

N° 89

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 1999.

## 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 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME IV

**ANALYSE SYNTHÉTIQUE DES CRÉDITS ET PRINCIPALES OBSERVATIONS**

**DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.**

**Sénat : 88 (1999-2000).**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I - BUDGETS CIVILS</b>	
<b>A. BUDGET GÉNÉRAL</b>	
<b>Affaires étrangères et Coopération</b> .....	7
Affaires étrangères ( <i>Rapporteur spécial : M. Jacques Chaumont</i> ) .....	7
Coopération ( <i>Rapporteur spécial : M. Michel Charasse</i> ).....	25
<b>Agriculture et pêche</b> ( <i>Rapporteur spécial : M. Joël Bourdin</i> ) .....	47
<b>Aménagement du territoire et environnement</b> .....	63
I - Aménagement du territoire ( <i>Rapporteur spécial : M. Roger Besse</i> ).....	63
II - Environnement ( <i>Rapporteur spécial : M. Philippe Adnot</i> ).....	75
<b>Anciens Combattants</b> ( <i>Rapporteur spécial : M. Jacques Baudot</i> ).....	93
<b>Charges communes</b> ( <i>Rapporteur spécial : M. Louis-Ferdinand de Rocca Serra</i> ).....	111
<b>Culture et communication</b> .....	135
Culture ( <i>Rapporteur spécial : M. Yann Gaillard</i> ) .....	135
Communication audiovisuelle ( <i>Rapporteur spécial : M. Claude Belot</i> ).....	151
Presse ( <i>Rapporteur spécial : M. Claude Belot</i> ).....	173
<b>Économie, finances et industrie</b> .....	193
I - Economie, finances et industrie ( <i>Rapporteur spécial : M. Bernard Angels</i> ).....	193
II - Industrie ( <i>Rapporteur spécial : M. Jean Clouet</i> ).....	219
III - Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat ( <i>Rapporteur spécial : M. René Ballayer</i> ).....	243
Commerce extérieur ( <i>Rapporteur spécial : M. Marc Massion</i> ) .....	253
<b>Éducation nationale, recherche et technologie</b> .....	273
I - Enseignement scolaire ( <i>Rapporteur spécial : M. Jacques-Richard Delong</i> ).....	273
II - Enseignement supérieur ( <i>Rapporteur spécial : M. Jean-Philippe Lachenaud</i> ).....	289
III - Recherche et technologie ( <i>Rapporteur spécial : M. René Trégouët</i> ).....	305
<b>Emploi et solidarité</b> .....	321
I - Emploi ( <i>Rapporteur spécial : M. Joseph Ostermann</i> ).....	321
II - Santé et solidarité ( <i>Rapporteur spécial : M. Jacques Oudin</i> ).....	351
III - Ville ( <i>Rapporteur spécial : M. Alain Joyandet</i> ).....	375
<b>Équipement, Transports et Logement</b> .....	407
I - Services communs ( <i>Rapporteur spécial : M. Jacques Pelletier</i> ).....	407
II - Urbanisme et logement ( <i>Rapporteur spécial : M. Jacques Pelletier</i> ).....	419
III - Transports : .....	435
1. Transports terrestres ( <i>Rapporteur spécial : M. Auguste Cazalet</i> ).....	435
2. Routes et 3. Sécurité routière ( <i>Rapporteur spécial : M. Gérard Miquel</i> ).....	453
4. Transport aérien et météorologie ( <i>Rapporteur spécial : M. Yvon Collin</i> ).....	471
IV - Mer : .....	475
Marine marchande ( <i>Rapporteur spécial : M. Claude Lise</i> ).....	475
Ports maritimes ( <i>Rapporteur spécial : M. Marc Massion</i> ).....	489
V - Tourisme ( <i>Rapporteur spécial : Mme Marie-Claude Beaudeau</i> ).....	499
<b>Fonction publique et réforme de l'Etat</b> ( <i>Rapporteur spécial : M. Gérard Braun</i> ) .....	511
<b>Intérieur et décentralisation</b> .....	531
Sécurité ( <i>Rapporteur spécial : M. André Vallet</i> ).....	531
Décentralisation ( <i>Rapporteur spécial : M. Michel Mercier</i> ) .....	555
<b>Jeunesse et sports</b> ( <i>Rapporteur spécial : M. Michel Sergent</i> ) .....	579
<b>Justice</b> ( <i>Rapporteur spécial : M. Hubert Haenel</i> ).....	591
<b>Outre-mer</b> ( <i>Rapporteur spécial : M. Henri Torre</i> ).....	617

<b>Services du Premier Ministre</b> .....	629
I - Services généraux ( <i>Rapporteur spécial : M. Roland du Luart</i> ).....	629
II - Secrétariat général de la défense nationale ( <i>Rapporteur spécial : M. Michel Moreigne</i> ).....	647
III - Conseil économique et social ( <i>Rapporteur spécial : M. Claude Lise</i> ).....	657
IV - Plan ( <i>Rapporteur spécial : M. Claude Haut</i> ).....	663
 <b>B. BUDGETS ANNEXES</b>	
<b>Aviation civile</b> ( <i>Rapporteur spécial : M. Yvon Collin</i> ) .....	671
<b>Journaux officiels</b> ( <i>Rapporteur spécial : M. Thierry Foucaud</i> ).....	687
<b>Légion d'honneur, Ordre de la Libération</b> ( <i>Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Demerliat</i> ).....	695
<b>Monnaies et médailles</b> ( <i>Rapporteur spécial : Mme Maryse Bergé-Lavigne</i> ).....	703
<b>Prestations sociales agricoles (BAPSA)</b> ( <i>Rapporteur spécial : M. Joël Bourdin</i> ).....	713
 <b>II - DÉFENSE</b>	
<b>I - Exposé d'ensemble et dépenses en capital</b> ( <i>Rapporteur spécial : M. Maurice Blin</i> ).....	731
<b>II - Dépenses ordinaires</b> ( <i>Rapporteur spécial : M. François Trucy</i> ) .....	741
 <b>III - AUTRES DISPOSITIONS</b>	
<b>Comptes spéciaux du Trésor</b> ( <i>Rapporteur spécial : M. Paul Loridant</i> ).....	749
<b>ANNEXE : Décisions de la commission des finances</b> .....	799

## **AVANT PROPOS**

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

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

## **I - BUDGETS CIVILS**

### **A. BUDGET GÉNÉRAL**

#### **AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COOPÉRATION**

#### **I - AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

*Rapporteur Spécial : M. Jacques CHAUMONT*

#### **I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS**

Le budget des affaires étrangères ne représente qu'une partie des crédits consacrés à l'action extérieure de la France, qui représentent, en 2000, un montant de 48,32 milliards de francs, contre 50,57 milliards de francs en 1999.

Pour apprécier de façon complète l'action extérieure de la France, il faut ajouter aux 48,32 milliards de francs prévus pour 2000, la partie du budget communautaire consacrée aux actions internationales. En 1999, 36,6 milliards de francs ont été destinés à l'action extérieure de l'Union européenne. Compte tenu du taux de contribution de la France au budget communautaire, la charge pour notre pays s'est élevée à 5,29 milliards de francs en 1999, et devrait atteindre 6,13 milliards de francs en 2000. Les crédits destinés à l'action extérieure de la France s'élèvent donc en réalité à 54,44 milliards de francs pour 2000, en diminution de 2 % par rapport à 1999.

Avec un montant de 20,95 milliards de francs pour 2000 en crédits de paiement, le budget des affaires étrangères apparaît **en augmentation de 0,64 %** par rapport aux crédits votés pour 1999.

Les autorisations de programme demandées pour 2000 s'élèvent à 2,79 milliards de francs, en augmentation de 7,4 % par rapport aux autorisations votées pour 1999.

**Le budget des affaires étrangères pour 2000 est marqué par la poursuite de l'intégration des moyens du secrétariat d'Etat à la coopération.**

**L'analyse des crédits prend en compte les modifications importantes qui ont eu lieu, notamment avec la création de la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement et la fusion des services de la coopération à l'étranger avec les autres services du ministère des affaires étrangères.**

Les crédits consacrés à la coopération internationale, à l'aide au développement et à la francophonie, font l'objet d'un rapport spécial présenté par M. Michel Charasse.

### A. PRÉSENTATION PAR TITRE

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

#### Evolution du budget des affaires étrangères pour 2000

(en millions de francs)

	Budget voté de 1999	Crédits demandés pour 2000	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	8 950	9 062	1,3
Personnel - Rémunérations d'activité	4 380	4 402	0,5
Personnel en retraite - Pensions et allocations	442	451	2,0
Personnel en activité et en retraite - Charges sociales	131	134	2,3
Matériel et fonctionnement des services	1 484	1 455	-2,0
Subventions de fonctionnement	2 079	2 100	1,0
Dépenses diverses	434	520	19,8
Titre IV - Interventions publiques	9 769	9 574	-2,0
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>18 719</b>	<b>18 636</b>	<b>-0,4</b>
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat			
AP	281	478	70,1
CP	278	398	43,2
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
AP	2 316	2 313	-0,1
CP	1 815	1 911	5,3
<b>Total dépenses en capital</b>			
AP	<b>2 597</b>	<b>2 791</b>	<b>7,5</b>
CP	<b>2 093</b>	<b>2 309</b>	<b>10,3</b>
<b>TOTAL DO + CP</b>	<b>20 812</b>	<b>20 945</b>	<b>0,6</b>

Comme en 1999, le titre III est présenté pour 2000 en augmentation et le titre IV en diminution. Ces évolutions sont cependant moins significatives que pour 1999. Le titre V est en augmentation sensible, essentiellement en raison des projets de constructions nouvelles au budget des affaires étrangères.

L'importance des crédits antérieurement rattachés au secrétariat d'Etat à la coopération varie beaucoup selon les titres. Près du tiers des crédits du titre IV concernent des actions en faveur de la coopération et du développement, et le titre VI est essentiellement constitué des crédits du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), qui remplace le FAC, et de l'Agence française de développement (AFD).

## 1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires accusent une légère diminution de 0,4 %. Cette évolution recouvre une faible hausse des moyens des services et une diminution des dépenses d'intervention.

Avec une dotation de 9,1 milliards de francs, les crédits du **titre III** sont présentés en augmentation de 1,3 %.

Cette progression globale recouvre néanmoins quelques **mesures d'économie** :

- réduction des moyens de fonctionnement : - 35,1 millions de francs ;
- ajustement de la subvention accordée aux établissements culturels : - 16 millions de francs ;
- ajustement de la subvention accordée à l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie (- 3,7 millions de francs). La diminution de la subvention est liée à la sous-consommation systématique des crédits au cours des années précédentes, conséquence du ralentissement de l'activité du centre du fait des conditions politiques en Algérie ;
- ajustement des dépenses d'informatique et de télématique : - 8 millions de francs)

Les **mesures d'ajustement positives** et les **mesures nouvelles** font plus que compenser ces mesures d'économies :

- diverses mesures d'ajustement des charges de personnel (extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations de 1998 : 48 millions de francs, application de l'accord salarial dans la fonction publique : 2,5 millions de francs, indemnité exceptionnelle allouée à certains agents non titulaires en poste à l'étranger : 10 millions de francs, effet change-prix : - 18,4 millions de francs)
- rémunération des gendarmes en renfort temporaire : 39 millions de francs. Ces dépenses sont désormais imputées au chapitre 31-90 « rémunération des personnels » au lieu du 34-90 « frais de déplacement ». Cependant, la modification du mode de rémunération des gendarmes modifie considérablement la part à la charge du budget des affaires étrangères, qui passe de 15 à 39 millions de francs.

- augmentation de 18,5 millions de francs de la subvention à l'AEFE au titre des bourses scolaires.

L'effectif total du ministère sera stable en 2000 (1 création nette de poste, pour un total de 9475 emplois), mais l'équilibre entre les titulaires, les contractuels et les militaires de carrière sera fortement modifié : 69 postes de titulaires et 54 de militaires sous contrat et de carrière seront créés, tandis que 122 postes de contractuels seront supprimés par le ministère des affaires étrangères.

La fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération a permis de dégager 92 supports budgétaires pour des emplois nouveaux. Une partie de ces emplois va permettre de renforcer l'encadrement des services des visas des sections consulaires à l'étranger.

Les crédits d'interventions du **titre IV** sont en diminution de 2 % pour 2000, et s'établissent à 9,57 milliards de francs.

Cette diminution résulte essentiellement d'un ajustement négatif de 30 millions de francs des contributions obligatoires de la France et de 9,4 millions de francs des crédits de la coopération militaire et de défense.

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

- une réduction de 85 millions de francs des crédits d'assistance technique directe, qui correspond à la suppression de 170 postes en année pleine (sur 3050 postes existant au 31 décembre 1999).
- une réduction de 13,8 millions de francs des crédits de la coopération culturelle et scientifique.
- une réduction de 14 millions de francs de la subvention pour la desserte aérienne de Strasbourg, liée notamment à l'importance des reports de crédits au cours des années précédentes.
- une économie de 10 millions de francs des crédits de transport de l'aide alimentaire, liée à la réforme du mode de passation des marchés.
- une réduction de 105 millions de francs des concours financiers, notamment liés à l'ajustement structurel. Cette réduction découle de l'amélioration de la situation financière de nombreux pays et de l'impossibilité d'accorder les crédits dans certains pays en crise.

En contrepartie, certains **moyens nouveaux** sont prévus :

- une augmentation de 25,3 millions des crédits d'action audiovisuelle extérieure, en faveur de l'amélioration des programmes de TV5 ;
- une augmentation de 4,7 millions des crédits d'assistance aux Français de l'étranger ;
- une augmentation de 30 millions de francs des contributions volontaires aux organisations internationales ;

## **2. Les dépenses en capital**

Les dépenses en capital augmentent de + 7,4 % par rapport à 1999 en autorisations de programme, et de 10,3 % en crédits de paiement.

Les moyens du **titre V** augmentent de 43 % en crédits de paiement, pour s'établir en 2000 à 398 millions de francs.

Ils serviront notamment à la mise en place de stations de communication par satellite pour le chiffre et au renouvellement du parc des autocommutateurs téléphoniques, à la réhabilitation du palais Farnèse à Rome, à la construction d'une nouvelle ambassade à Berlin et à Abuja, à la réhabilitation des instituts culturels de Tunis et de Mexico, et à l'entretien du lycée français de Milan.

Les subventions d'investissement du **titre VI** accordées au titre de la coopération culturelle et de l'aide au développement augmentent de 5,3 % en crédits de paiement, pour s'établir à 1,9 milliard de francs en 2000.

Cette hausse s'explique essentiellement par l'augmentation des dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'Agence française de développement.

### ***B. PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT***

**Cinq agrégats** ont été définis pour permettre l'analyse et le suivi des crédits des affaires étrangères. Le tableau ci-dessous en présente l'évolution.

**Présentation par agrégat du budget des affaires étrangères pour 2000**

*(en millions de francs)*

	<b>Budget voté de 1999</b>	<b>Crédits demandés pour 2000</b>	<b>Evolution en %</b>
01 - Administration centrale	1 946	1 989	2,2
02 - Services et réseaux à l'étranger	5 148	5 316	3,3
03 - Coopération et interventions internationales	10 600	10 489	-1,0
04 - Assistance et enseignement	2 227	2 246	0,9
05 - Recherche	890	905	1,7
<b>TOTAL</b>	<b>20 811</b>	<b>20 945</b>	<b>0,6</b>

**1. L'administration centrale**

Les crédits de l'administration centrale, qui incluent les dotations des services situés à Nantes, représentent environ 9,5 % du budget des affaires étrangères, soit près de 2 **milliards de francs**.

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

Dans le projet de loi de finances pour 2000, ces crédits augmentent de 2,2 %.

**2. Les services et réseaux à l'étranger**

Les crédits des services et réseaux à l'étranger constituent plus du quart (25,4 %) du budget des affaires étrangères.

Ils représentent les moyens des services diplomatiques et consulaires ainsi que des services et établissements culturels et de coopération de la France à l'étranger, soit 60 % des effectifs et 68 % des crédits de fonctionnement du ministère.

Au 1er janvier 1999, la France dispose de 149 ambassades, 104 postes consulaires de plein exercice, 17 représentations permanentes, ainsi que 12 chancelleries détachées, 4 délégations, un bureau à Berlin et un Institut français de Taïpeh. L'intégration des services relevant de la coopération

(missions d'action culturelle, centres médico-sociaux) a réduit le nombre total de services à l'étranger de 368 à 288.

Les crédits affectés à ces postes atteignent **5,32 milliards de francs** pour 2000, en augmentation de 3,3 % par rapport à 1999.

### **3. La coopération et les interventions internationales**

Cet agrégat est le plus important du budget des affaires étrangères avec 50,1 % des crédits, soit **10,5 milliards de francs**. Dans le projet de loi de finances pour 2000, il diminue de 1 %.

Il regroupe **six catégories de crédits** :

- les crédits de coopération culturelle, scientifique et technique, y compris les crédits destinés à l'audiovisuel extérieur, soit 2,895 milliards de francs (+4,8 % par rapport à 1999) ;
- la coopération technique et au développement, soit 3,878 milliards de francs (- 4,7 % par rapport à 1998).
- la coopération militaire et de défense, soit 754,7 millions de francs (- 3,3 % par rapport à 1999),
- les contributions obligatoires et volontaires au financement d'organisations internationales, soit 2,569 milliards de francs (- 0,7 % par rapport à 1999),
- les interventions de politique internationale, destinés principalement aux opérations d'urgence et aux subventions aux organisations non-gouvernementales (ONG), soit 118 millions de francs (+ 24,9 % par rapport à 1999),
- l'appui à des initiatives privées et décentralisées, soit 219,3 millions de francs (- 1,1 % par rapport à 1999), et les indemnités des représentants français au Parlement européen, soit 55,1 millions de francs (reconduit par rapport à 1999).

La principale diminution, en volume, concerne les crédits de la coopération technique et au développement, partiellement compensée par la hausse des crédits en faveur de la coopération culturelle, scientifique et technique.

Les crédits du fonds d'urgence humanitaire sont en hausse de 10,4 %, pour atteindre 63,1 millions de francs.

#### 4. L'assistance et l'enseignement

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

Il représente 10,7 % du budget des affaires étrangères pour 2000. Avec une dotation de **2,25 milliards de francs**, il est en augmentation de 0,8 % par rapport à 1999.

La subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) progresse de 1,3 % pour approcher 2 milliards de francs. Elle est répartie entre 268 établissements scolaires et permet **l'attribution de 17.500 bourses d'études, dont le montant moyen augmente de 10 %**.

Parmi les autres crédits, la subvention à l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie est diminuée de 3,7 millions de francs, soit près de 50 % de sa dotation en 1999, pour tenir compte de la sous-consommation chronique des crédits au cours des années précédentes. La subvention à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est reconduite et s'établit à 105,7 millions de francs.

L'assistance en faveur des Français à l'étranger et des réfugiés étrangers en France progresse de 0,7 % pour atteindre 141,8 millions de francs. Les crédits consacrés aux rapatriements sont reconduits au niveau de 4,2 millions de francs.

#### 5. La recherche

Cet agrégat regroupe 4,3 % des crédits du budget des affaires étrangères, avec **905 millions de francs**. Il regroupe des crédits consacrés à :

- la recherche et les échanges scientifiques et technologiques, soit 28,7 millions de francs (+ 14,8 % par rapport à 1999),
- les contributions obligatoires et volontaires aux organismes à vocation scientifique internationaux, soit 876,5 millions de francs (+ 1,3 % par rapport à 1998).

Les principales contributions sont versées au Centre d'étude et de recherche nucléaire (604 millions de francs), à l'Organisation européenne pour les recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (123,8 millions de francs) et à l'Organisation européenne de biologie moléculaire (45,5 millions de

francs). Pour la première année, la France finance également le Centre européen de prévision météorologique à moyen terme (32,9 millions de francs).

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

### A. *UNE FAIBLE AUGMENTATION DES CREDITS*

Le budget des affaires étrangères pour 2000 marque une évolution importante par rapport aux années précédentes, puisque la progression des crédits et la stabilisation des effectifs mettent fin à plusieurs années consécutives de diminution sensible des moyens du ministère. Cependant, la hausse des crédits enregistrée en 2000 demeure inférieure aux prévisions d'inflation, soit 0,7 %.

Cette augmentation est essentiellement liée à des inscriptions de crédits qui ne correspondent pas à des dépenses nouvelles. Ainsi, la totalité des crédits afférents aux opérations immobilières du ministère est désormais inscrit en loi de finances, ce qui permet d'améliorer la transparence et la lisibilité des documents budgétaires. Les 120 millions de francs de crédits de paiement correspondant à la construction de l'ambassade de France de Berlin pour 2000 viennent donc abonder le budget des affaires étrangères. De plus, la modification des modalités de rémunération des gendarmes appelés en renfort temporaire augmente la part à la charge des affaires étrangères de 24 millions de francs. En conséquence, ces **144 millions de francs de dépenses nouvellement inscrites dans le budget pour 2000 ne correspondent pas à une augmentation de moyens pour le ministère.**

L'augmentation du budget des affaires étrangères, inférieure aux prévisions d'inflation pour 2000, est donc quelque peu artificielle, et ne correspond pas à une réelle progression de ses moyens d'action.

### B. *L'INTEGRATION DES MOYENS DE LA COOPERATION*

Le projet de loi de finances pour 2000 marque l'achèvement du processus d'intégration des moyens des services de la coopération dans l'ensemble du ministère des affaires étrangères, et la poursuite du mouvement de modernisation du ministère des affaires étrangères. L'intégration des cadres d'emploi des affaires étrangères et de la coopération s'effectuera au cours de l'année 2000.

La création, le 1<sup>er</sup> janvier 1999, de la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID), structure unique à vocation globale et mondiale pour conduire la coopération internationale et l'aide au développement, refonde l'action du ministère des affaires étrangères. Cette direction est organisée en quatre directions sectorielles issues des deux ministères : développement et coopération technique, coopération culturelle et français, coopération scientifique, universitaire et de recherche, audiovisuel et techniques de communication. Cette réforme vise à conduire la poursuite de la réforme des moyens d'intervention et du mode de fonctionnement du ministère. La volonté de privilégier une action intégrée à l'action du ministère vise à éviter l'autonomisation et l'éclatement des compétences qui a pu limiter la cohérence et la visibilité de l'action de la Direction Générale des Relations Culturelles, Scientifique et Techniques (DGRCSST) du ministère des affaires étrangères.

La stabilisation des effectifs du ministère après cinq années d'application du « schéma quinquennal d'adaptation du réseau » caractérisé par la perte de 8 % des effectifs, doit être soulignée. De surcroît, la fusion du ministère des affaires étrangères avec la coopération permet de pourvoir 92 emplois pour lesquels il existait un support budgétaire. **L'affectation d'une partie de ces emplois aux services des visas des sections consulaires à l'étranger ne peut que réjouir votre rapporteur**, qui a pu constater, à l'occasion de ses missions à l'étranger, les dangers de l'insuffisance de personnel d'encadrement français dans ces services.

La remise à niveau des rémunérations des recrutés locaux, engagée l'année dernière, n'a pas été poursuivie. **Votre rapporteur est particulièrement sensible à ce problème.** En effet, le niveau des traitements servis par les services diplomatiques français à leurs personnels recrutés localement est souvent inférieur à celui du marché du travail pour des qualifications identiques. Sur ce point, les ambassades françaises souffrent de la comparaison avec les ambassades des autres pays européens et avec les postes d'expansion économique. Le niveau moyen des rémunérations des recrutés locaux par le ministère des affaires étrangères est inférieur d'environ 40 % à celui des postes d'expansion économique. Il en résulte une démotivation du personnel résident et un flux permanent de démissions qui désorganise la marche des services. Le ministère souhaite réduire le nombre de recrutés locaux dans les postes à l'étranger, politique qui avait permis aux postes d'expansion économique de revaloriser les rémunérations et d'améliorer la qualité et la fidélité du personnel local.

### **C. L'AUGMENTATION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES VOLONTAIRES**

Les dépenses d'intervention, qui constituent la part "discrétionnaire" des crédits du ministère des affaires étrangères, ont supporté l'essentiel de l'effort de rigueur budgétaire au cours des dernières années. Ainsi, les crédits correspondants aux contributions volontaires aux dépenses internationales ont fait office de variable d'ajustement du budget des affaires étrangères, puisqu'ils ont été réduits en cinq ans de 697,2 millions de francs à 228 millions de francs, soit une baisse de 67 %. Pour 2000, une mesure nouvelle de 30 millions de francs poursuit l'augmentation des crédits engagée en 1999.

#### **Evolution des contributions volontaires aux dépenses internationales**

*(en millions de francs)*

	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Montant	697,2	600,1	552,0	405,1	345,5	228,0	298,0	307,3
Evolution en %	-8,0	-13,9	-8,0	-26,6	-14,7	-34,0	30,7	3,1

Les contributions volontaires ont une importance considérable, car, en assurant une visibilité à l'action de la France pour le développement, elles ont un impact diplomatique et politique utile. La France n'a cependant pas suivi le choix des Etats-Unis, qui privilégient les contributions volontaires au détriment des contributions obligatoires, car une telle attitude met à mal le fonctionnement des organisations multilatérales.

Compte tenu de leur rareté, la répartition des contributions volontaires doit se faire avec discernement, en fonction de trois critères essentiels : la bonne gestion des organisations attributaires ; l'importance des retours économiques pour notre pays sur les programmes financés ; la présence au sein des organisations de ressortissants français ou francophones.

En tout état de cause, l'inversion du mouvement des contributions volontaires engagée en 1999 demeure insuffisante, et devra être poursuivie pour conférer à la France un statut international conforme à sa qualité de membre permanent du conseil de sécurité des Nations Unies.

### **D. LA POLITIQUE CULTURELLE EXTÉRIEURE DE LA FRANCE**

Dans le cadre d'une mission de contrôle sur l'Association Française d'Action Artistique (AFAA), votre rapporteur a pu constater l'impact des réformes engagées au sein du ministère des affaires étrangères sur un opérateur

extérieur financé par celui-ci. L'intégration des moyens de la coopération conduit à la disparition d'un acteur spécialisé, « Afrique en création », au profit d'un opérateur unique, l'AFAA. Les relations de donneur d'ordres à prestataire de services entre l'AFAA et le ministère des affaires étrangères vont être clarifiées, et les modalités de consultation et de coopération avec le ministère de la culture doivent devenir systématiques. Enfin, la distinction entre les rôles du conseil d'administration et de l'assemblée générale de l'AFAA doit être accentuée. Ces réformes visent à améliorer la cohérence et la lisibilité de l'action de l'AFAA, en la rendant également moins dépendante de la qualité des relations personnelles entre les différents acteurs de la politique extérieure de la France.

La diversification des modalités d'interventions de l'AFAA avec le développement des partenariats doit être poursuivie, car elle permet d'accroître l'effet de levier des financements. Cependant, la montée en puissance de ces dispositifs doit être contrôlée afin d'éviter une dispersion et une perte d'autonomie trop grande de l'association. La diversification des actions de l'AFAA ne doit pas résulter de la volonté d'être un opérateur global, mais doit être guidée par la recherche de synergies avec les autres acteurs de la politique culturelle extérieure. La mise en oeuvre d'actions en coopération avec la promotion du livre français à l'étranger pourrait ainsi être développée.

#### ***E. LA REFORME DE LA POLITIQUE AUDIOVISUELLE EXTERIEURE***

Le ministère des affaires étrangères a engagé au printemps 1998 la rénovation de sa politique audiovisuelle extérieure.

Les subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle extérieure s'établissent en 2000 à 1,065 milliard de francs, en augmentation de 2,4 %.

La présidence commune de TV5 et de CFI permet la mise en oeuvre d'une réforme de fond visant à mieux coordonner l'action et privilégier la recherche de synergies entre les deux entreprises.

La refonte complète de la grille de programmation de TV5, et le recentrage de l'activité de CFI sur sa mission de banque de programmes, rend les deux entreprises complémentaires. La concurrence entre les deux acteurs perdure en Afrique, où CFI dispose d'une chaîne spécifique, CFI Chaîne, dont l'existence se justifie par le fossé existant entre la demande et l'offre télévisuelle en Afrique francophone. CFI Chaîne utilise les programmes de sa propre banque, ce qui permet une meilleure utilisation des fonds publics. La refonte des grilles de programmes a privilégié une programmation complémentaire entre les deux chaînes, ce qui a entraîné une forte croissance de l'audience de CFI.

TV5 a accru la place de l'information dans la grille et sa capacité à couvrir l'information internationale 24 heures sur 24. Le développement de la politique de sous-titrage permettra d'élargir l'audience de la chaîne à un public francophile. La politique de différenciation du contenu des programmes et des horaires de diffusion selon les zones géographiques est également amplifiée. Ainsi, les nouvelles grilles de programmes prévoient pour chacun des signaux, la multidiffusion quotidienne (5 passages) d'une œuvre de fiction, permettant une croissance importante de l'audience pour un coût moindre.

Cette orientation stratégique est rendue possible par le développement des technologies de diffusion numériques. La mise en place d'un serveur numérique permettant d'envoyer cinq programmes distincts dans le monde représente une économie de 25 millions de francs par rapport à l'installation d'une régie analogique, et une économie de fonctionnement de 5 millions de francs en année pleine, liée à la disparition des frais de copie de cassettes. Cette innovation permettra la poursuite de la régionalisation des signaux, avec le découplage du signal Europe entre l'Europe francophone et le reste du continent, entraînant l'amélioration des programmes diffusés sur l'Europe, car de nombreux produits récents sont indisponibles sur la zone francophone, qui constitue leur marché principal.

TV5 effectue un effort de marketing important afin de rajeunir son image et d'assurer une meilleure cohérence entre la programmation et les attentes des différents publics. Le regroupement de CFI et de TV5 a permis de dégager des synergies et des économies d'échelles pour le marketing des produits à l'étranger.

L'introduction de la publicité en 1999 vise à moderniser et dynamiser l'image de TV5, à offrir une visibilité à la créativité francophone s'exprimant dans les messages publicitaires, et à accroître les revenus de la chaîne par une nouvelle source de financements. Ces ressources supplémentaires ne pourront cependant représenter qu'un revenu marginal pour l'entreprise, avec un objectif de 6 millions de francs en 1999 et de 12 millions pour 2000.

La réforme de TV5, seule télévision francophone opérant sur le marché international, obtient des résultats positifs, avec une extension de la diffusion des programmes et une croissance importante de l'audience. Le repositionnement de TV5 renforce son identité propre, qui est indispensable dans un marché où le développement des technologies numériques provoque un développement rapide du nombre de chaînes. Dans ce contexte d'évolutions technologiques rapides, le développement des collaborations avec les autres acteurs français de la politique audiovisuelle de la France à l'étranger est poursuivi, notamment avec Unifrance, en charge de la promotion du cinéma français à l'étranger, et avec Radio France Internationale.

## ***F. LES DEFIS DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ETRANGER***

L'enseignement français à l'étranger est un élément essentiel du rayonnement de la France dans le monde. Les 268 établissements du réseau de l'Association pour l'Enseignement du Français à l'Etranger (AEFE) recensés à la rentrée 1998/99 ont scolarisé 67.128 élèves français et 92.866 élèves étrangers. Ce réseau éducatif contribue à la vitalité de la francophonie et est une condition du renforcement de la présence économique française à l'étranger.

L'effort d'investissement pour la rénovation et l'entretien des locaux est pris en charge par l'Etat pour les établissements en gestion directe. La dotation correspondante marque la volonté de l'Etat de rénover le parc immobilier des établissements éducatifs, puisqu'elle s'élève à 58 millions de francs en crédits de paiement pour 2000, soit un doublement par rapport à 1999. **Votre rapporteur souligne depuis plusieurs années le mauvais état de certains lycées français à l'étranger, et ne peut que se féliciter de cette augmentation.**

Les crédits de paiement destinés à la « construction, la réhabilitation et l'entretien des établissements appartenant à l'Etat » pour 2000 seront en grande partie consacrés à l'extension du lycée français de Milan et à la construction du lycée français de Francfort. Les travaux afin de mettre aux normes de sécurité le lycée français de Bangkok seront également poursuivis. La forte croissance des autorisations de programme est due à de nombreux projets, notamment l'aménagement du lycée français de Moscou, la construction d'un lycée français au Caire, l'extension du lycée français de Tokyo et de Rome. La reprise des investissements en faveur des lycées français à l'étranger est liée aux moindres besoins de construction d'ambassades, qui permet de dégager de nouvelles ressources.

Pour les établissements simplement conventionnés avec l'AEFE, le coût des investissements reste pour l'essentiel à la charge des comités locaux de gestion. Ce mode de financement est structurellement inadapté, car il aboutit à faire décider et supporter des dépenses lourdes engageant l'avenir par des parents d'élèves présents dans le pays pour des durées limitées. Il en résulte parfois des situations de blocage, des opérations urgentes se trouvant indéfiniment repoussées. Les contributions des grandes entreprises françaises, qui ont un intérêt permanent au développement d'établissements d'enseignement de qualité pour l'accueil des enfants de leur personnel expatrié, pourraient être développées.

**La hausse constante des droits d'écologie** est en partie une conséquence du mode de financement des investissements. Ces droits peuvent atteindre 30.000 à 40.000 francs par an dans certains établissements. Il en résulte une sélection par l'argent des élites locales désireuses de scolariser leurs enfants dans les

établissements français, ainsi que l'exclusion des familles d'expatriés qui ne disposent pas du soutien d'une grande entreprise.

En compensation de la hausse régulière des droits d'écolage, une mise à niveau des bourses a été engagée. L'augmentation de la dotation de 15 millions de francs en 2000 permet une hausse de 47 millions de francs au cours des trois dernières années, soit 25 % de la dotation des bourses (les crédits sont passés de 185 millions de francs en 1997 à 232 millions en 2000). Le nombre de bourses distribuée passe de 18.000 à 17.500 en 2000. Les dotations en faveur du programme de bourses d'excellence « Eiffel » sont également dotées de 35 millions de francs, et la subvention accordée à Edufrance est augmentée de 5 millions de francs.

#### ***G. LA NECESSAIRE MAITRISE DES DEPENSES IMMOBILIERES***

Le ministère des affaires étrangères dispose d'un patrimoine exceptionnel. Outre les sites parisiens, les 288 services à l'étranger constituent un parc immobilier particulièrement vaste, dont les contours exacts restent d'ailleurs assez mal connus. Il importe premièrement de recenser l'existant, en y consacrant les moyens humains et informatiques nécessaires.

Des opérations immobilières récentes n'obéissent pas à une stricte rationalité fonctionnelle, mais à une volonté politique de marquer symboliquement la continuité de la présence de la France. Tel est le cas de la résidence des Pins à Beyrouth, d'un coût de 60,6 millions de francs, ou de l'ambassade à Berlin pour 390 millions de francs. La prise de décision dans le cadre du comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) et la programmation pluriannuelle des travaux arrêtée par le comité de politique immobilière présente cependant l'avantage de faire trancher les décisions importantes directement par les ministres.

Votre rapporteur a également pu constater à Berlin le soin particulier porté par le ministère à la maîtrise des coûts de construction, malgré un dépassement considérable de l'enveloppe financière initialement fixée. La présence sur place d'une équipe permanente chargée de superviser l'ensemble des travaux depuis l'origine du projet jusqu'à son achèvement constitue un dispositif performant. Cette équipe met en œuvre les instructions du ministère dans la conduite des négociations avec les pouvoirs publics locaux et l'architecte, et coordonne le rôle des différents services selon les arbitrages décidés par l'ambassadeur. **Votre rapporteur se félicite de la poursuite de la rénovation de la politique immobilière du ministère, qui permet une plus grande efficacité des processus de décision.**

Le réseau du ministère à l'étranger est arrivé à maturité et ne nécessite plus que des opérations d'entretien et de rénovation, en dehors du transfert de l'ambassade de France en Allemagne à Berlin, et de la construction d'une ambassade à Abouja et du campus diplomatique à Pékin. Ces deux derniers projets sont actuellement peu avancés, en raison d'un désaccord avec l'Union européenne sur l'organisation de l'ambassade commune à Abuja, et de problèmes d'alimentation du campus diplomatique de Pékin en eau, gaz et électricité.

#### ***H. LES AJUSTEMENTS DU RESEAU CONSULAIRE A L'ETRANGER***

Les consulats français en Algérie ont fait l'objet d'un renforcement des moyens en 1999 du fait de l'amélioration des conditions de sécurité dans le pays. Le consulat d'Annaba, fermé depuis 1994 pour des questions de sécurité, sera réouvert dans le courant de l'année 2000, après d'importants travaux visant à améliorer l'accueil et la sécurité dans les locaux. Le consulat d'Oran devrait également être réouvert dès lors que des locaux adaptés pourront être trouvés. D'importants travaux ont également été effectués au consulat d'Alger pour assurer la délivrance des visas dans de bonnes conditions, avec la construction de douze nouveaux guichets et l'affectation de sept nouveaux agents. **Votre rapporteur se félicite de l'effort fait par la France pour améliorer ses relations avec l'Algérie, ainsi que les conditions de délivrance des visas dans ce pays.**

**Cependant, votre rapporteur comprend difficilement les critères qui président à la fermeture de certains consulats.** Ainsi, le consulat de Leipzig a été fermé, alors qu'il s'agit de notre installation la plus récente en Allemagne, et qu'il constitue l'unique consulat français dans les nouveaux « Länder » allemands. De même, votre rapporteur s'était étonné de la fermeture de notre chancellerie détachée de Calcutta, où sont implantées beaucoup d'entreprises françaises, et où les besoins d'assistance aux Français sont importants. Une solution est désormais envisagée pour maintenir un poste à Calcutta en collaboration avec l'Allemagne. **La réduction du nombre de postes consulaires apparaît nécessaire, notamment en Europe, mais votre rapporteur comprend mal les critères qui président à la fermeture des postes, en particulier dans les pays asiatiques où notre présence doit être maintenue et développée.**

## II - COOPÉRATION

*Rapporteur spécial* : M. Michel CHARASSE

La réforme de la coopération annoncée par le Gouvernement le 4 février 1998 a fait du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie les deux piliers du dispositif administratif de l'aide publique au développement française : deux pôles ont donc été affirmés, le pôle diplomatique et le pôle financier.

Le pôle diplomatique résulte de la mise en œuvre du regroupement des services du ministère des affaires étrangères et de l'ancien secrétariat d'Etat à la coopération. Le projet de loi de finances pour 1999 tirait les premières conséquences de cette réforme en organisant la fusion des lignes budgétaires. Depuis le 1er janvier 1999, sont donc acquis :

- la fusion complète des administrations centrales : direction du développement (de l'ancien secrétariat d'Etat) et direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (du ministère des affaires étrangères) ;

- la transformation des missions de coopération et d'action culturelle en services de coopération et d'action culturelle intégrés au sein des ambassades ;

- la présentation dans le budget unique du ministère des affaires étrangères de l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères et de l'ancien secrétariat d'Etat à la coopération.

Pour la première fois, le projet de loi de finances pour 2000 ne permet donc plus d'avoir une vue globale du dispositif français de coopération : il n'y a plus de lignes budgétaires pour le fonctionnement mais seulement pour les moyens d'intervention.

Ceci ne pose guère de problème s'agissant de l'administration centrale, la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) concentrant les moyens d'animation du ministère des affaires étrangères en la matière. En revanche, la question se pose pour l'ancien réseau à l'étranger de la Coopération : les nouveaux services de coopération et d'action culturelle, les anciens centres médico-sociaux, les missions militaires de coopération, les coopérants techniques. Il est particulièrement difficile cette année d'établir une comparaison exacte des nouveaux moyens mis en œuvre,

et de chercher à apprécier s'ils sont suffisants, particulièrement dans les nouveaux pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP).

Cette note cherchera donc à identifier les réels moyens d'action de la coopération française au titre du ministère des affaires étrangères, et à formuler les principales observations qu'il est possible d'en tirer.

## **I. LES CRÉDITS DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

### **A. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION**

#### **1. L'extension de la zone géographique**

L'objectif affiché de la réforme de la coopération étant de renforcer la cohérence des actions de coopération et d'aide au développement de la France, elle a donné lieu à une restructuration administrative du dispositif de coopération qui s'est manifestée par la fusion du secrétariat d'Etat à la coopération au sein du ministère des affaires étrangères. Par voie de conséquence, les anciennes missions de coopération et d'action culturelle sont devenues de simples services des ambassades concernées. Par ailleurs, le champ du secrétariat d'Etat a disparu. La ZSP concentre désormais l'aide publique bilatérale au développement française. Elle rassemble 60 Etats souverains et les Territoires palestiniens et manifeste ainsi le souhait de la France de faire preuve à la fois de fidélité à l'égard des anciens pays du champ mais aussi d'ouverture vers d'autres pays.

Le premier Comité interministériel de la coopération et du développement (Cicid) s'est tenu en février 1999. Il a pris acte de l'élargissement du champ à de nouveaux pays :

**Zone de solidarité prioritaire en 1999**

Anciens pays du champ				Extension en 1999
<b>1959</b>	Bénin	<b>1978</b>	Djibouti	Liban
	Burkina-Faso	<b>1980</b>	Guinée Equat <sup>ale</sup>	Palestine
	Cameroun		Gambie	Afrique du Sud
	Centrafrique		Saint Lucie	Algérie
	Congo	<b>1983</b>	Grenade	<i>RD Congo</i>
	Côte d'Ivoire		Dominique	Erythrée
	Gabon		Saint-Vincent	Ethiopie
	Madagascar	<b>1984</b>	St Kittes et Neviez	Ghana
	Mali		Guinée Conakry	Guinée
	Mauritanie	<b>1985</b>	Angola	Kenya
Niger	Mozambique		Libéria	
Sénégal	<b>1990</b>	Namibie	Maroc	
Tchad	<b>1993</b>	Cambodge	Ouganda	
Togo			Sierra Léone	
<b>1964</b>	Zaïre			Tanzanie
	Rwanda			Tunisie
	Burundi			Zimbabwe
<b>1971</b>	Maurice			Laos
<b>1973</b>	Haïti			Vietnam
<b>1975</b>	Comores			Cuba
<b>1976</b>	Cap Vert			République dom <sup>caine</sup>
	Guinée Bissao			Petites Antilles
	Sao Tomé			Surinam
	Seychelles			Vanuatu

Cette extension s'est faite sans augmentation des moyens d'intervention et donne donc lieu à des réaffectations de ressources budgétaires qui ne se font pas encore sentir avec toute leur rigueur dans les pays de l'ancien champ, suite aux délais de mise en place des circuits de financement dans les nouveaux entrants de la ZSP.

## 2. Les mouvements de personnel

S'il n'est plus possible d'établir un tableau récapitulatif des personnels relevant de la coopération, il reste permis de s'interroger sur l'état d'avancement de la fusion des corps et sur la répartition géographique des effectifs.

1°) **La réorganisation de l'administration centrale semble avoir produit les économies attendues.** La création de la DGCID d'une part, et

l'intégration de la direction de l'administration générale de la coopération au sein de la direction générale de l'administration d'autre part, permettent d'identifier les **premiers effets de synergie, que l'on peut estimer à une centaine d'agents redéployés.**

En termes d'intégration, les agents des services de la coopération ont rejoint, dans leur grande majorité, les services homologues du Département. Ainsi, un grand nombre des agents de la direction du développement de la coopération a été affecté à la DGCID.

De même, la fusion de la direction de l'administration générale et de la direction générale de l'administration s'est traduite par une économie de 37 emplois redéployés vers d'autres services du Département.

Il devrait résulter de la mise en œuvre définitive de l'organigramme de la direction générale de l'administration des gains supplémentaires qui sont déjà identifiés, mais ne pourront être quantifiés qu'au fur et à mesure des réaffectations au Département. En effet, compte tenu du dispositif réglementaire préparé permettant d'intégrer les personnels de la coopération à compter du 1<sup>er</sup> janvier prochain, la sous-direction de l'administration des personnels de la coopération devrait disparaître en 2000, marquant le début de l'unification de la gestion de l'ensemble des personnels du Département et d'une « approche globale et harmonisée » en matière de recrutement et de déroulement des carrières.

**Economies de personnel tirées de la réforme de l'administration centrale**

Mise en place de la DGCID	50 agents
Fusion de la DAG et de la DGA	37 agents
Future disparition de la sous-direction des personnels de la coopération	13 agents
<b>Total</b>	<b>100 agents redéployés</b>

La réforme se traduit donc par des économies de personnel en administration, conséquence logique des économies d'échelle réalisées.

2°) S'agissant du **rapprochement des statuts des agents du ministère des affaires étrangères et du ministère de la coopération**, il convient de rappeler que l'intégration des personnels de la coopération dans les corps homologues du Département à la suite de la fusion des deux administrations s'est accompagnée d'une réflexion approfondie, menée avec la fonction publique et le budget, sur le regroupement des personnels de centrale et de ceux de chancellerie et une réforme de chaque corps.

L'objectif de cette modernisation des corps et des statuts des personnels du Département est « de répondre aux exigences de professionnalisation des carrières, de pluralité des fonctions diplomatiques et administratives des agents et de souplesse dans l'organisation et la gestion des statuts ».

Pour les agents de catégorie A, cette réforme semble aujourd'hui en voie d'achèvement et le projet de loi de finances pour 2000 en tire toutes les conséquences financières.

**Rapprochement des statuts des personnels de catégorie A**

<b>Ancien corps</b>	<b>Futur corps</b>
Administrateurs civils de la coopération	Intégration dans le futur corps des conseillers des affaires étrangères avec les anciens conseillers et secrétaires des affaires étrangères
Attachés d'administration centrale de la coopération Agents contractuels de catégorie A titulaires	Intégration dans le futur corps des secrétaires des affaires étrangères avec les anciens secrétaires adjoints et attachés d'administration centrale des affaires étrangères

Dans la même perspective de modernisation de l'ensemble des corps du Département, la démarche applicable aux corps des catégories B d'une part, et C d'autre part, demeure à l'étude. Au-delà de l'intégration des agents de la coopération dans les corps homothétiques des affaires étrangères, deux options restent à explorer :

- une réforme similaire à celle du nouveau corps des secrétaires des affaires étrangères ;

- une voie intermédiaire pérennisant les corps actuels pour les agents en fonction et proposant un nouveau corps unique pour les agents intéressés et pour ceux qui rejoindraient à l'avenir le ministère.

De même, le rapprochement des situations contractuelles est également à l'étude et l'harmonisation des régimes de rémunération des personnels contractuels de la coopération avec ceux des affaires étrangères en service à l'étranger devront se traduire par l'abrogation et la modification des textes correspondants. Il faut espérer que le rapprochement aura pour conséquence de mettre fin à l'écart injustifiable de rémunération entre recrutés locaux relevant de l'ancien secrétariat d'Etat à la coopération et ministère des affaires étrangères : dans un même pays, l'écart moyen entre les deux était de 20% (en moyenne 2.777 F par mois pour les missions diplomatiques et 2.243 F pour les missions de coopération).

**3°) L'extension de la ZSP aurait dû avoir pour conséquence une augmentation des moyens en personnel dans les services de coopération et d'action culturelle de ces pays. Il n'en est rien.**

On constate seulement la création de trois postes de conseillers de coopération et d'action culturelle (Cuba - par transformation du poste d'attaché de coopération et d'action culturelle - , Ouganda et Tanzanie), la création d'un poste d'attaché de coopération décentralisée au Viêt-nam, la transformation d'un poste de secrétaire général en poste d'attaché de coopération en Afrique du Sud et d'un poste de chargé de mission en poste d'attaché de coopération en Tunisie. Par ailleurs a été réactivé un poste de directeur adjoint du centre culturel d'Alger. **Au total, l'extension de la ZSP à 21 nouveaux pays s'est traduite par la création de 4 emplois pour nos postes dans ces Etats.**

**Etat des personnels de coopération dans les nouveaux pays de la ZSP**

<b>Pays</b>	<b>Nombre d'agents antérieurs à la ZSP</b>	<b>Nombre d'agents affectés depuis la définition de la ZSP</b>
Afrique du Sud	16	-
Algérie	5	1
Cambodge	9	-
Cuba	3	-
République dom <sup>caïne</sup>	8	-
Erythrée	1	-
Ethiopie	6	-
Gambie	1	-
Ghana	7	-
Jérusalem	7	-
Kenya	7	-
Liban	23	-
Liberia	0	-
Maroc	41	-
Ouganda	2	1
Sierra Leone	0	-
Surinam	0	-
Tanzanie	1	1
Tunisie	23	-
Vanuatu	3	-
Vietnam	13	1
<b>Total</b>	<b>176</b>	<b>+ 4</b>

Dans le même temps, les effectifs de l'administration centrale du ministère devraient bénéficier de l'apport de plus de 190 agents : la centaine d'agents redéployés en provenance de l'ancienne administration centrale de la coopération, auxquels s'ajouteront 92 emplois budgétaires qui seront effectivement pourvus. Même si le ministère a d'autres priorités (par exemple dans le réseau consulaire), il aurait peut-être été possible de faire un effort vis à vis des nouveaux entrants dans la ZSP.

#### ***B. DISPARITION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET RÉDUCTION DES MOYENS D'INTERVENTION***

**Les crédits de la structure « Coopération » isolée au sein du Ministère des Affaires étrangères sont en baisse de 4,3 % en moyens de paiement (DO + CP des titres IV et VI)<sup>1</sup>, en passant de 5,135 milliards de francs (LFI 1999) à 4,915 milliards (PLF 2000).**

Les autorisations de programme demandées sont constantes et s'élèvent à 2,313 milliards de francs.

Cette diminution provient de :

- la poursuite de la baisse de l'assistance technique, soit - 174 millions de francs ;
- la baisse de la coopération militaire et de défense (- 25,7 millions de francs) ;
- la baisse des concours financiers (- 105 millions de francs) ;
- la baisse des crédits affectés au transport et dépenses diverses de l'aide humanitaire (- 10 millions de francs) ;
- la baisse des crédits de paiement de l'ancien FAC devenu Fonds de solidarité prioritaire (- 96 millions de francs) ;

En revanche, les dons-projets délégués à l'AFD (ancien article 40 du FAC) augmentent en crédits de paiement de 196 millions de francs soit 27 % de hausse.

---

<sup>1</sup> La comparaison se limite aux crédits inscrits aux titres IV et VI puisque ceux du titre III ne sont plus individualisables.

## 1. Présentation des lignes budgétaires identifiables

### a) Analyse du titre IV

Les dépenses ordinaires inscrites au titre IV et qui pourraient relever de la structure coopération s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2000 à trois milliards de francs en baisse de 9,4 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale 1999.

#### Chapitres du titre IV affectés à la coopération internationale (millions de francs)

Intitulé du chapitre	Crédits votés en 1999	Mesures acquises pour 2000	Mesures nouvelles 2000	Total pour 2000
Concours financiers (41-43)	265		- 105	160
Coopération technique au développement (41-12)	1.887,1	- 1	- 174,4	1.711,7
Appui à des initiatives privées ou décentralisées	221,8	- 2,2	- 0,3	219,3
Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire (42-26)	105		- 10	95
Coopération militaire et de défense	780,5		-25,7	754,8
Fonds d'urgence humanitaire (sur le chapitre 42-37 Autres interventions internationales)	57,1		+ 6	63,1
<b>Total</b>	<b>3.316,5</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 309,4</b>	<b>3.003,9</b> <b>soit - 9,4 %</b>

Il convient de noter que le titre IV (affaires étrangères hors coopération classique) présente une très forte augmentation de la coopération culturelle et scientifique pour un montant total de 111 millions de francs supplémentaires, soit 14 millions pour le personnel de coopération, 50 millions de francs pour les bourses, 46,5 millions de francs pour l'appui aux organismes concourant à la coopération culturelle et scientifique et 3,5 millions de francs pour la recherche et les échanges. Soulignons cependant que ces actions ne sont pas spécifiques à la ZSP et bénéficient à l'ensemble des pays avec lesquels la France entretient des relations dans ces domaines.

S'agissant des **concours financiers**, leur régression tient en partie à des redéploiements, en partie à la volonté de diminuer les reports de crédits sur

cette ligne (qui s'élèvent à plus de 1,13 milliard de francs), et, principalement, à la volonté de la France de faire transiter le maximum de ses aides à l'ajustement structurel par la voie des institutions de Bretton-Woods. Il convient de remarquer que l'aide budgétaire ne limite pas ses interventions à la ZSP puisque, en 1999, 45 millions de francs ont été prélevés pour la Macédoine. **En 1999 et dans la programmation prévue pour 2000 aucune ligne n'est prévue pour les nouveaux pays de la ZSP.**

Les crédits de l'**assistance technique** connaissent une baisse de plus de 9,2 %. Cette diminution recouvre en réalité deux mouvements.

- d'une part près de 90 millions de francs sont transférés sur le chapitre coopération culturelle et scientifique ; ils correspondent à des actions sur-dimensionnées lors de l'élaboration de la loi de finances pour 1999 qui était le premier exercice de la réforme ;
- d'autre part, 85 millions de francs correspondent à une diminution des crédits. Le ministère a décidé de passer de la comptabilisation d'emplois d'assistants à celle de crédits de rémunération permettant ainsi une plus grande souplesse d'utilisation.

La baisse de 10 millions de francs des crédits consacrés au **transport de l'aide alimentaire** résulte de la réforme, après intervention de la Cour des comptes, du mode de passation des marchés. Désormais un seul appel d'offres sera lancé conjointement avec le ministère de l'agriculture (chargé de l'achat des denrées). Ce système devrait permettre, outre ces économies, de mieux contrôler la qualité de la nourriture livrée.

La diminution des crédits alloués à la **coopération militaire et de défense** de plus de 25 millions de francs cache en réalité une diminution plus importante s'agissant des pays de la ZSP puisque les effectifs dans ces Etats devraient diminuer de 21 alors que les pays hors ZSP verront les effectifs français stationnés chez eux augmenter de 18. Il s'agit donc également d'un certain redéploiement en personnel de notre coopération militaire.

Ce redéploiement est également financier puisque l'article d'appui aux missions de coopération militaire est supprimé pour un montant de plus de 19 millions de francs, dont une partie (16 millions de francs) est transférée sur le titre III en faveur de l'administration centrale de la Direction militaire et de défense au titre des frais de représentation :

**Mesures nouvelles sur le chapitre 42-29  
Coopération militaire et de défense  
(en millions de francs)**

Aide en personnel	- 15,8
Formation des stagiaires étrangers	+ 6
Appui aux missions de coopération militaire (article supprimé)	- 19
Aide en matériel et infrastructures	+ 3,1
<b>Total</b>	<b>- 25,7</b>

*b) Analyse du titre VI*

Le titre VI montre que si les autorisations de programme se maintiennent à un niveau constant (2,313 milliards de francs), les crédits de paiement augmentent (de 96 millions de francs) mais que leur répartition se fait au bénéfice de l'AFD et au détriment de l'ancien Fonds d'aide et de coopération.

**Chapitres du titre VI affectés à la coopération internationale  
(millions de francs)**

<b>Intitulé du chapitre</b>	<b>AP en 1999</b>	<b>AP demandées pour 2000</b>	<b>CP en 1999</b>	<b>Services votés 2000</b>	<b>Mesures nouvelles 2000</b>	<b>Total pour 2000</b>
Action extérieure et aide au développement, subventions d'investissement (68-80)	13	13	17	6	11	17
Fonds de solidarité prioritaire (nouvel intitulé) (68-91) dont Premier ministre	2.300 50	1.300 50	1.068 50	672 50	300 50	972 50
<i>Ancien FAC devenu FSD</i>	<i>1.250</i>	<i>1.250</i>	<i>1.018</i>	<i>672</i>	<i>250</i>	<i>922</i>
Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD (nouveau chapitre 68-93)	-	1.000	-	772	150	922
<i>Anciens dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres</i>	<i>1.000</i>	-	<i>726</i>	-	-	-
<i>Total ancien 68-91</i>	<i>2.300</i>	<i>2.300</i>	<i>1.794</i>	<i>1.444</i>	<i>450</i>	<i>1.894</i>
<b>Total</b>	<b>2.313</b>	<b>2.313</b>	<b>1.811</b>	<b>1.450</b>	<b>461</b>	<b>1.911</b>

Il y aura ainsi un double mouvement sur le titre VI :

- les transferts à l'AFD sont désormais mieux isolés (chapitre budgétaire au lieu d'un article au sein d'un chapitre) tandis que le FAC change de nom pour devenir Fonds de solidarité prioritaire ;
- les crédits de paiement des dons pour l'AFD augmentent (196 millions de francs supplémentaires) tandis que ceux de l'ancien FAC diminuent (96 millions de francs en moins).

On peut donc se demander si ce mouvement ne constitue pas une sorte de reconnaissance de la plus grande efficacité de l'AFD pour se mettre en place dans les nouveaux pays de la ZSP en comparaison aux structures mettant en oeuvre l'ancien FAC. Cette évolution laisse pendant le problème de la réintégration des AP libérées par l'abandon d'un projet décidé par l'AFD (alors que le FAC récupère les AP correspondantes). De plus, le transfert de 75 millions de francs du FAC à l'AFD au titre de ses nouvelles compétences (éducation et infrastructures de santé) pose la question du contrôle effectué sur ces sommes.

*c) Analyse de l'agrégat 03 « Coopération et interventions internationales »*

Il est impossible d'établir une comparaison exacte entre l'ancien agrégat 03 du secrétariat d'Etat à la coopération et l'actuel agrégat 03 du ministère des affaires étrangères. En revanche, plusieurs rapprochements peuvent illustrer l'évolution à la baisse des moyens d'intervention relevant de l'ancienne coopération.

Globalement, l'agrégat 03 Coopération et interventions internationales voit sa part dans le budget des affaires étrangères passer de près de 60% pour le budget 1999 à 50 % dans celui pour 2000.

**Agrégat 03 « Coopération et interventions internationales »  
du ministère des affaires étrangères**

*(En millions de francs)*

	<b>LFI 1999</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>Evolution</b>
Coopération culturelle, scientifique et technique	1.721,7	1.829,9	+ 107,2 soit + 6,2 %
Coopération technique au développement	4.455,6	4.171,8	- 283,8 soit - 6,37 %
Action audiovisuelle extérieure	1.039,7	1.065	+ 25,3 soit + 2,4 %
Contributions obligatoires et volontaires	2.589	2.569,1	- 19,9 soit - 7,7%
Coopération militaire et de défense	780,5	754,8	- 25,7 soit - 3,3 %
Appui à des initiatives privées et décentralisées	221,9	219,3	- 2,6 soit - 1,2 %
Autres interventions	100,7	94,4	- 6,3 soit - 6,25 %
<b>Total</b>	<b>10.909,1</b>	<b>10.704,3</b>	<b>- 204,8 soit - 1,9 %</b>

On observe ainsi que tous les composantes « coopération » de cet agrégat connaissent une diminution des crédits qui s'élève globalement à -5,7 % : coopération technique au développement, coopération militaire et de défense, appui à des initiatives privées et décentralisées, autres interventions (qui comprend notamment les aides aux ONG). Dans le même temps, les composantes affaires étrangères de cet agrégat augmentent, en moyenne de 2,1 % : coopération culturelle scientifique et technique, action audiovisuelle extérieure, même si les contributions obligatoires et volontaires régressent.

**Les priorités du ministère des affaires étrangères apparaissent donc très nettement dans ce tableau : l'audiovisuel et la coopération culturelle (c'est à dire les bourses principalement) au détriment des anciennes formes d'aide directe au développement.**

## **2. Principales évolutions par rapport à 1999**

### *a) Les importants transferts sur les dépenses ordinaires...*

Le titre III (moyens des services) n'identifie plus aucune ligne pour la coopération puisque celle-ci n'existe plus en tant que telle. L'examen des crédits inscrits permet cependant de se rendre compte à la fois des transferts dont bénéficie le titre III sur des crédits relevant du titre IV auparavant et des économies faites grâce aux restructurations de services.

24 millions de francs provenant d'anciennes interventions du titre IV « coopération » abonderont en 2000 le titre III. Ces mesures concernent :

**Mesures de transfert du titre IV vers le titre III**

*(en millions de francs)*

<b>Nom de la mesure nouvelle</b>	<b>Montant</b>
Crédits pour la rémunération de collaborateurs susceptibles d'être sollicités par la DGCID	0,6
Moyens de fonctionnement de la Direction de la coopération militaire et de défense	16,3
Crédits destinés aux publications de la DGCID	2,2
Moyens de fonctionnement des centres culturels franco-africains	4,9
<b>Total</b>	<b>24</b>

Ces réajustement peuvent paraître le plus souvent légitimes. Cependant, ils ont pour conséquence de réduire le volume des interventions titre IV, tout en augmentant les moyens du ministère des affaires étrangères.

Par ailleurs, s'agissant des restructurations de services, 15 millions de francs ont été économisés sur l'enveloppe globalisée de fonctionnement des postes grâce au nouveau mode de gestion et à l'intégration des missions de coopération et d'action culturelle dans les ambassades (chapitre 34-98).

De plus, des économies en personnel ont été effectués, d'une part sur le nombre d'agents permettant des redéploiements dans l'administration centrale du ministère, d'autre part sur la masse des traitements puisque l'intégration des corps a permis d'économiser déjà près de 10 millions de francs.

**Economies tirées des transformations d'emplois**

*(en millions de francs)*

<b>Nom de la mesure</b>	<b>Montant</b>
Transformation d'emplois de chefs de mission (mesure 008)	- 1,8
Transformation d'emplois d'administrateurs civils (mesure 009)	+ 2,2
Transformation d'emplois des services culturels (mesure 012)	- 0,7
Transformation d'emplois des services de coopération et des centres médico-sociaux (mesure 013)	- 7,9
Réorganisation des établissements culturels	- 1,7
<b>Total</b>	<b>- 9,9</b>

**Au total, la réforme de la coopération permet donc des économies de fonctionnement. Celles-ci cependant ne servent pas à financer des redéploiements dans les nouveaux pays de la ZSP ou à accroître certains**

**moyens d'intervention. Elles participent à l'augmentation générales des moyens des services du quai d'Orsay qui progressent de plus de 122 millions de francs.**

*b) ... accentuent la réduction des moyens d'intervention*

Le titre IV du ministère des affaires étrangères diminue de plus de 194 millions de francs. Or, les lignes concernant la coopération sur le titre IV diminuent, elles, de 312,7 millions de francs. Les interventions « coopération » baissent donc pour permettre d'augmenter certaines dépenses d'intervention dans un contexte général de réduction du titre IV au profit du titre III. **La coopération offre donc au ministère un volant d'action pour augmenter ses moyens de fonctionnement sans réduire ses moyens d'intervention, voire en revalorisant certains d'entre eux.**

Ainsi, les 318,7 millions de francs d'économies sur le titre IV se répartissent ainsi :

- 105 millions de francs justifiés par la diminution de l'ajustement structurel au bénéfice des dons-projets (chapitre 41-43) ;
- 174,5 millions de francs au titre de l'assistance technique (chapitre 42-12) dont 85 millions correspondent à une réelle diminution;
- 10 millions de francs sur l'aide alimentaire en raison de la signature à venir de la convention faisant de l'ONIC l'opérateur unique de l'aide alimentaire programmée (chapitre 42-26) ;
- 25,7 millions de francs pour la coopération de défense (chapitre 42-29) dont 16 sont un transfert vers le titre III ;
- 3,5 millions de francs sur l'appui à la coopération décentralisée.

A l'inverse, les lignes coopération ne bénéficient d'aucune progression des crédits, mise à part celle du Fonds humanitaire d'urgence pour un montant de 6 millions de francs.

Enfin, l'apparente stabilisation des subventions publiques accordées sur titre VI cache mal une baisse très importante du volume des crédits de paiement dont bénéficiera l'ancien FAC devenu Fonds de solidarité prioritaire. Ceux-ci passent en effet de 1.018 millions de francs à 922 millions. Parallèlement, la direction du Trésor a obtenu que les dons transitant par l'AFD soient désormais isolés. Les crédits de paiement à ce titre ont d'ailleurs augmenté, s'élevant pour 2000 à 922 millions de francs contre 726 millions de francs en 1999.

\*

Ce budget présente donc de fortes économies, les unes vertueuses (fruit de la réforme des services), les autres plus contestables (fruit de la contraction de 4,3 % des moyens d'intervention) qui viennent abonder le budget général des affaires étrangères. **Il paraît donc légitime d'écrire que ce budget procède à des économies importantes sur les pays pauvres, qui servent à augmenter non pas, comme on aurait pu le penser, les crédits au Kosovo ou à l'humanitaire, mais les moyens du quai d'Orsay. Parallèlement, ces crédits d'interventions en baisse seront destinés à une zone considérablement accrue.**

## **II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS**

### **1. L'ancienne coopération subit la rigueur permettant au budget des affaires étrangères de bénéficier d'un traitement plus favorable**

#### **1°) La diminution de nos moyens d'intervention se fait au profit du budget des affaires étrangères**

L'analyse globale des grandes masses du budget des affaires étrangères et de la structure « coopération » montre que les économies réalisées sur cette dernière permettent d'augmenter les moyens du quai d'Orsay et de financer les investissements de l'Etat comme la construction des ambassades de France à Berlin et Abuja, la réhabilitation du Palais Farnèse, celle du lycée français de Milan ou des Instituts français de Mexico et Tunis.

**Comparaison des évolutions des budgets des affaires étrangères et de la coopération  
(en millions de francs)**

	<b>Variation totale du budget des affaires étrangères PLF 2000/LFI 1999</b>	<b>Variation « structure coopération » PLF 2000/LFI 1999</b>
Titre III	+ 112 soit + 1,3 %	n.d.
Titre IV	- 195 soit - 2 %	- 312,6 soit - 9,4 %
Titre V AP CP	+ 197 soit + 70,1 % + 120 soit + 43,2 %	- 30 soit - 100 % - 27 soit - 100 %
Titre VI AP CP	- 3 soit - 0,1 % + 96 soit + 5,3 %	0 + 96
<b>Total DO + CP</b>	<b>+ 133</b>	<b>- 243,6</b>

**Le ministère des affaires étrangères ne peut en réalité effectuer sa réforme, présenter un budget en légère hausse et financer ses priorités (audiovisuel, bourses) que grâce aux fortes économies en personnel réalisées par l'intégration du ministère de la coopération d'une part, par la baisse des moyens d'intervention de l'ancienne structure « coopération » d'autre part.**

La ZSP, elle, ne profite en rien de ces évolutions :

- les effectifs en place dans les nouveaux pays y sont en hausse insignifiante (4 agents supplémentaires) par rapport aux nouvelles tâches (dossiers de l'ancien FAC par exemple) ;
- les outils financiers de la réforme du point de vue du ministère ne sont pas en œuvre dans les nouveaux pays ;
- alors que dans le même temps les pays de l'ancien champ voient que déjà les moyens d'intervention dont ils bénéficiaient se réduisent.

**2°) La coopération reste la première victime des mesures de régulation budgétaire.**

Ainsi, en 1999, les crédits du FAC ont subi 352 millions de francs d'annulation d'autorisations de programme et 132 millions de francs d'annulation de crédits de paiement :

**La régulation budgétaire en 1999 sur le chapitre 68-91**

*(en millions de francs)*

	<b>Article 10 (FAC)</b>	<b>Article 20 (Premier ministre)</b>	<b>Article 40 (dons-projets AFD)</b>
<b>AP</b>			
Crédits ouverts en LFI	1.250	50	1.000
Report de crédits de l'année antérieure	19	5	0
Mouvements de crédits	0	0	0
<b>Annulation de crédits</b>	<b>- 160</b>	<b>- 25</b>	<b>- 167</b>
<b>Total des crédits ouverts</b>	<b>1.109</b>	<b>25</b>	<b>833</b>
Réintégrations	38	0	0
Affectations d'autorisation de programme	344	0	300
Blocage de crédits	0	0	0
<b>AP disponibles pour affectation</b>	<b>803</b>	<b>25</b>	<b>533</b>
<b>CP</b>			
Crédits ouverts en LFI	1.018	50	726
Report de crédits de l'année antérieure	3	5	132
Mouvements de crédits	0	0	0
<b>Annulation de crédits</b>	<b>- 32</b>	<b>- 25</b>	<b>- 25</b>
<b>Total des crédits ouverts</b>	<b>990</b>	<b>25</b>	<b>833</b>

Ces mesures de régulation portant donc sur 15,3 % des AP ouvertes en loi de finances ont pour origine principale les besoins en aide humanitaire pour le Kosovo. Une partie de l'effort humanitaire de la France pour les Balkans a donc pesé sur les pays du Tiers Monde.

Cette régulation s'est moins fait sentir s'agissant des crédits de paiement puisque « seulement » 132 millions de francs (7,3 % des CP ouverts par la LFI 1999) ont été touchés. Il ne faut pas se réjouir de cette moindre diminution. Elle révèle que l'écart entre les autorisations de programme et les crédits de paiement ouverts en loi de finances impose des contraintes qui deviennent insurmontables. Il était de 232 millions pour le FAC et de 274 millions de francs pour l'AFD en loi de finances initiale pour 1999, ramenés à respectivement 120 et 133 millions de francs après régulation.

Le décalage entre autorisations de programme et crédits de paiement commence à devenir vraiment délicat comme le montrent certaines mesures :

- plus forte régulation sur les AP que sur les CP ;
- augmentation des reports de crédits d'une année sur l'autre ;
- allongement des délais de vie des projets FAC pour atteindre en moyenne 44 mois (même si d'autres raisons s'ajoutent aux difficultés et lenteurs des décaissements).

**Ainsi la France engage-t-elle de plus en plus sa parole tout en devant allonger les délais de réalisation, voire revenir sur ses décisions pour des raisons de régulation.**

Pour la loi de finances 2000, il est à espérer qu'une future régulation ne touche pas à nouveau à ces crédits de paiement.

## **2. La réforme de la coopération tardant encore à se mettre véritablement en place, plus que jamais les moyens de l'action de la France dans le monde se situent hors du budget des affaires étrangères**

**1°) Les instruments de la réforme ne sont pas encore complètement utilisés.**

Le comité directeur du Fonds d'aide et de coopération n'a par exemple pas encore eu à connaître au 30 septembre 1999 d'aucun dossier de financement d'un projet dans la Zone de solidarité prioritaire.

Or les effets d'annonce ont été nombreux. Il n'est qu'à prendre celle à l'automne 1998 d'accorder 15 millions de francs à Cuba pour 1999. De plus, l'entrée dans la ZSP fut l'argument invoqué auprès des autorités des pays bénéficiaires pour justifier la fin des protocoles financiers du Trésor (par exemple au Liban et dans les Territoires autonomes palestiniens).

Il paraît évident qu'à la fin de 1999, même si certains projets sont acceptés lors des derniers comités directeurs du FAC (qui au 30 septembre 1999 n'aura décidé que 280 millions de francs de projets), aucun décaissement n'aura eu lieu dans les nouveaux pays du champ. Ceci est à mettre sur le compte des délais de formation des personnels locaux et sur les conséquences de la réforme de la comptabilité du ministère des affaires étrangères.

On ne sait si la situation s'améliorera rapidement puisque :

- les nouveaux pays de la ZSP n'ont pas été particulièrement favorisés dans le projet de loi de finances pour 2000 du point de vue des effectifs : seulement 4 créations d'emploi alors que les services de coopération et d'action culturelle auront à assumer des tâches nouvelles importantes ;
- la réforme comptable n'est pas encore effective dans les pays choisis pour l'expérimenter, qui se trouvent justement être des nouveaux entrants. Ainsi, des projets prêts pour le Nigeria ne peuvent être réalisés faute de mise en place des outils adéquats à la paierie.

**2°) L'aide de la France au développement pour 2000 dépasse le cadre du budget des affaires étrangères.**

Au 13 octobre, il n'est pas possible d'établir précisément les tableaux récapitulants l'aide française au développement. Celle-ci ne se réduit bien sûr pas au crédits de la structure « coopération » du ministère des affaires étrangères, qui ne représentaient, en 1998, que 10 % du total de l'effort fourni par la France (3,5 milliards pour un total de 34,7 milliards).

Cette situation n'est pas nouvelle, comme l'illustre le tableau suivant, retraçant la répartition ministérielle de l'APD française respectivement en 1990 et en 1998 :

*(en millions de francs)*

	<b>1990</b>	<b>1998</b>
Charges communes	18 592	13 868
<b>Ministère de la Coopération</b>	<b>5 592</b>	<b>3 499</b>
Ministère des Affaires étrangères	3 278	3 019
Agence française de développement	3 580	2 343
Ministère de la Recherche	2 911	2 600
Ministère de l'Education nationale	830	2 036
Autres ministères	312	1 126
TOM	3 350	4 813
Coûts administratifs	733	1 420
<b>TOTAL</b>	<b>39 178</b>	<b>34 724</b>
en % du PIB	0,6	0,41

Si la France n'échappe pas au désengagement général des pays développés envers les pays les moins prospères, elle reste néanmoins l'un des pays les plus généreux dans le monde. En termes relatifs, la France est le pays du G7 qui consacre la plus importante part de sa richesse nationale à l'aide au développement. En termes bruts, nos dépenses d'aide publique au développement placent notre pays au deuxième rang mondial des grands pays industrialisés donateurs, après le Japon, mais devant les Etats-Unis et l'Allemagne.

A cela il faut ajouter la part de la France au financement du FED et les efforts très importants qu'elle va consacrer au traitement de la dette dans le cadre des initiatives du G7 et qui ne sont pas encore évalués avec précision.

\*

Les crédits pour 2000 de la coopération sont donc globalement en diminution, principalement par le biais d'une réduction massive de l'assistance technique et des concours financiers. Il est permis de penser qu'à la fin de l'année 2000 cette réduction sera encore plus importante, le décalage croissant entre autorisations de programme et crédit de paiement pour le Fonds de solidarité prioritaire ouvrant des voies de plus en plus larges à des régulations budgétaires qui deviennent à ce point habituelles qu'elles fragilisent excessivement la nature et la portée de l'autorisation budgétaire, transformée de plus en plus en « affichage » sans lendemain.

**Ces réductions de crédits sont en effet d'autant plus difficiles à déceler que, restant au sein d'un même ministère - les affaires étrangères - elles permettent à celui-ci d'afficher une hausse globale de ses dotations. Pour 2000, le budget du ministère des affaires étrangères apparaîtra certainement comme un bon budget alors que celui de la coopération serait apparu comme un très mauvais. Il s'agit d'un habile paradoxe.**

En définitive, il est permis de se demander si la réforme de la coopération n'est pas devenu un subtil moyen de faire accepter par l'opinion publique, par les intervenants de l'aide au développement et par nos partenaires étrangers certaines évolutions de fond :

- les moyens consacrés par la France au développement sont appelés à diminuer, faisant les frais d'autres priorités gouvernementales. Il vaudrait mieux afficher plus clairement cette orientation ;
- l'aide française se fondera progressivement dans un cadre de plus en plus multilatéral, s'associant à d'autres bailleurs de fonds pour cofinancer des projets d'une importance croissante ;

- ces cofinancements s'effectueront en accord (sous la surveillance ?) avec les institutions de Bretton-Woods ;
- à l'inverse, le financement de projets adaptés à des attentes ponctuelles et précises de certains pays, définis par des « professionnels du développement », est amené à disparaître ;
- les pays traditionnellement bénéficiaires doivent partager les sommes restantes avec de nouveaux pays où l'influence de la France est moins importante mais qui présentent des besoins équivalents ou bien une charge politique plus importante.

Pour 2000, ces évolutions sont à l'œuvre dans le cadre du ministère des affaires étrangères. Elles constituent incontestablement des choix politiques des autorités chargées de conduire la politique extérieure de la France.



## AGRICULTURE ET PÊCHE

*Rapporteur spécial* : M. Joël BOURDIN

### I. LE BUDGET DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE EN 2000 : UN BUDGET NON-PRIORITAIRE

#### A. UN BUDGET EN DIMINUTION APPARENTE DE 13,5 %

Le budget de l'agriculture et de la pêche **n'est pas présenté comme prioritaire** par le gouvernement, qui privilégie dans le budget général pour 2000 les fascicules suivants : la justice, la sécurité publique, l'emploi et la solidarité, l'éducation, l'environnement et l'aménagement du territoire, la culture et l'audiovisuel public.

Atteignant **29 milliards de francs en 2000**, le budget de l'agriculture et de la pêche **diminue de 13,5 %** par rapport à 1999.

Cette situation s'explique notamment par **de nombreux changements de périmètre** qui affectent la structure de ce fascicule budgétaire.

En particulier, la **subvention budgétaire de l'Etat au BAPSA est transférée à partir de 2000 au budget des charges communes** : son montant s'établit pour 2000 à près de 4 milliards de francs (et elle était de 5,4 milliards de francs en 1999). Hors BASPA, le budget de l'agriculture et de la pêche augmente donc de 3 %.

Il faut remarquer d'autres modifications de structure et en particulier la **suppression du compte spécial du Trésor « Fonds forestier national » (FFN)** qui se traduit par une **budgétisation intégrale** des dépenses assumées jusqu'à présent par le FFN soit 417 millions de francs pour 2000 ; ces crédits sont répartis sur différents chapitres du budget en fonction de la nature des dépenses auxquelles ils sont destinés.

D'autres opérations visent également à la **clarification du projet de loi de finances** et notamment la réintégration de 21 millions de francs de fonds

de concours, la réintégration des dépenses au titre des activités d'ingénierie publique des agents des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (481 millions de francs) et le transfert de quatre emplois durablement mis à disposition au budget des Services généraux du Premier ministre.

Ces différentes opérations ne rendent pas ce budget pour 2000 très lisible mais elles ont un louable objectif de viser à une **plus grande sincérité budgétaire**.

Hors BAPSA et à périmètre constant, le budget de l'agriculture et de la pêche **diminue de 0,5 % pour s'établir à 28,048 milliards de francs**.

### **B. DES ÉVOLUTIONS FORTES DANS LES DIFFÉRENTS TITRES**

Le budget de l'agriculture et de la pêche est un **budget principalement tourné vers l'intervention** (dépenses du titre IV - Interventions publiques) puisque près de 58 % des dépenses lui sont consacrées.

Ses dépenses de fonctionnement (dépenses du titre III - Moyens des services) représentent plus de 38 % du total. Les dépenses en capital demeurent relativement faibles : elles ne représentent pas même 4 % du budget (titre V - Investissements exécutés par l'Etat et titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat).

#### **Répartition des crédits votés pour 1999 et demandés pour 2000 par titre et évolution**

*(en millions de francs)*

Nature des dépenses	Crédits votés 1999	Crédits demandés 2000	Evolution (en %)
<b>Dépenses ordinaires - DO - (titres III et IV)</b>	<b>32.634</b>	<b>27.930</b>	<b>- 14,4 %</b>
. Titre III - Moyens des services	10.231	11.168	+ 9,1 %
. Titre IV - Interventions publiques	22.403	16.762	- 25,2 %
<b>Dépenses en capital - CP - (titres V et VI)</b>	<b>925</b>	<b>1.102</b>	<b>+ 19,1 %</b>
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	85	83	- 2,2 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	841	1.019	+ 21,2 %
<b>Total DO + CP</b>	<b>33.559</b>	<b>29.032</b>	<b>- 13,5 %</b>
Autorisations de programme - (titres V et VI)	980	1.262	+ 28,8 %
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	87	82	- 5,7 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	893	1.180	+ 32,1 %

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

## 1. Les dépenses de fonctionnement

Les moyens des services (titre III) augmentent de + 9,1 % essentiellement du fait de l'augmentation des charges de personnel. Cette très forte augmentation est tout à fait préoccupante. Elle s'explique (mais ne se justifie pas) par les opérations suivantes :

- **diverses mesures de politique générale de la fonction publique** : revalorisation des rémunérations pour 67 millions de francs, application de l'accord salarial conclu dans la fonction publique pour 3,2 millions de francs, etc. Ces différentes mesures ont déjà été commentées dans la note de présentation relative à la fonction publique de l'Etat.
- **des mesures propres au ministère** : réintégration des dépenses au titre des activités d'ingénierie publique des agents des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (481 millions de francs), transformations d'emplois liées à la réforme de l'administration centrale pour 1 million de francs, créations d'emplois dans les services déconcentrés au titre du renforcement du contrôle (9,9 millions de francs) et dans l'enseignement agricole (22,5 millions de francs), mise en œuvre du plan de résorption de l'emploi précaire pour 8,4 millions de francs, surcoût lié à la transformation des haras nationaux en établissement public (32,4 millions de francs), etc.

### La réorganisation de l'administration centrale du Ministère

#### Une réorganisation du ministère

Les structures du ministère dataient pour l'essentiel de 1987. Par différents textes parus au journal officiel du 4 juillet 1999 ces structures ont été réorganisées autour des axes stratégiques définis par le Ministre : qualité des produits et exigences croissantes du citoyen en matière de sécurité alimentaire, développement économique et emploi, équilibre des territoires, gestion durable des espaces et des ressources naturelles, formation des acteurs et cohésion sociale des territoires ruraux. Le ministère compte désormais 6 directions techniques et 4 directions ou services horizontaux.

#### Principale innovation : le nouvel établissement public des « Haras nationaux »

Un audit du comité permanent de la coordination des inspections (COPERCI) à l'été 1998 a préconisé la distinction claire entre les missions réglementaires du service des haras et ses autres missions. La réorganisation vise donc à confier l'exercice des missions réglementaires à une sous-direction du cheval qui vient d'être créée au sein de la direction de l'espace rural et de la forêt ; les autres missions du service des haras, d'ordre local, ont été transférées à un établissement public administratif dénommé « Les Haras nationaux ». Le coût de cette réforme des structures est évalué à 32,4 millions de francs pour 2000.

Cet établissement est constitué à partir d'un établissement public existant (« le Domaine de Pompadour »), d'une section technique du service des haras et des vingt-trois dépôts d'étalons. Il sera administré par un conseil d'administration.

### **Les délocalisations : le transfert du CNASEA n'est toujours pas concrétisé**

Les services du ministère et de ses établissements publics sont largement délocalisés en province : 8 % seulement des agents concernés travaillent à Paris *intra muros*, 4,64 % dans la petite couronne et 87,3 % en province.

Le mouvement de délocalisation se poursuit avec notamment la future localisation en province des « Haras nationaux ». Toutefois, la concrétisation de la délocalisation du centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) à Limoges demeure problématique : il devrait être achevé en septembre 2003 mais le reclassement de 240 agents ne souhaitant pas suivre leur service doit être réglé préalablement. Comme tous les ans, le ministère affirme que « la concrétisation de la délocalisation du CNASEA à Limoges demeurera une priorité pour l'année 2000 » mais la situation ne semble guère évoluer.

Pour 2000, ce sont 802 emplois budgétaires qui sont supprimés. **Les effectifs budgétaires** du ministère sont donc portés à **29.441 emplois**.

Cette évolution prend notamment en compte la création d'emplois au profit de l'enseignement agricole, au profit des services déconcentrés au titre du renforcement du contrôle, au titre de la déprécarisation au sein du ministère ainsi que le transfert d'emplois sur le nouvel établissement public des Haras Nationaux ainsi qu'au budget des Services généraux du Premier ministre.

Il convient de souligner que la **mise en place des contrats territoriaux** d'administration requerra, comme l'avait souligné le Sénat lors du vote de la loi d'orientation agricole, des « ressources nouvelles » en matière de personnel.

### **Les évolutions sur la dernière décennie**

Entre 1990 et 1999, le ministère a connu 1.749 suppressions d'emplois : 20 % en administration centrale, 76 % dans les services déconcentrés et 4 % dans l'enseignement. Proportionnellement à ses effectifs budgétaires, c'est l'administration centrale qui a été la plus touchée. Ce mouvement correspondait à une politique volontariste visant à recentrer l'administration centrale sur ses missions d'animation et de coordination.

*Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche*

## **2. Les dépenses d'intervention**

**Les dépenses d'intervention** (titre IV) **baissent de plus de 25 %** en raison du transfert de la subvention au BAPSA au budget des charges communes. Hors BAPSA, la diminution aurait été limitée à 1,9 % par rapport au budget voté pour 1999.

Au titre de l'action sociale, il faut remarquer la dotation pour 2000 de 50 millions de francs au financement du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles alors que cette dotation était nulle en 1999.

L'action économique voit ses crédits diminuer de 3,2 % avec notamment la diminution des charges de bonification liées à la baisse des taux d'intérêt (- 37 % ; - 900 millions de francs). L'aide alimentaire est également réduite (- 19 millions de francs). C'est au sein de cette partie qu'est inscrite la dotation du fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation (+ 650 millions de francs) ainsi que certains crédits relatifs à la forêt, en hausse.

L'action éducative et culturelle voit ses crédits augmenter de 2,9 %. Un effort particulier est en effet sur les bourses, le fonds social lycéen ainsi que les rémunérations et subventions de fonctionnement de l'enseignement agricole privé.

### **3. Les dépenses en capital**

**Les dépenses en capital** (crédits de paiement) connaissent cette année une forte augmentation : + 19 %, en particulier grâce à la budgétisation des dépenses du FFN. Les dépenses en capital progressent également en matière d'enseignement, de formation et de recherche agricoles.

#### ***C. LES DÉPENSES DU MINISTÈRE DANS L'ENSEMBLE DES DÉPENSES PUBLIQUES BÉNÉFICIAINT À L'AGRICULTURE***

La présentation du budget du ministère de l'agriculture s'accompagne chaque année, en annexe du projet de loi de finances, de celle de l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt. Cette présentation permet de comparer l'évolution des crédits du ministère avec celle des financements en provenance d'autres sources.

### Récapitulation des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt

(en millions de francs)

Financier	1998	1999	Evolution 98-99 (%)	2000	Evolution 99-00 (%)
<b>Ministère de l'agriculture et de la pêche :</b>	<b>101.350</b>	<b>102.091</b>	<b>+ 0,7 %</b>	<b>101.780</b>	<b>- 0,3 %</b>
* Budget général (hors pêche)	35.502	33.360 <sup>1</sup>	- 6,0 %	28.842	+ 3,0 %
* Budget des charges communes <sup>2</sup>	-	-	-	3.958	-
* BAPSA <sup>3</sup>	63.580	66.448	+ 4,5 %	67.297	+ 1,3 %
* Comptes spéciaux du Trésor <sup>4</sup>	2.267	2.282	+ 0,7 %	1.683	- 26,2 %
<b>Autres ministères :</b>	<b>4.099</b>	<b>4.197</b>	<b>+ 2,4 %</b>	<b>4.271</b>	<b>+ 1,8 %</b>
* Recherche	3.661	3.747	+ 2,3 %	3.814	+ 1,8 %
* Intérieur : décentralisation de l'enseignement	356	366	+ 2,8 %	372	+ 1,6 %
* Travail	83	85	+ 2,8 %	85	+0,6 %
<b>Estimation des dépenses agricoles de l'UE bénéficiant à la France</b>	<b>66.337</b>	<b>66.812</b>	<b>+ 0,7 %</b>	<b>64.394</b>	<b>- 3,6 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>171.786</b>	<b>173.100</b>	<b>+ 0,8 %</b>	<b>170.445</b>	<b>- 1,5 %</b>
<b>TOTAL hors BAPSA<sup>5</sup></b>	<b>99.882</b>	<b>101.293</b>	<b>+ 1,4 %</b>	<b>99.190</b>	<b>- 2,1 %</b>

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

Le tableau présenté ci-dessous fait apparaître pour 2000 une **diminution de 1,5 % de l'ensemble des concours publics** (- 2,1 % hors BAPSA).

Il apparaît pour 2000, que sur un **montant total de 170 milliards de francs**, le ministère de l'agriculture et de la pêche contribuera à hauteur de 60 %, les autres ministères de 2 % et l'Union européenne de 38 %.

<sup>1</sup> Dont 5.362 millions de francs de subvention d'équilibre et allocation aux adultes handicapés.

<sup>2</sup> Subvention d'équilibre au BAPSA et allocation aux adultes handicapés.

<sup>3</sup> Cotisations, subvention d'équilibre, et AAH non comprises.

<sup>4</sup> Fonds forestier national (FFN) supprimé à partir de 2000, Fonds de développement des adductions d'eau (FNDAE) et Fonds national des haras et activités hippiques.

<sup>5</sup> Pour éviter les doubles comptes, on soustrait également la subvention de l'Etat et le remboursement de l'AAH au BAPSA.

Si l'on raisonne hors BAPSA, ces pourcentages deviennent : 31 % pour le ministère de l'agriculture et de la pêche, 4 % pour les autres ministères et 65 % pour l'Union européenne.

Ces pourcentages ne sont pas sensiblement différents de ceux observés en 1999.

## II. EXAMEN DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PRÉVUS PAR LE MINISTRE POUR FINANCER SES PRIORITÉS POUR L'AN 2000

Pour le budget de son ministère en 2000, le ministre a développé **quatre axes prioritaires**, qui sont en cohérence avec celles affichées dans le cadre de **la loi d'orientation agricole** dont ce budget doit permettre la mise en œuvre :

- 1- assurer le financement des contrats territoriaux d'exploitation ;
- 2- promouvoir les actions en faveur de la forêt ;
- 3- poursuivre les efforts d'amélioration de la qualité sanitaire des aliments ;
- 4- et développer la formation et l'emploi des jeunes.

Ces priorités sont en lien étroit avec la loi d'orientation agricole qui instaure les contrats territoriaux d'exploitation et renforce les actions en faveur de la qualité sanitaire des aliments. Elles se font également l'écho des préoccupations récentes des consommateurs comme des agriculteurs concernant la qualité sanitaire des aliments. Elles sont peut-être la préfiguration d'un **projet de loi de modernisation et d'orientation forestière** qui devrait être déposé sur le bureau des assemblées avant la fin de l'année 1999.

### Présentation des crédits demandés pour 2000 par agrégat

(en millions de francs)

	Crédits demandés pour 2000	Pourcentage du total
Agrégat 1 - Activités agricoles productives	10.864	37,4 %
Agrégat 2 - Industries agro-alimentaires	395	1,4 %
Agrégat 3 - Espace rural et forêt	2.001	6,9 %
Agrégat 4 - Enseignement et recherche	7.292	25,1 %
Agrégat 5 - Protection sociale et solidarité	1.236	4,3 %
Agrégat 6 - Pêche	191	0,7 %
Agrégat 7 - Services généraux	7.054	24,3 %

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

**A. « ASSURER LE FINANCEMENT DES CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION »**

L'exercice 2000 constitue la deuxième année de mise en œuvre des CTE mais la **première année de fonctionnement à grande échelle**.

Mesure phare de la loi d'orientation agricole, le CTE est un contrat signé entre le préfet et l'agriculteur pour une période de 5 ans et « *qui comporte un ensemble d'engagements portant sur les orientation de la production de l'exploitation, l'emploi et ses aspects sociaux, la contribution de l'activité à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs de production agricole* »<sup>1</sup>. Le CTE comporte deux volets : un volet socio-économique<sup>2</sup> et un volet environnemental et territorial<sup>3</sup>.

**1. Le financement en 1999**

En 1999, une ligne budgétaire spécifique<sup>4</sup> leur a été consacrée, avant même le vote de la loi, avec la création l'an dernier du « **fonds de financement des CTE** ». Ce fonds a été doté de **300 millions de francs** en 1999 par **redéploiement de crédits existants** : 140 millions de francs sur le fonds de gestion de l'espace rural (FGER) qui a disparu, 45 millions de francs sur les crédits des opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF), 100 millions de francs, sur les crédits des offices et 15 millions de francs sur le fonds d'installation en agriculture (FIA).

En outre, un financement de 150 millions de francs de crédits européens a été trouvé (en cofinancement pour les CTE qui s'inscriront dans les actions éligibles aux fonds structurels).

Les CTE ont donc bénéficié en 1999 d'un total de **450 millions de francs** pour la première année.

---

<sup>1</sup> Article 4 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

<sup>2</sup> Par exemple : conversion à l'agriculture biologique, développement de l'agro-tourisme, etc.

<sup>3</sup> Par exemple : entretien de zones laissées à l'abandon, gestion raisonnée de l'apport d'engrais, de produits phytosanitaires ou d'irrigation, etc.

<sup>4</sup> Chapitre 44-84 (nouveau).

## 2. Le financement en 2000

Il est prévu au budget pour 2000, que la dotation du fonds de financement des CTE soit portée de 300 à **950 millions de francs**. Cette augmentation résulte en partie de redéploiement de crédits (et notamment 145 millions de francs issus du fonds pour l'installation en agriculture qui disparaît et 155 millions de francs provenant de la dotation jeunes agriculteurs). Votre rapporteur spécial **n'est pas favorable à ces redéploiements de crédits** qui privent de ressources des actions utiles.

A cette dotation budgétaire, s'ajouteront autant de **crédits communautaires** issus de la modulation des aides (*cf. infra*). Soit un total de **1,8 milliard de francs**.

L'objectif du ministère est de conclure **50.000 CTE** d'ici la fin 2000 et d'atteindre le chiffre de 100.000 CTE conclu en 2002. Pour 2000, chaque CTE serait financé à hauteur de 50.000 francs. Ces objectifs de conclusion semblent toutefois relativement optimistes, comme l'étaient les 10.000 CTE annoncés pour 1999.

### B. « *PROMOUVOIR LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA FORÊT* »

Plusieurs mesures majeures sont prévues dans le projet de budget pour 2000 s'agissant de la forêt.

#### Crédits consacrés à la forêt par le budget Agriculture et Pêche

(en millions de francs)

Engagements totaux	LFI 1998	LFI 1999	PLF 2000
Recherche	20,6	20,6	29,5
Développement forestier	110,0	116,1	138,3
Inventaire forestier national	39,4	42,4	33,1
Versement compensateur	846	878	957
Protection (incendie, terrains de montagne, dunes)	308,1	316	332,5
Travaux	245,7	237,9	287,7
Aval de la filière	107,8	110,1	135
Fonctionnement spécifique	10	10	10

Acquisitions	5,5	5,5	3,9
TOTAL	1693,1	1736,6	1927,2

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

Pour la forêt publique, il faut souligner que le **versement compensateur à l'Office national des forêts (ONF)** est porté à 957 millions de francs (en hausse de 80 millions de francs soit + 9 %). Votre rapporteur spécial ne peut que s'en réjouir car il a régulièrement dénoncé la faiblesse du versement compensateur de l'Etat, contraire aux textes. Cette augmentation aura pour contrepartie les efforts demandés à l'ONF dans le cadre du prochain contrat d'objectif qui sera élaboré entre l'établissement et ses tutelles.

Pour la forêt privée, des actions budgétaires sont prévues : la restauration des terrains de montagne bénéficie de 20 millions de francs supplémentaires et les investissements et interventions en faveur de la forêt bénéficient de 100 millions de francs supplémentaires. Le Conservatoire de la forêt méditerranéenne voit sa dotation confortée à 63 millions de francs. Il faut également souligner la suppression à compter de 2000 des taxes forestières<sup>1</sup> et de défrichement<sup>2</sup>, antérieurement affectées au compte spécial du trésor « FFN », supprimé.

#### **La suppression du compte spécial du Trésor 'Fonds forestier national'**

A la suite de la réforme de la taxe forestière en 1991, le FFN a connu une baisse brutale de ses recettes annuelles qui se situaient entre 700 et 800 millions de francs en moyenne et sont tombées après 1991 à environ 400 millions de francs, en dépit de mesures de redressement prises en 1994 et 1995 à l'initiative du Sénat. Le relais n'a pu être que partiellement pris par le budget de l'Etat, en raison des efforts de rigueur budgétaire. Votre rapporteur spécial s'est régulièrement inquiété du financement du FFN.

Pour éviter de faire supporter aux industriels de la filière bois le coût des actions forestières envisagées (ils sont redevables de la taxe forestière qui finance le FFN), il est proposé dans le projet de loi de finances pour 2000 de transférer l'ensemble des dépenses du FFN au budget de l'Etat. Sont ainsi transférés au ministère de l'agriculture et de la pêche 417 millions de francs qui correspondent aux dépenses du FFN telles qu'elles figurent dans la loi de finances initiale pour 1999 ; ces crédits ont été répartis sur les différents chapitres budgétaires en fonction des dépenses qu'ils finançaient. Les recettes entreront dans les ressources générales du budget de l'Etat à l'exception de la taxe sur le défrichement et de la taxe forestière qui sont supprimées. Ainsi, le compte spécial du Trésor FFN pourrait être clos au 31 décembre 1999.

<sup>1</sup> Produit : 310 millions de francs.

<sup>2</sup> Produit : 32 millions de francs.

**C. « POURSUIVRE LES EFFORTS D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS »**

La crise de la vache folle et le développement de la culture des plantes transgéniques ont imposé un effort accru dans le domaine de la sécurité et de la qualité alimentaires. L'enveloppe prévue pour 2000 est en augmentation de **6 %** et atteint **921 millions de francs**.

Il faut remarquer l'inscription de 20 millions de francs pour le système informatique et 37 millions de francs pour des actions locales en faveur de **l'identification permanente généralisée des bovins (IPG)** requise par les autorités communautaires et qui doit permettre une traçabilité intégrale des bovins.

Les moyens consacrés à la **biovigilance** et aux missions de contrôle sanitaire des végétaux progressent de 13 % et atteignent 60,5 millions de francs. La sélection végétale disposera de 8 millions de francs supplémentaires (soit 14 millions de francs ; + 115 %).

**L'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)** est dotée de 9,6 millions de francs supplémentaires en dépenses ordinaires et 13,5 millions de francs en crédits de paiement.

**D. « DÉVELOPPER LA FORMATION ET L'EMPLOI DES JEUNES »**

**1. Enseignement et formation**

Pour l'enseignement public, 230 postes d'enseignants et autres personnels seront créés. En outre, un effort de déprécarisation est mis en œuvre pour 149 agents de l'enseignement agricole. En effet, selon un rapport de l'inspection générale de l'agriculture remis en mai 1998, 25 % des 5.600 enseignants et un tiers de 6.000 personnels administratifs se trouvaient en situation précaire. Ce même rapport préconise la titularisation de plus de 2.000 personnes sur cinq ans.

Le fonds social lycéen, créé en 1998 et destiné aux élèves issus de familles défavorisées, voit ses crédits passer de 10 à 12 millions de francs, en augmentation de + 20 % pour 2000. Les bourses atteignent 530 millions de francs en hausse de 2 % par rapport à 1999 et 12 millions de francs sont consacrés à la lutte contre l'exclusion sociale dans les lycées agricoles.

S'agissant de l'enseignement privé, le ministre s'enorgueillit de respecter « *intégralement les accords conclu par les différents gouvernements avec l'ensemble agricole privé* ». Ces crédits augmentent de 3,8 % pour 2000.

## **2. Installation des jeunes**

L'objectif fixé par le ministère **était de 10.000 installations aidées** de jeunes agriculteurs en 1999. Il semblerait que la réalité soit bien inférieure à cet objectif avec moins de 7.000 installations aidées, en diminution de 15 % par rapport à 1998.

En 2000, en dehors des crédits des CTE, l'effort budgétaire ne semble pas à la hauteur pour enrayer ce phénomène :

- les crédits de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) sont amputés de 155 millions de francs pour abonder le fonds de financement des CTE : ils passent donc de 645 millions de francs en 1998 et 1999 à 490 millions de francs en 2000 ;

- le fonds d'installation en agriculture (FIA) créé en 1998 n'est plus doté en 2000 : tous ses crédits (160 millions de francs en 1998 et 145 millions de francs en 1999) ont été redéployés vers le fonds de financement des CTE.

**Votre rapporteur spécial estime qu'il est de mauvaise politique de supprimer ainsi les dotations d'actions utiles, spécifiquement dédiées à l'installation des jeunes**, au profit d'un fonds « multifonctionnel ». Moins de quatre ans après la « Charte à l'installation », il s'agit d'un mauvais signal envoyé aux jeunes qui souhaitent s'installer.

## **III. EXAMEN DE L'ARTICLE 64 RATTACHÉ AU BUDGET « AGRICULTURE ET PÊCHE »**

L'article 64 du projet de loi de finances pour 2000 prévoit de proroger d'un an les majorations des taux des contributions additionnelles établies au profit du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA).

Or, il apparaît à votre rapporteur spécial que ces majorations de taux, qui se voulaient exceptionnelles et deviennent pérennes au fil des années, ne sont pas totalement justifiées. La situation financière du fonds est très bonne et l'article L. 361-5 du code rural précise bien que son financement doit se faire à parité entre les agriculteurs et l'Etat. Or celui n'a versé aucune subvention l'an dernier, et se contente de 50 millions de francs cette année. Il n'est pas équitable de faire peser une telle charge financière sur les seuls agriculteurs.

Votre rapporteur spécial vous propose donc, comme le Sénat l'avait voté l'an dernier, de réduire de 50 % les majorations prévues.

#### **IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

##### ***A. L'APPLICATION DES LOIS LAISSE PARFOIS À DÉSIER***

L'article 124 de la loi n° 96-1181 du 31 décembre 1997 de finances pour 1997 prévoyait le dépôt, avant le 30 juin 1997, d'un **rapport relatif à l'incidence sur le budget de l'Etat du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricoles (PMPOA)**. Un tel rapport n'a jamais été déposé sur le bureau des assemblées. Une mission conjointe de l'Inspection générale de l'agriculture et de l'Inspection générale des finances achève actuellement un rapport sur l'évaluation de ce programme mais celui-ci n'aurait pas vocation à être publié. Or ce rapport contient des chiffrages du coût budgétaire passé et à venir du PMPOA qui intéresse la représentation nationale chargée d'en voter les crédits. La volonté du législateur ne semble pas avoir été respectée.

Votre rapporteur spécial trouve que cet « oubli » est préoccupant que de plus en plus les ministres acceptent de telles dispositions renvoyant à un rapport pour repousser le sujet concerné à plus tard.

Votre rapporteur spécial tient également à souligner **la parution relativement tardive de décrets relatifs à diverses redevances sanitaires** que le Parlement avait votées dans l'urgence en décembre dernier en raison de retards dans la transposition de directives communautaires. Ces redevances avaient été introduites par voie d'amendement à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances rectificative pour 1998<sup>1</sup> et les principaux décrets, qui ne sont pas encore tous parus, n'ont été publiés au Journal officiel qu'en septembre 1999.

##### ***B. OÙ EN EST LA FISCALITÉ AGRICOLE ?***

**L'année 1999** a vu l'instauration de **nouvelles dispositions fiscales** spécifiques au secteur agricole : la création de la redevance sanitaire pour le contrôle de certaines substances et de leurs résidus, l'extension de la redevance sanitaire de découpage au gibier sauvage, la création des redevances sanitaires d'abattage et de découpage et des redevances sanitaires sur les produits de la pêche et de l'aquaculture (ces redevances sont issues de la transposition de directives communautaires par la loi de finances rectificative

pour 1998<sup>1</sup>) ; l'extension de la déduction pour investissement à l'acquisition de parts de coopératives agricoles (en loi d'orientation agricole<sup>2</sup>).

**L'année 2000** devrait voir l'application d'autres dispositions : avec dans le projet de loi de finances pour 2000, des suppressions (la taxe de défrichement, la taxe forestière) et des nouveautés (l'Assemblée nationale propose par deux articles additionnels d'étendre l'exonération de TVA à l'ensemble des opérations des SAFER<sup>3</sup> et de permettre aux viticulteurs soumis au régime simplifié d'imposition de comptabiliser leurs stocks au prix de revient effectif et de constituer des provisions pour dépréciation de ces stocks<sup>4</sup>) et, dans le projet de loi de financement pour la sécurité sociale pour 2000, le **projet du gouvernement d'instaurer un nouveau compartiment de la TGAP sur les produits phytosanitaires** (le projet d'une taxe sur les engrais a été reporté à plus tard).

#### La taxe sur les produits phytosanitaires

L'objectif de cette taxe est de réduire l'usage des phytosanitaires qui font peser de nombreux risques sur la santé (eau, air, aliments, usage professionnel).

Une taxation au premier gramme avec une intensité différente selon sept grandes classes de toxicité est prévue. Le produit attendu de cette taxe est de l'ordre de 300 millions de francs soit environ 2,5 % du chiffre d'affaires de l'industrie phytosanitaire.

Votre rapporteur spécial tient à rappeler qu'il existe aujourd'hui des dispositifs réglementaires comme Phyto-Mieux et que les produits concernés font déjà l'objet d'une homologation. En outre, il faut remarquer qu'une bonne partie de la pollution issue des phytosanitaires provient de la non-reprise d'emballages vides ou d'une mauvaise utilisation des pulvérisateurs.

Il estime qu'il conviendrait que les revenus tirés d'une telle taxe soit réalloués au secteur agricole pour en alléger les conséquences sur le revenu des agriculteurs. **Votre rapporteur spécial s'étonne que le produit de cette taxe aille abonder le fonds de compensation des allègements de charges prévus par le projet de seconde loi sur les 35 heures.**

Votre rapporteur spécial souhaiterait toutefois qu'une **réforme d'ensemble de la fiscalité agricole** soit menée. Le rapport prévu à l'article 141 de loi d'orientation agricole précitée devra être rendu au 1<sup>er</sup> avril 2000. Il a été confié par le Premier ministre à deux parlementaires en mission. Votre rapporteur spécial veillera à ce que le gouvernement en tire les conséquences

<sup>1</sup> Loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998.

<sup>2</sup> Loi n° 99-575 du 9 juillet 1999.

<sup>3</sup> Article 4 bis du projet de loi de finances pour 2000. Safer : sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

<sup>4</sup> Article 24 ter du projet de loi de finances pour 2000.

nécessaires. Il souhaite également que le projet de loi de modernisation et d'orientation forestière qui devrait être présenté prochainement au Parlement comporte un volet fiscal.

### C. LA MODULATION DES AIDES : UNE BONNE IDÉE MAL APPLIQUÉE

#### 1. Le principe est intéressant

Le 28 juillet 1999, le ministre a présenté un projet de nouveau mode de répartition des aides à l'agriculture qui « *met l'accent sur la solidarité (et) la justice sociale* ».

En effet, **l'accord de Berlin du 26 mars 1999** autorise les Etats de l'Union européenne à effectuer un prélèvement sur les aides directes perçues par les agriculteurs, dans la limite de 20 % de leur montant total, et à l'utiliser pour augmenter les crédits destinés au développement rural. Le règlement européen prévoit l'utilisation de trois critères de modulation : le montant total des aides directes, la marge brute standard et l'emploi.

La France est le premier pays de l'Union européenne à tester ce nouveau dispositif.

#### 2. L'application est hasardeuse

Le ministre a donc décidé de dégager ainsi environ **1 milliard de francs** pour financer les futurs CTE.

La répartition des aides sera modulée selon **deux critères**. Le critère de la marge brute standard ayant été jugé trop complexe, ont donc été retenus les deux critères suivants :

- **le montant total des aides actuelles** : seuls les agriculteurs recevant plus de 250.000 francs d'aides directes par an verront le montant de celles-ci diminuer (ce qui correspond à des exploitations d'au moins 100 hectares de céréales, protéagineux et oléagineux). Un barème progressif fixe le taux de modulation avec un maximum de 20 % pour les exploitations bénéficiant de plus de 700.000 francs d'aides annuelles.
- **l'emploi** : pour les groupements, le montant des aides sera divisé par le nombre d'associés actifs (principe de la transparence des sociétés). Des réductions forfaitaires sur le montant du prélèvement sont aussi prévues :

15.000 francs par emploi salarié à temps plein et 5/12<sup>e</sup> des charges sociales (plafonné à 15.000 francs) pour la main d'œuvre familiale.

Sur les 680.000 exploitations françaises, 30.000 seraient concernées, soit 4 %. Le prélèvement ne devrait pas représenter en moyenne plus de 3 % du total des aides accordées aux exploitations françaises. Dans 80 % des cas le prélèvement sera inférieur à 6 % et seuls 1.400 exploitants auront un prélèvement de 20 %.

Mais à bien des aspects la modulation des aides telle que prévue pour 2000 **entraînera des inéquités et des effets pervers** :

- ce sont les zones intermédiaires, là où les rendements sont faibles ou moyens, qui seront les plus touchées (Lorraine, Bourgogne, une partie du Centre, Poitou-Charentes) ;
- certaines productions seront très sensibles à la modulation en raison de leur montant d'aides à l'hectare très élevé (fécule de pomme de terre et tabac par exemple ; pour cette dernière production, la modulation risque de mettre en cause la survie des tabaculteurs puisque la moitié du revenu tabacole pourrait être amputée) ;
- les « scopeurs » (exploitants de surfaces en céréales, oléagineux et protéagineux) seront également fortement mis à contribution (leur bénéfice après modulation pourrait diminuer de 77 % dans certains cas).

**Les critères retenus ne reflètent absolument pas le niveau de revenus de l'exploitation** : ce mécanisme s'apparente à un impôt sur le chiffre d'affaires. Il faudrait prendre en compte la prospérité globale de l'exploitation pour renforcer l'équité du dispositif. **Le dispositif proposé n'est donc pas acceptable en l'état.**

Votre rapporteur spécial s'inquiète que, comme dans le cadre de la politique des 35 heures, il **faille trouver « coûte que coûte » des ressources nouvelles dans des échéances brèves** et qu'ainsi les dispositifs de financement proposés à la représentation nationale ne soient pas satisfaisants.

## AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET ENVIRONNEMENT

### I - AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Rapporteur spécial : M. Roger BESSE*

La commission des finances doit se prononcer sur les crédits de l'aménagement du territoire inscrits dans le fascicule budgétaire « I. Aménagement du territoire » du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement .

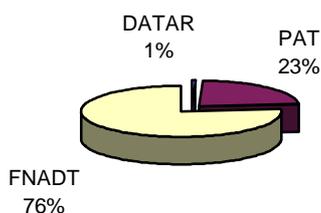
Ces crédits ne constituent qu'une petite partie de l'ensemble des crédits du budget que l'Etat estime relever de la politique d'aménagement du territoire. Dans le projet de loi de finances pour 2000, l'effort total de l'Etat est estimé à 55,2 milliards de francs par le « jaune » budgétaire, tandis que les crédits du « bleu » s'élèvent à 1,9 milliard de francs, soit 3,5 % de l'ensemble.

La nomenclature des crédits de l'aménagement du territoire n'a pas changé en 2000. Ils comprennent :

- les dépenses de fonctionnement de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, la **DATAR** ;
- les crédits consacrés à la prime d'aménagement du territoire (**PAT**) ;
- les crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (**FNADT**).

Le graphique ci-dessous retrace la part relative de ces trois grands postes de dépenses :

**Répartition des crédits du budget de l'aménagement du territoire**



**I. L'EVOLUTION DES CREDITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000**

Le budget de l'aménagement du territoire s'élève à **1,9 milliard** de francs dans le PLF 2000. Il augmente de 127 millions de francs, soit 7 %.

Cette augmentation résulte principalement de l'augmentation de 105 millions de francs de la dotation de la prime d'aménagement du territoire.

**L'évolution par titre des crédits de l'aménagement du territoire**

*(en millions de francs)*

	LFI 99	PLF 2000	Evol. en valeur	Evol. en %
<b>Titre III (DATAR)</b>	108,7	119,1	+ 10,3	+ 9,5 %
<b>Titre IV (FNADT interv.)</b>	295,3	455	+ 159,6	+ 54 %
<b>Titre VI (investissement)</b>	1398,7	1356	- 42,7	- 3,05 %
- PAT	315	420	+ 105	+ 31,25 %
- FNADT	1083,7	936	- 147,7	- 13,6 %

**A. LA DATAR**

Les crédits de la DATAR représentent 1 % du budget de l'aménagement du territoire.

Ils augmentent de 10 % entre 1999 et 2000. Cette hausse est due à la progression des dépenses de personnel et, surtout, aux crédits supplémentaires destinés à financer les éventuelles études que pourraient commander les nouvelles **cellules de prospectives** mises en place au sein de la DATAR.

Les moyens de fonctionnement des services sont en revanche réduits de 1,9 % en 2000. L'ajustement à la baisse repose essentiellement sur les dotations des postes de la DATAR à l'étranger.

#### Moyens de fonctionnement de la DATAR

	1998	1999	2000	2000/1999 (en %)
<b>Personnel</b>	54,27	56,93	58,52	+ 2,7
<b>Fonctionnement</b> des services (hors études)	33,82	33,82	33,17	- 1,9
<b>Etudes</b>	18,00	18,00	27,46	+ 52,5
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>108,7</b>	<b>119,1</b>	<b>+ 10,1</b>
<b>Total (hors études)</b>	<b>88,10</b>	<b>90,75</b>	<b>91,69</b>	<b>+ 1,03</b>

#### **B. LA PRIME D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

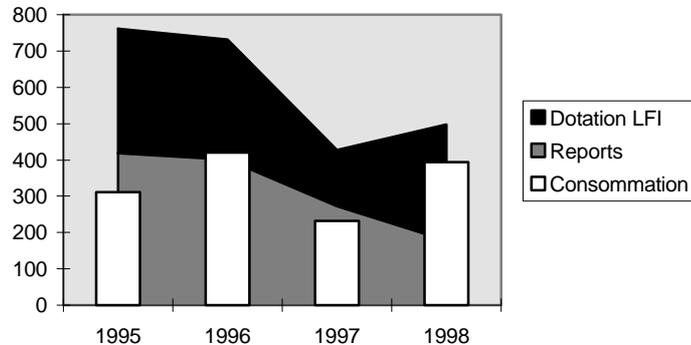
Les crédits consacrés à la prime d'aménagement du territoire augmentent de 105 millions de francs (+ 33 %) et s'établissent à 420 millions de francs.

Cette forte progression marque la « fin d'une époque », au cours de laquelle les crédits de la PAT étaient caractérisés par une sous-consommation chronique.

L'année 2000 marquera **l'achèvement du processus d'apurement du stock de report de crédits de paiement reportés**, enclenché par le précédent gouvernement et poursuivi par l'actuel. En 1998, 111 millions de francs d'autorisations de programme et 32 millions de francs de crédits de paiement ont ainsi fait l'objet d'annulations. Le taux de consommation des crédits en 1998 s'est élevé à 85 %, contre 56,8 % en 1997.

De plus, l'assouplissement, certes limité, des critères d'éligibilité à la prime à compter de 2000 permettra d'améliorer la consommation des crédits du chapitre 64-00.

### Montant et consommation des crédits de la PAT



### C. LE FONDS NATIONAL D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Le FNADT est une création de l'article 33 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995. Il a vocation à regrouper les crédits « *consacrés aux interventions pour l'aménagement du territoire, à la restructuration des zones minières, à la délocalisation des entreprises, à l'aide aux initiatives locales pour l'emploi, au développement de la montagne et à l'aménagement rural* ».

Ses crédits sont répartis entre deux sections :

- une **section générale** gérée par le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) présidé par le Premier ministre, qui bénéficie d'environ 35 % des crédits du fonds ;

- une **section locale** composée de crédits déconcentrés auprès des préfets de région qui les utilisent pour financer des opérations contractualisées (plus de 50 % des crédits) et, pour le solde, subventionnent des opérations présentant un intérêt d'aménagement du territoire.

Une circulaire précisant les modalités de la gestion du FNADT paraîtra au début de l'année prochaine. Elle devrait notamment entériner l'évolution du FNADT vers le soutien aux projets présentant une dimension intercommunale.

**Dans le projet de loi de finances pour 2000, le montant des crédits du FNADT est pratiquement stable : il augmente de 1 %.**

**L'évolution des crédits du FNADT**

*(en millions de francs)*

	<b>LFI 99</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>Evol. en volume</b>	<b>Evol. en %</b>
Interventions	295,3	455	+ 159,7	+ 54 %
Investissements	1083,7	936	- 147,7	- 14 %
<b>TOTAL</b>	<b>1379</b>	<b>1391</b>	<b>+ 12</b>	<b>+ 1%</b>

La stabilité du montant total du FNADT contraste avec les évolutions de la répartition interne des crédits du fonds, caractérisée par un **transfert des dépenses d'investissement** (titre VI) **vers les dépenses d'intervention** (titre IV).

Ce mouvement s'explique par la volonté de la DATAR d'orienter sa politique contractuelle vers le soutien logistique (conseil, études) à la définition de « conventions d'objectifs », qui préfigureront le contenu des nouveaux **contrats de pays et contrats d'agglomération** créés par la loi du 29 juin 1999, et qui seront intégrés aux contrats de plan Etat-régions.

S'agissant des contrats de plan Etat-régions, la DATAR a d'ailleurs modifié sa nomenclature budgétaire de manière à faire apparaître le montant des crédits consacrés au financement d'opérations relevant des contrats 2000-2006. Cette initiative est appelée à être imitée par les autres ministères, et permettra d'améliorer le suivi du financement par l'Etat de sa participation aux contrats de plan Etat-région.

**Au total, la DATAR consacrera 595 millions de francs aux contrats de plan en 2000.**

Outre le financement des missions traditionnelles du FNADT, le chapitre 44-10 (FNADT-interventions) sert également, depuis 1996, de « **boîte à lettre** ». Il est abondé en gestion pour financer certaines opérations spécifiques :

- le **contrat interrégional du bassin parisien** : entre 1994 et 1999, 1 milliard de francs, correspondant à la part de l'Etat et des huit régions du bassin parisien, ont convergé vers le 44-10 avant d'être délégués au préfet de la région Ile-de-France ;

- les « **mesures sociales dérogatoires** » qui servent à financer l'accompagnement social des restructurations des industries de la défense. Ces crédits proviennent du ministère de la défense. Ils se sont élevés à 10 millions

de francs en 1997 et à 47,4 millions de francs en 1998, dont 37 millions ont été reportés sur l'exercice 1999.

## II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

### A. *DE LA LOI PASQUA À LA LOI VOYNET : LE DEVOIEMENT DES INSTRUMENTS FINANCIERS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE*

#### 1. **L'attitude du gouvernement sur le zonage oscille entre refus idéologique et pragmatisme**

Depuis son arrivée au pouvoir, le gouvernement entretient une **suspicion** quant au principe et à l'efficacité des zonages mis en place par ses deux prédécesseurs, aussi bien dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, la LOADT dite « loi Pasqua », que dans le de relance pour la ville du 16 novembre 1996.

Pourtant, aucun des rapports commandés pour mettre à mal ces dispositifs (le rapport Sueur sur la politique de la ville ou encore le rapport Auroux sur les zonages) n'est parvenu à en démontrer l'inanité.

Ces rapports n'ont d'ailleurs pas non plus remédié au principal problème posé par l'évaluation de ces zonages : l'absence de précision du chiffrage de leur coût budgétaire.

Malgré tout, le gouvernement a toujours affirmé sa volonté de réformer les zonages, et s'est empressé de ne pas la mettre en œuvre au motif qu'il fallait attendre la révision des zonages européens, afin d'améliorer la cohérence entre les découpages territoriaux.

Ainsi, lors de la discussion au Sénat du projet de loi « Voynet » au mois d'avril dernier, **la ministre de l'aménagement du territoire s'est opposée à un amendement de la commission spéciale prorogeant jusqu'en 2006 les exonérations** de charges fiscales et sociales pour les entreprises créées dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)<sup>1</sup> au motif qu'il convenait

---

<sup>1</sup> Amendement n° 101 portant article additionnel après l'article 38, séance du 6 avril 1999, J.O. Sénat, p. 2117.

d'abord de procéder à un « *bilan de l'application du dispositif dans chaque type de zone, pour réfléchir aux aménagements nécessaires, plutôt que de proroger dans la précipitation un dispositif qui doit être repensé dans sa globalité* ».

Le bilan souhaité par la ministre a sans doute été réalisé rapidement puisque, trois mois plus tard, à l'occasion du conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT) du 8 juillet 1999, elle a reconnu la **légitimité des zonages** issus de la LOADT et du pacte de relance pour la ville en exprimant le souhait d'en tenir compte dans la détermination des territoires éligibles à l'objectif 2 de la nouvelle génération de fonds structurels.

Cette reconnaissance implicite de la pertinence des ZRR constitue une avancée, confirmée par **l'article 58** du présent projet de loi de finances. Cet article **a en effet le même objet que l'amendement sénatorial rejeté par Mme Voynet, c'est-à-dire la prorogation des exonérations de charges fiscales et sociales dans les ZRR.**

Il convient cependant de souligner que, alors que l'amendement sénatorial faisait coïncider la durée des exonérations avec celle des contrats de plan Etat-région et des fonds structurels européens, le gouvernement limite la prorogation à 2004.

Votre rapporteur spécial se félicite du ralliement, même tardif, du gouvernement à la philosophie de la loi du 4 février 1995.

En 2000, il conviendra d'être attentif aux **conséquences des résultats du recensement général de 1999 sur le périmètre des ZRR**, défini en fonction de critères de population, et de veiller à la mise en place de mesures d'accompagnement en faveur des territoires qui perdront l'éligibilité.

## **2. Le triste sort des fonds de la loi de 1995**

La loi de 1995 a créé plusieurs fonds dans le but de consolider et de mettre en avant les moyens financiers au service de la politique d'aménagement du territoire. Ces fonds ont pris la forme soit de comptes d'affectation spéciale, soit de chapitres inscrits au budget d'un ministère.

### **❶ Le FITTVN**

Les concepteurs de la LOADT plaçaient beaucoup d'espoir dans les fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), censé financer, grâce au produit de taxes affectées reposant sur les producteurs d'énergie hydro-électrique et les sociétés concessionnaires

d'autoroutes, « *la réalisation d'infrastructures fluviales, ferroviaires, de transport combiné et de routes* ».

En réalité, comme le remarque la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, les moyens nouveaux du FITTVN ont surtout permis la débudgétisation de dépenses auparavant prises en charge par le ministère des transports. Cette dérive conduit aujourd'hui la Cour à s'interroger sur les justifications du maintien du statut de compte spécial du trésor pour le FITTVN.

### **② Le FGER**

Le fonds de gestion de l'espace rural (FGER), qui est un chapitre du budget du ministère de l'agriculture, connaît lui aussi une existence chaotique. Systématiquement doté en loi de finances de 1995 à 1998, ses crédits n'ont jamais été totalement consommés et ont souvent été victimes des mesures de régulation budgétaire. Compte tenu du montant important de reports sur ce chapitre, il n'est plus doté depuis 1999.

Le FGER a aujourd'hui deux « concurrents » : les contrats territoriaux d'exploitation, créés en 1999 et financés par les crédits qui ne sont plus attribués au FGER et, depuis la loi « Voynet », le fonds de gestion des milieux naturels.

L'objet de ces trois dispositifs est proche et il est vraisemblable que, s'il s'avère que les missions du FGER peuvent être assumées par ses deux successeurs, celui-ci disparaîtra.

### **③ Le FNDE**

Le fonds national de développement des entreprises (FNDE) n'a pas d'existence propre. Le sigle FNDE sert aujourd'hui à désigner une série de mesures en faveur des petites entreprises, dont certaines ne relèvent d'ailleurs pas du budget de l'Etat.

L'effort de l'Etat dans le FNDE se limite à 10 millions de francs du FNADT, qui financent des subventions aux associations d'aide à la création d'entreprise, et 20 millions de francs du ministère de l'industrie, qui verse des subventions à des sociétés de capital risque, correspondant aux frais de dossiers de petits projets.

## ***B. LA REFORME DE LA PAT SUSCITE DES INQUIETUDES***

Réclamée depuis longtemps, par le Sénat en particulier, la réforme de la PAT a été décidée lors du comité interministériel d'aménagement du

territoire du 15 décembre 1997. Un groupe de travail s'est constitué et, après l'arbitrage du premier ministre, a rendu ses conclusions au printemps 1999.

L'inadaptation du régime actuel de la PAT est due au **décalage** entre, d'une part, la géographie de la PAT, à dominante rurale et, d'autre part, ses critères d'éligibilité, conçus pour bénéficier à des investissements industriels lourds.

La réforme de 1995, qui avait relevé le montant des subventions versées par emploi créé, n'a pas contribué à améliorer le taux de consommation des crédits de la PAT en raison de la difficulté de trouver des projets adaptés.

La réforme proposée aujourd'hui s'attaque aux vraies difficultés. Il est en effet proposé :

- **d'abaisser les critères d'éligibilité** à la PAT pour les PME-PMI. Pour elles, les seuils passeraient de 20 millions de francs d'investissement et 20 emplois créés à 15 millions de francs d'investissement et 15 emplois créés ;

- **d'élargir l'éligibilité à certaines nouvelles activités de services**, telles que les centres d'appel, la logistique ou l'informatique.

A première vue, les grandes lignes de cette réforme vont dans le bon sens puisque la réduction des seuils contribue à adapter la PAT à la réalité des investissements en zone rurale (projets de petites taille, services).

Pourtant, on ne peut que **regretter que l'abaissement des seuils n'aille pas assez loin**, les projets permettant de créer quinze emplois restant très rares en zones rurales.

De plus, ce sont les **zones rurales que l'abaissement des seuils souhaite favoriser qui font les frais de la révision de carte de la PAT**, au sujet de laquelle les élus locaux n'ont pas été consultés.

En outre, votre rapporteur spécial constate que la réglementation appliquée en matière d'aide aux entreprises varie d'une collectivité territoriale à l'autre. Il estime en effet que ce phénomène est de nature à alimenter les délocalisations d'entreprises, au détriment des territoires les plus fragiles.

### **C. LES NOUVEAUX CONTRATS DE PLAN**

Les nouveaux contrats de plan ne seront pas signés avant le début de l'année prochaine. Le montant total de la participation de l'Etat n'a d'ailleurs pas encore été arrêté.

A ce jour, une **première enveloppe** de 95 milliards de francs, qui correspond aux priorités fixées par l'Etat, a été répartie entre les ministères lors du CIAT du 23 juillet 1999. Les principaux bénéficiaires de la nouvelle enveloppe sont les ministères de l'emploi et de la solidarité, de la ville et de l'environnement.

A cet égard, il est préoccupant de constater que le seul ministère dont la dotation baisse est celui de **l'équipement** (- 14 %). Au sein de ces crédits, l'effort consacré aux routes chute de 24 %.

Une **deuxième enveloppe**, dont le montant s'établira entre 10 et 25 milliards de francs, sera répartie au mois de novembre. Elle prendra en compte les priorités déterminées par les régions, et mises en formes par les préfets de région.

#### ***D. LA NECESSITÉ DE SOUTENIR LA CREATION D'ENTREPRISE EN ZONE SENSIBLE***

La politique d'aménagement du territoire repose nécessairement sur la réalisation d'infrastructures structurantes et la mise en place de mécanismes financiers permettant de réduire les écarts de richesses entre les différentes parties du territoire national.

Toutefois, ces approches globales doivent être accompagnées de la **mobilisation des initiatives locales** afin de maintenir l'activité et la vie dans les parties les moins favorisées de notre territoire.

Dans cette optique, votre rapporteur spécial suit de près, depuis bientôt deux ans, le développement de structures d'aide à la création d'entreprise, les **plates-formes d'initiative locale (PFIL)**. Les plates-formes sont fédérées au sein de l'association France Initiative Réseau, que les élus locaux commencent à bien connaître.

#### **1. Des structures qui reposent sur l'initiative locale et l'implication du secteur privé**

Les plates-formes sont des associations loi de 1901 qui distribuent des **prêts d'honneur** aux créateurs d'entreprise. Elles assurent également le **suivi** des créateurs et mettent en place des systèmes de **parrainage**. Elles se développent surtout dans les zones cibles de la politique d'aménagement du territoire (quartiers urbains difficiles, milieu rural) à l'initiative d'acteurs de terrains les plus divers. Selon les cas, il peut s'agir de chefs d'entreprise, d'associations, d'élus, d'enseignants ou encore de chambres de commerce.

La diversité des plates-formes se retrouve également dans l'origine des fonds qu'elles gèrent. Les subventions publiques occupent une place de moins en moins importante, au profit de fonds européens, d'aides de la Caisse des dépôts et surtout de fonds privés, essentiellement des dons d'entreprises ou de banques.

L'ensemble des partenaires participe à l'examen des dossiers, à l'attribution des prêts et, parfois, à l'accompagnement des jeunes chefs d'entreprises. Toutes les plates-formes (il en existe 170, 70 autres en préparation) sont présidées par un chef d'entreprise, en activité ou à la retraite.

## **2. Un efficacité incontestable**

**Le bilan de ces structures est encourageant.** Elles ont participé à la création de 2000 entreprises et de 5000 emplois<sup>1</sup>. Le taux de survie à cinq ans des entreprises aidées approche les 80 %, soit deux fois plus que la moyenne nationale.

Le succès de l'expérience des plates-formes permet en outre de rappeler que la création d'entreprise aujourd'hui n'est pas réservée aux nouvelles technologies ou aux activités à forte valeur ajoutée : les entreprises aidées par les plates-formes sont principalement des petits commerces ou des prestataires de service.

**L'utilité des plates-formes du point de vue de l'aménagement du territoire est également indéniable.** Grâce aux plates-formes, des commerces sont créés ou maintenus en milieu rural, des emplois marchands sont créés dans des zones que le déclin économique conduit à vivre plutôt de subventions publiques, et des acteurs qui jusqu'ici s'ignoraient sont amenés à travailler ensemble (des entreprises et les services déconcentrés du ministère de l'emploi, des chômeurs et des banquiers, etc.), contribuant ainsi à créer de véritables dynamiques de développement local.

Les résultats obtenus par les plates-formes en font des partenaires solides des politiques publiques d'aide à la création d'entreprise. C'est pourquoi la DATAR a décidé, depuis plusieurs années, de verser une subvention de fonctionnement à la tête de réseau et d'apporter un soutien logistique au lancement de certaines plates-formes. Au total 10 millions de francs au titre du FNADT bénéficient aux plates-formes .

---

<sup>1</sup> Ce chiffre ne tient pas compte des éventuels recrutements postérieurs à la création de l'entreprise.

De même, la Caisse des dépôts leur consacre les crédits de son programme en faveur des très petites entreprises, doté de 100 millions de francs pour trois ans.

### 3. Les évolutions nécessaires

Aujourd'hui, les plates-formes ont atteint une taille qui les contraint à évoluer et à se professionnaliser. Ainsi, la plate-forme de la Réunion a obtenu la certification ISO 9002 . De même, la DATAR et les préfetures encouragent les plates-formes à se rassembler dans les endroits où elles sont trop nombreuses pour parvenir à lever suffisamment de fonds.

Il convient toutefois d'être vigilant et de ne pas remettre en cause la spécificité des plates-formes, c'est-à-dire le rôle déterminant des acteurs du secteur privé. A cet égard, la proposition formulée par le député Eric Besson, dans un rapport très complet sur les « très petites entreprises », consistant à rassembler les structures d'aide à la création d'entreprise dans des « maisons de l'entrepreneur » créées au sein des chambres de commerce et des chambres de métiers fait courir un **risque d'institutionnalisation** de l'aide à la création d'entreprise, qui pourrait conduire à éloigner les acteurs privés.

L'urgence réside aujourd'hui dans **l'amélioration du statut de créateur** d'entreprise et à une **clarification de la législation** applicable à l'aide à la création. Le chantier est vaste mais certaines mesures ponctuelles peuvent être prises dès maintenant.

Dans cette perspective, votre rapporteur spécial avait déposé un amendement au projet de loi « Voynet », tendant à **permettre aux plates-formes qui aident à la création, mais également à la reprise d'entreprise, de bénéficier de l'agrément fiscal du ministère du budget.**

L'agrément fiscal est important pour les plates-formes car il constitue pour elles un gage de sérieux vis-à-vis de leurs partenaires institutionnels et privés. Aujourd'hui, il est réservé aux plates-formes qui aident exclusivement à la création d'entreprise. Celles qui soutiennent également la reprise d'entreprise en sont exclues.

En conséquence, certaines plates-formes renoncent à demander l'agrément fiscal car elles veulent continuer à pouvoir aider à la reprise d'entreprise qui, notamment en milieu rural, est fondamentale.

Votre rapporteur spécial défendra le même amendement lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2000.



## II - ENVIRONNEMENT

*Rapporteur spécial* : M. Philippe ADNOT

**Introduction : Une augmentation spectaculaire des crédits pour une logique de pouvoir au détriment d'une logique d'action.**

Pour 2000, le ministère de l'Environnement connaît une augmentation spectaculaire de ses crédits de 8,6 %. Cette évolution pourrait être favorable s'il s'agissait avant tout de mettre en place de nouvelles actions en faveur de l'environnement. En réalité, cette augmentation sert à créer une armature administrative qui se traduit par des dépenses de fonctionnement en très forte hausse. Le pouvoir du ministère de l'Environnement s'en trouve renforcé sans que les crédits supplémentaires soient intégralement affectés à des actions répondant pleinement aux attentes des citoyens.

### I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2000

Les crédits consacrés par le Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement à l'environnement s'élèvent pour 2000 à **4,3 milliards de francs**. Ce budget représente environ 0,3 % du budget civil de l'Etat. Cette part a triplé depuis 1993. Ces crédits sont **en progression de 8,6 %** en dépenses ordinaires et crédits de paiement (et de 5,9 % en autorisations de programmes) par rapport à 1999<sup>1</sup>, alors qu'en application du pacte de stabilité européen, les dépenses globales de l'Etat n'augmentent pas en moyenne de plus 0,9 %.

---

<sup>1</sup> En 1999, il avait affiché une hausse de 108,3 % et de 14,8 % hors effet TGAP.

## A. UN BUDGET EN EXPANSION SPECTACULAIRE

### 1. Une évolution spectaculaire des crédits depuis 1993

Le budget de l'Environnement a plus que doublé en huit ans. Entre 1993 et 1998, il a augmenté de 18 % et cette augmentation est de 126 % sur les trois dernières années. On observe donc une accélération de la montée en puissance du ministère de l'Environnement depuis trois ans. Celle-ci correspond notamment à la réforme de la taxe générale sur les activités polluantes qui a entraîné en 1999 un doublement des crédits du ministère.

Schématiquement, si l'on exclut l'impact de la TGAP, on observe que le budget de l'environnement passe de 1,8 milliard de francs en 1998, à 2,2 milliard en 1999 et à 2,4 en 2000, soit une augmentation à périmètre constant d'environ 30 % sur deux ans.

#### Evolution des crédits de l'environnement et de leur part dans le budget général de l'Etat depuis 1993 (y compris impact de la TGAP)

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Crédits LFI</b>	1 614	1 653	1 756	1 758	1 868	1 899	3 956	4 297
<i>Evolution</i>	10,6%	2,4%	6,3%	0,1%	6,3%	1,6%	108,3%	8,6 %
<b>Crédits ouverts</b>	1 510	1 688	1 681	1 759	1 775	1 881	-	-
<i>Evolution</i>	15,5%	11,8%	-0,4%	4,6%	0,9%	6,0%	-	-
<b>Crédits à structure constante</b>	1 563	1 653	1 757	1 758	1 869	1 886	3 957	4 298
<i>Evolution</i>	8,6%	5,8%	6,3%	0,1%	6,3%	0,9%	109,8%	8,6%
<b>Environnement / budget de l'Etat</b>	0,13 %	0,13 %	0,14 %	0,14 %	0,14 %	0,14 %	0,28 %	0,30 %

Source : Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

### 2. 2. Le budget de l'Environnement pour 2000 : la troisième plus forte hausse de tous les budgets civils de l'Etat

Les évolutions pour 2000 sont stupéfiantes : une augmentation de 8,6 % des crédits demandés par rapport à la loi de finances initiale pour 1999 qui avait déjà été fort généreuse. Pour 2000, le budget de l'Environnement connaît ainsi la troisième plus forte hausse des fascicules budgétaires après l'audiovisuel et l'outre-mer. Il convient également d'intégrer aux calculs le nouveau compte d'affectation spéciale intitulé "Fonds national de l'eau" et doté de 500 millions de francs par prélèvement sur les recettes des agences de

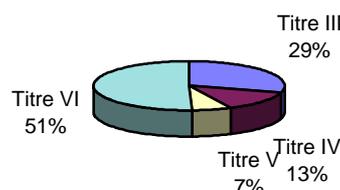
l'eau. La création de ce fonds à partir de deux fonds de concours existant correspond à une augmentation de moyens de l'ordre de 250 millions de francs supplémentaires.

Quelques modifications de nomenclature et de clarification budgétaires sont à souligner. Il faut notamment relever une refonte des agrégats qui modifie la présentation habituelle de ce budget. Par ailleurs, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les rémunérations d'ingénierie publique dont bénéficient certains personnels présents au ministère de l'Environnement sont réintégrées à ce budget pour un montant de 49,8 millions de francs. Des transferts d'emplois prévus en 2000 correspondent à des régularisations de mises à disposition en provenance d'autres ministères. Enfin, des dépenses du titre V destinées à financer des études ont été redéployées vers le titre III, plus conforme à la destination de ces crédits.

### ***B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN AUGMENTATION TRES FORTE***

L'examen de la répartition des évolutions de crédits par titre fait apparaître un **très fort déséquilibre** : les dépenses de fonctionnement explosent (les moyens des services du titre III augmentent de 22 %), tandis que les dépenses d'investissement augmentent relativement peu (+ 2 % pour les investissements des titres V et VI).

**Répartition des crédits en 2000**



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

Il est instructif de s'attarder sur les crédits de personnel et de fonctionnement du titre III qui augmentent de 29,4 % en 2000, passant de 799,5 millions de francs à plus d'un milliard de francs l'année prochaine.

Dans cet ensemble ce sont les crédits de personnel qui augmentent le plus, de 24,6 %. Cette évolution est principalement liée :

- à l'augmentation de 210 emplois budgétaires du ministère dont 70 transferts d'emplois<sup>1</sup> et 140 créations d'emplois<sup>2</sup>,
- aux mesures relatives à l'amélioration des conditions de promotion, aux rémunérations et aux transformations d'emplois.

Les crédits de fonctionnement courant augmentent quant à eux de 36,6 % pour financer des dépenses informatiques et également de formation (en particulier il est prévu un " verdissement " des formations dans les corps d'ingénieurs existants). Il s'agit également des mesures d'accompagnement des 140 créations d'emplois (fonctionnement courant et formation) pour un montant de l'ordre de 6,3 millions de francs soit 45.000 francs par emploi créé.

**Répartition des crédits votés pour 1999 et demandés pour 2000  
par titre et évolution**

*(en millions de francs)*

Nature des dépenses	Crédits votés 1999	Crédits demandés 2000	Evolution (en %)
<b>Dépenses ordinaires – DO - (titres III et IV)</b>	<b>1.549</b>	<b>1.842</b>	<b>+ 19 %</b>
. Titre III - Moyens des services	1.038	1.263	+ 22 %
. Titre IV - Interventions publiques	511	579	+ 13 %
<b>Dépenses en capital - CP - (titres V et VI)</b>	<b>2.408</b>	<b>2.455</b>	<b>+ 2 %</b>
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	284	287	+ 1 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	2.124	2.169	+ 2 %
<b>Total DO + CP</b>	<b>3.957</b>	<b>4.298</b>	<b>+ 9 %</b>
Autorisations de programme - (titres V et VI)	2.544	3.957	+ 56 %
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	344	284	- 19 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	2.199	2.408	+ 10 %

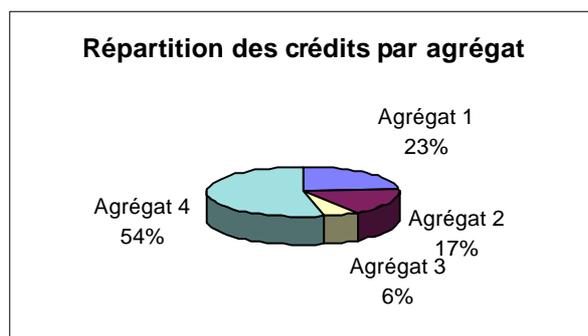
*Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

**C. LES PRINCIPALES PRIORITÉS DE LA MINISTRE ET LEUR FINANCEMENT**

On remarquera que l'aisance de ce budget est telle que les priorités de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement concernent tous les agrégats de façon très large. Il s'agit non pas de définir des actions véritablement prioritaires mais de renforcer d'une façon générale les moyens du ministère.

<sup>1</sup> 7 en provenance du ministère de l'équipement et 63 en provenance du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

<sup>2</sup> 50 en administration centrale et 70 en services déconcentrés.



. l'agrégat 1 correspond au soutien aux politiques environnementales (il s'agit essentiellement des dépenses de personnel, de fonctionnement, de recherche et d'action internationale) ;

. l'agrégat 2 regroupe les crédits relatifs à la protection de la nature, des sites et des paysages ;

. l'agrégat 3 est relatif à la protection de l'eau et des milieux aquatiques ;

. l'agrégat 4 correspond aux crédits de la prévention des pollutions et des risques.

#### Evolution des crédits par agrégat depuis 1995 et progressions annuelles

*(en millions de francs et %)*

Agrégat	1995	1996	1996/95	1997	1997/96	1998	1998/97	1999	1999/98	2000	2000/99
1	737	734	-0,3%	718	-2,3%	733	2,1%	837	14,2%	996	18,9%
2	492	498	1,2%	505	1,4%	536	6,3%	662	23,5%	747	12,8%
3	264	272	3,2%	263	-3,5%	230	-12,5%	266	15,6%	264	-0,8%
4	264	254	-4,0%	384	51,3%	387	0,8%	2 193	466,7%	2 291	4,5%
Total	1 757	1 758	0,1%	1 869	6,3%	1 886	0,9%	3 957	109,8%	4 298	8,6%

Source : Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

### 1. “ Renforcer les capacités d'expertise et de contrôle du ministère ” (agrégat 1)

L'agrégat 1 augmente globalement de 18,9 %. Si l'on considère les seules dépenses de personnel et de fonctionnement, l'augmentation est de 22,6 %.

Cet axe se traduit essentiellement par des créations d'emplois. En effet, 140 créations de postes sont proposées pour 2000, à raison de 50 en administration centrale et 70 en services déconcentrés, auxquelles s'ajoutent

70 transferts, 60 pour l'administration centrale et 10 pour les services déconcentrés.

**Evolution des effectifs du ministère de l'Environnement depuis 1995**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Créations d'emplois	21	0	0	34	139	<b>139</b>
Transferts d'emplois	0	0	27	0	0	<b>70</b>
Effectifs totaux <sup>1</sup>	2.351	2.351	2.378	2.412	2.551	<b>2.760</b>
Augmentation / n-1	+ 0,9 %	-	+1,1 %	+ 1,4 %	+ 5,8 %	+ <b>8,2 %</b>

Source : Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

Le tableau suivant fait apparaître la priorité donnée au renforcement de l'administration centrale dont les effectifs vont augmenter de près de 20 % l'an prochain.

**Répartition des effectifs du ministère de l'Environnement et évolution**

	1999	2000	Evolution 2000/99
Administration centrale	566	675	+ <b>19,3 %</b>
DIREN	1.210	1.246	+ 3,0 %
DRIRE	775	819	+ 5,7 %
DSV	0	20	-
TOTAL	2.551	2.760	+ 8,2 %

Source : Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

**En administration centrale,** ces 50 emplois créés permettront notamment :

- 1- de créer un service du contrôle financier et une cellule comptable propres, fonctions qui sont actuellement assurées par le ministère de l'équipement,
- 2- de mettre en place une inspection générale de l'environnement,
- 3- de développer les capacités d'expertise du ministère avec notamment la création d'une nouvelle direction d'administration centrale : la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) qui sera

---

<sup>1</sup> Titulaires, contractuels et ouvriers.

transversale aux autres directions du ministère. Elle constituera une direction de conseil, d'expertises et d'aides à la décision en matière économique et environnementale. Elle sera notamment chargée de l'évaluation des politiques publiques au regard des critères touchant l'environnement et le développement durable du territoire. 8 millions de francs sont prévus au budget pour assurer son démarrage.

Le coût attendu des 50 créations d'emplois est de 13,9 millions de francs en dépenses de personnel et de 2,25 millions de francs en dépenses induites de fonctionnement. Le coût des 60 transferts d'emploi au bénéfice de l'administration centrale est prévu à 13,8 millions de francs.

**En services déconcentrés**, les 70 créations d'emplois et les 10 transferts d'emplois visent essentiellement à renforcer les effectifs en faveur de l'inspection des installations classées<sup>1</sup>. Pour 2000, s'agissant des emplois inscrits au budget du ministère de l'environnement, dans le cadre d'un plan triennal de renforcement de ces services, les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) sont renforcées de 34 postes et les directions des services vétérinaires (DSV) de 20 postes. En outre, 10 emplois en provenance du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sont transférés pour le contrôle des installations classées. Enfin, les directions régionales de l'environnement (DIREN) sont renforcées de 36 postes.

Le coût attendu des 70 créations d'emplois est de 20,5 millions de francs en dépenses de personnel et de 4,05 millions de francs en dépenses induites de fonctionnement. Le coût des 10 transferts d'emploi au bénéfice de l'administration centrale est prévu à 1,3 millions de francs.

Par ailleurs, **l'Institut français de l'environnement (IFEN)**, chargé d'élaborer et de diffuser la documentation et l'information sur l'environnement, voit également ses moyens renforcés. Pour 2000, comme en 1998 et 1999, la progression de ses dotations est particulièrement forte.

---

<sup>1</sup> L'inspection des installations classées est actuellement assurée par plusieurs services : les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), les directions des services vétérinaires (DSV) au sein des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) pour les établissements agricoles et certains établissements agro-alimentaires, les DDAF et les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) pour les décharges d'ordures ménagères.

**Evolution des dotations de l'IFEN en provenance du ministère de l'Environnement et des emplois (1998-2000)**

*(en millions de francs et %)*

	1998	1999	Evolution 1999/98	2000	Evolution 2000/99
Dotation en fonctionnement (DO)	23,1	28,5	+ 23 %	30,8	+ 8 %
Dotation en investissement (CP)	4,0	7,5	+ 88 %	8,3	+ 11 %
Dotation en investissement (AP)	5,0	8,0	+ 60 %	9,5	+ 19 %
Créations d'emplois (unités)	9	9	-	5	-
Effectif total	34	43	+ 27 %	48	+ 12 %

*Source : Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement*

**2. “ Accroître l'effort en faveur de la prévention des risques ”  
(agrégat 4)**

La prévention des pollutions et des risques connaît une augmentation de 4,5 % de ses crédits (et de 8,5 % en autorisations de programme). Ce domaine bénéficie de 77 % des mesures nouvelles inscrites à ce budget. Si l'on considère le seul fonctionnement, l'augmentation des dépenses est de 22 %.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) constituent les deux établissements pivots de la politique de prévention des risques. Ils avaient connu en projet de loi de finances pour 1999 des moyens nouveaux. Ceux-ci sont confirmés et amplifiés en 2000.

Les moyens de l'ADEME sont renforcés (+ 133 millions de francs en autorisations de programme, soit une hausse de 7,9 %) pour intervenir notamment dans les domaines des déchets ménagers (+ 98 millions de francs, + 12,1 %), des huiles usagées (+ 23 millions de francs, + 19,4 %) et de la dépollution des sols (+ 12 millions de francs, + 11,2 %). S'agissant des crédits de paiement, l'augmentation est limitée à 2,1 % (+ 35 millions de francs) dont 12 millions de francs (+ 11,2 %) pour les sols pollués et 23 millions de francs (+ 19,4 %) pour les huiles usagées. En outre, l'ADEME reçoit 10 millions de francs supplémentaires de crédits de fonctionnement, soit une augmentation de 6,6 %.

Les moyens de l'INERIS sont également renforcés tant en intervention (+ 15,3 millions de francs) qu'en fonctionnement (+ 12 millions de francs) afin de développer les actions dans le domaine des risques chroniques et accidentels. Ses capacités d'investissement (autorisations de programme) sont accrues de 24,1 % afin de pouvoir développer ses actions notamment dans le domaine de l'écotoxicologie.

### 3. “ Renforcer les actions de péréquation et de solidarité dans le secteur de l'eau ” (agrégat 3)

L'ensemble des crédits consacrés à la politique de l'eau et des milieux aquatiques augmente de 48,2 % en 2000.

Pourtant, les moyens propres de la direction de l'eau<sup>1</sup> diminuent globalement de 0,4 %. On observe en effet une diminution des crédits de paiement de 4,4 % (pour les autorisations de programme, de 3,9 %) qui n'est pas entièrement compensée par l'augmentation des dépenses ordinaires, de 7,8 % (en particulier, l'augmentation des dépenses de fonctionnement est de 8,5 %). Cette année, le budget du ministère financera exclusivement les dépenses correspondant à des missions régaliennes : police de l'eau, annonce des crues, Plans Loire et Risques. C'est le Fonds national de solidarité pour l'eau (*cf. infra*) qui financera les dépenses relatives à la connaissance.

Il existe actuellement deux fonds de concours des agences de l'eau qui participent par ce biais au financement d'une partie des actions en faveur de l'eau de niveau national :

- le premier fonds de concours, “ Plan - Risques ”, a été créé en 1997 ; il est abondé par les agences de l'eau (110 millions de francs) et affecté à la restauration des rivières et des zones naturelles d'expansion des crues ;
- le second fonds de concours, “ Police de l'eau et de la pêche - Réseaux de mesures ”, a été créé en 1999 ; il est abondé par les agences de l'eau (140 millions de francs) et finance les moyens techniques de la police de l'eau exercée par l'Etat, de la collecte et de l'exploitation des données sur l'eau gérée par l'Etat et de la police de l'eau et des milieux aquatiques effectuée par les gardes-pêches du Conseil supérieur de la pêche.

Cette année, il est prévu de supprimer ces deux fonds de concours et de les remplacer par un nouveau “ **Fonds national de solidarité pour l'eau** ” proposé à l'article 31 du projet de loi de finances, doté de 500 millions de francs en 2000 par **prélèvement fiscal sur les recettes des agences** et géré par

---

<sup>1</sup> Il s'agit de l'ensemble des crédits retracés dans l'agrégat 3.

le ministère de l'Environnement. Chaque année, le montant du prélèvement sera fixé en loi de finances. Si l'on tient compte de la suppression des deux fonds de concours existant, le prélèvement supplémentaire sur les agences de l'eau est de 250 millions de francs pour 2000.

Il convient de garder à l'esprit que cette solution constitue pour les agences de l'eau "un moindre mal" par rapport aux projets initiaux de la ministre visant à intégrer les redevances des agences de l'eau dans la TGAP sur le modèle de ce qui a été fait pour l'ADEME. Le ministère de l'environnement y aurait certes trouvé son compte avec une augmentation de son budget de l'ordre de 10 milliards de francs mais cela aurait signifié la fin du système des agences de l'eau. Votre rapporteur spécial se félicite de l'abandon de ce projet initial.

#### Répartition du prélèvement par bassin pour 2000<sup>1</sup>

(en millions de francs)

Adour Garonne	46
Artois Picardie	38,3
Loire Bretagne	79,7
Rhin Meuse	42,3
Rhône Méditerranée Corse	115,2
Seine Normandie	178,5
Total	500

Source : Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

Les programmes publics d'intérêt national qui dépassent le cadre du bassin versant (préservation des zones humides, économies d'eau dans les quartiers d'habitat social dégradés, connaissance de la ressource en eau, assainissement outre-mer, etc.) seront pris en charge par ce fonds. En outre, il permettra de mener des actions de péréquation entre bassins.

Conformément aux communications en conseil des ministres des 20 mai 1998 et 27 octobre 1999, une réforme en profondeur des redevances des agences de l'eau sera proposée dans un projet de loi présenté au Parlement en 2001 pour une application à partir de 2002, année de démarrage du VIII<sup>e</sup> programme. Votre rapporteur spécial s'interroge donc sur la pertinence de créer le Fonds national de solidarité pour l'eau dès cette année alors que toutes les autres réformes touchant aux agences de l'eau ont été reportées à 2001.

---

<sup>1</sup> Cette répartition est fixée pour 2/3 en fonction de la part de chaque bassin dans le montant total des redevances autorisées pendant la durée du programme quinquennal d'intervention des agences et pour 1/3 en fonction de la population recensée dans le bassin.

#### **4. “ Renforcer le réseau de protection des zones naturelles sensibles ” (agrégat 2)**

Les crédits destinés à la protection de la nature augmentent de 13 % en 2000, passant de 661,5 à 747,4 millions de francs. Si l'on observe les seuls crédits de fonctionnement, l'augmentation est de 24 %. La forte progression de cet agrégat ne s'est pas démentie sur ces dernières années puisque l'augmentation était de 8,3 % en 1998 et de 19,7 % en 1999. Un effort tout particulier porte sur la poursuite de la constitution du réseau de Natura 2000.

Le fonds de gestion des milieux naturels<sup>1</sup> (FGMN), qui assure le financement de la politique de préservation des milieux naturels et de la diversité biologique, a été doté pour la première fois en 1999 de 191,5 millions de francs. Ses crédits atteignent 242 millions de francs en 2000, soit une augmentation de plus de 26 %.

Sur les 52 millions de francs de moyens nouveaux dont il disposera en 2000, 27 millions de francs seront consacrés à la poursuite de la mise en œuvre du réseau Natura 2000<sup>2</sup>, 3 millions de francs à la mise en œuvre du schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux, et 8,35 millions de francs aux nouveaux parcs régionaux et à ceux dont la charte sera renouvelée.

Le développement du réseau d'espaces naturels protégés (parcs nationaux, réserves naturelles, etc.), réseau de sites placés sous la responsabilité de l'Etat et gérés en partie par des établissements publics, bénéficie d'un budget de 436,5 millions de francs dont 23,76 millions de francs de moyens nouveaux. Sur ce total, les parcs nationaux<sup>3</sup> disposeront de 10,21 millions de francs supplémentaires (avec la création de 19 emplois dont 13 pour le futur parc marin de Corse), les réserves naturelles<sup>4</sup> de 8,6 millions de francs.

---

<sup>1</sup> Créé par l'article 33 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

<sup>2</sup> La première étape de la constitution de ce réseau, c'est à dire l'établissement de la liste nationale des sites d'importance communautaire, est en cours d'achèvement. Les propositions françaises concernent 1.059 sites représentant 26.772 km<sup>2</sup> soit 4,9 % du territoire métropolitain et 4.700 km<sup>2</sup> de zones maritimes. La seconde étape qui consiste en l'élaboration des documents d'objectifs pour chaque site est engagée.

<sup>3</sup> 7 parcs nationaux et 3 projets de parcs supplémentaires (Corse, Guyane et Iroise).

<sup>4</sup> On en compte aujourd'hui 146 et 31 projets.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

### A. LA TENTATION DU “ MINISTÈRE DE PLEIN EXERCICE ”

Face à l'évolution très forte des crédits demandés pour 2000, votre rapporteur spécial s'interroge sur la capacité du ministère à faire face à de telles augmentations de ses moyens. En effet, le budget de l'Environnement se caractérise régulièrement par la faiblesse de son taux de consommation des crédits. Cette situation, qui ne semble pas résulter d'une volonté de rigueur budgétaire, est plutôt le signe que les crédits votés dépassent la capacité de consommation du ministère.

L'évolution des crédits sur les dernières années est donc manifestement trop forte et trop rapide.

En outre, il apparaît que le budget de l'Environnement est exonéré de toute participation à la nécessaire maîtrise des dépenses de l'Etat, en particulier des dépenses de personnel qui sont les plus rigides. Il convient de s'interroger sur les raisons qui expliquent une telle situation au sein des fascicules budgétaires.

Dans le cadre du plan pluriannuel de modernisation du ministère (1999-2002) l'accroissement de ses moyens de fonctionnement est justifié de la façon suivante : “ *L'augmentation continue du nouvel agrégat 1 sur la période (1997-2000) s'explique par la montée en puissance des questions environnementales au plan international et dans l'opinion publique. (...) Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement s'affirme comme un ministère de plein exercice.* ”

Votre rapporteur spécial ne partage pas une telle vision. Qu'attend l'opinion publique ? Que nécessite “ *la montée en puissance des questions environnementales* ” ? Non pas tant la mise en place d'une administration spécialisée de l'environnement, que des actions, des interventions du ministère en matière d'amélioration de l'environnement.

Il est à déplorer que l'augmentation de ce budget soit utilisée dans une logique de pouvoir, de mise en place d'une structure administrative capable à terme de concurrencer les autres ministères, plutôt que dans une logique d'action pour l'environnement.

Avec cette politique de renforcement des structures administratives, ce sont les erreurs du passé qui sont à nouveau faites : d'une part, l'explosion des dépenses de personnel et de fonctionnement, ce qui entraîne une rigidification des dépenses de l'Etat et d'autre part, le développement de l'administration

centrale par rapport aux services déconcentrés, ce qui va à l'encontre de l'orientation de la réforme de l'Etat actuellement.

## **B. LE DÉTOURNEMENT DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE**

### **1. La montée en puissance de la TGAP en 2000 et 2001**

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été créée par la loi de finances pour 1999 par le regroupement de cinq taxes précédemment affectées à l'ADEME.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, le Gouvernement envisage pour 2000<sup>1</sup> :

- d'une part d'étendre la TGAP à d'autres assiettes polluantes (lessives et adoucissants, produits phytosanitaires, granulats),
- et d'autre part d'en transférer le produit à un nouvel établissement public : le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale qui serait créé au sein du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Pour 2001, la TGAP devrait conserver cette nouvelle affectation, mais voir son assiette considérablement élargie avec l'intégration de la taxation des consommations intermédiaires des entreprises qui devrait rapporter quelques 9 milliards de francs de recettes supplémentaires.

#### **Présentation des modifications de la TGAP proposées pour 2000**

*(en millions de francs)*

Compartiment	Modifications 2000	Produit 1999	Produit 2000
<b>COMPARTIMENTS EXISTANTS</b>			
Déchets	sans modification	1.422	1.500
Nuisances sonores	sans modification	66	100
Pollution atmosphérique	Augmentation des taux	198	300
Huiles usagées	Augmentation des taux	129	200
<b>COMPARTIMENTS NOUVEAUX</b>			
Lessives et adoucissants	Nouvelle taxe	-	500
Produits phytosanitaires	Nouvelle taxe	-	300
Granulats	Nouvelle taxe	-	200
Installations classées	Incorporation de taxes existantes et augmentation des taux	-	100
<b>TOTAL</b>	<b>-</b>	<b>1.815</b>	<b>3.200</b>

<sup>1</sup> Voir aussi l'avis n°68 de notre collègue Jacques Oudin, fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

**La montée en puissance de la TGAP (1999-2001)**

(en millions de francs)

Evaluations initiales pour 1999	1.935
Evaluations révisées pour 1999	1.800
<b>Evaluations pour 2000</b> (évolution / 1999)	<b>3.200</b> (+ 78 %)
- dont effet de l'évolution spontanée	200
- dont aménagement des droits	1.200
Evaluations pour 2001 (évolution / 2000)	12.500 (+ 290 %)

**2. Le détournement de la fiscalité écologique : la TGAP va devenir un impôt de rendement**

otre rapporteur spécial considère que la fiscalité écologique peut-être utile pour encourager la modification des comportements polluants. Mais il estime que ce que propose le Gouvernement n'a rien à voir avec une fiscalité environnementale.

Sous couvert de taxation dite écologique, ce qui est proposé est en vérité un impôt de rendement, destiné à produire des recettes pour le financement de la seconde loi sur les 35 heures. En effet, qu'a-t-il été choisi pour la TGAP de l'année prochaine ? Des taux bas et des assiettes larges : en somme, des taxes qui ne dissuaderont aucun comportement polluant et qui par leur large acceptabilité rapporteront les recettes publiques attendues.

La logique de financement a très nettement pris le pas sur les préoccupations écologiques comme en témoignent les arbitrages gouvernementaux sur cette taxe. A titre d'exemple, il est d'ores et déjà prévu que l'éco-taxe (la taxe sur les consommations intermédiaires d'énergie des entreprises) devra rapporter environ 9 milliards de francs, financement des 35 heures oblige. Seules ses modalités précises (taux, assiette, exonérations, etc.) sont soumises à la concertation entre les entreprises futures assujetties. Il s'agit donc bien ici d'un impôt de répartition.

Votre rapporteur spécial juge inadmissible ce détournement de la fiscalité écologique. Il est au contraire attaché à une fiscalité environnementale, dissuasive des comportements les plus polluants, qui ne mette pas en péril la compétitivité de nos entreprises et qui, le cas échéant, permette de financer par ses produits des actions complémentaires en faveur de l'environnement.

## **C. UN AN APRÈS LA TGAP : OÙ EN EST L'ADEME ?**

### **1. Les conséquences de la TGAP**

L'instauration de la TGAP au 1<sup>er</sup> janvier dernier a considérablement modifié le financement de l'ADEME. Auparavant celle-ci était financée en partie sur crédits budgétaires et en partie sur des taxes affectées. La création de la TGAP qui a regroupé ces taxes au profit du budget de l'Etat a donc entraîné une budgétisation intégrale des recettes de l'ADEME.

Cette évolution comporte certains risques que n'avait pas manqué de souligner votre commission des finances l'an dernier.

- La suppression des taxes affectées, avec l'augmentation de taux des taxes sans répercussion sur les subventions budgétaires de l'ADEME peut s'analyser comme un " détournement " de l'ordre de 300 à 400 millions de francs.
- A un niveau infra-annuel, l'ADEME est désormais susceptible de voir ses crédits faire l'objet de mesures de régulation budgétaire en cours d'année. Votre rapporteur spécial reconnaît qu'il n'en a pas été ainsi dès cette année.
- A un niveau supra-annuel, les interrogations concernent également la pérennité des subventions budgétaires qui seront allouées à l'ADEME. A cet égard, un contrat d'objectifs devrait être signé entre l'ADEME et l'Etat mais sa négociation tarde à être engagée.

La suppression des taxes affectées a toutefois certains avantages comme par exemple la fongibilité des recettes de l'ADEME qui n'est plus contrainte dans sa gestion financière par des compartiments étanches. Cette situation nouvelle a notamment d'opérer des redéploiements internes de crédits, notamment au profit du secteur des déchets. En outre, elle a permis de déterminer une tutelle technique claire : le ministère de l'Environnement.

Un décret est attendu : il devrait modifier les structures de l'ADEME et donner ainsi compétence au Conseil d'administration pour instituer des commissions nationales des aides dans chacun des grandes secteurs d'intervention de l'agence. Ces commissions remplaceront les comités de gestion des anciennes taxes. Elles seront chargées d'examiner les orientations stratégiques, les programmes d'action et les modalités d'intervention de l'ADEME et permettront d'associer pleinement à la marche de l'agence l'ensemble des acteurs concernés (ministères, professionnels, collectivités locales, secteur associatif).

La mise en place de ces comités de gestion avait été promise dans le cadre de la suppression des anciennes taxes affectées, votre rapporteur spécial estime que la publication du décret est tardive, ce qui est d'autant plus critiquable que l'ADEME a pris au premier semestre des décisions lourdes de conséquences, sans aucun contrôle de la commission nationale concernée.

## 2. La réforme du mécanisme des aides dans le secteur des déchets ménagers est-elle légitime ?

En 1998 et 1999, plusieurs décisions sont venues modifier les conditions économiques de l'élimination des déchets ménagers :

- 1- le 12 janvier 1998, l'augmentation des taux d'aides de l'ADEME ;
- 2- au 1<sup>er</sup> janvier 1998, l'augmentation du soutien des sociétés agréées aux collectivités locales ;
- 3- au 1<sup>er</sup> janvier 1999, la réduction du taux de TVA appliqué au service public d'élimination des déchets ménagers à 5,5 % lorsque la collectivité met en œuvre la collecte sélective et le tri ;
- 4- le 12 mai 1999, la diminution des taux d'aide de l'ADEME.

Cette dernière modification, à la baisse, des taux d'aides de l'ADEME se justifie par l'afflux des demandes de soutien financier à des opérations de collecte sélective, de traitement, de recyclage et d'élimination des déchets.

### Taux d'aide de l'ADEME

(en %)

Equipements	Conditions d'aides antérieures	Conditions d'aides actuelles
Stations de transfert	50	20
Déchetteries	50	20
Collecte séparative	50	30
Tri	50	20
Compostage individuel	50	30
Collecte et traitement des déchets verts	50	20
Collecte et traitement des autres déchets organiques	50	30
Incinération avec valorisation énergétique	10	5
Aide complémentaire à la valorisation énergétique	15,25 et 35	10,15 et 20
Plates-formes de maturation des mâchefers	30 et 50	20

Source : Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

La révision du mécanisme des aides de l'ADEME doit certes s'inscrire dans l'ensemble de mesures présenté ci-dessus, globalement favorable aux

collectivités locales. Il faut en outre noter que certains projets ont bénéficié d'un taux global d'aide au financement tout à fait déraisonnable, de l'ordre de 80 %, ce qui a contribué à pousser à la hausse le coût des projets.

Toutefois, il convient de remarquer :

- que deux décisions contradictoires ont été prises concernant l'évolution des taux de l'ADEME en 1998<sup>1</sup> et en 1999. Elles témoignent à l'évidence d'un défaut de prévision et sont en partie le reflet de l'absence de président de l'ADEME, faute de nomination, pendant une année, jusqu'au début de 1998 ;
- que l'ADEME ne souffre pas actuellement d'insuffisance de crédits, notamment en crédits de paiement ; c'est sur les autorisations de programme qu'une insuffisance, vraisemblablement en 2002, était prévue en février 1999 sur la base du rythme de consommation observé. C'est en raison de cette non-soutenabilité à moyen terme que le mécanisme a été révisé.

Votre rapporteur spécial déplore que l'Etat (les ministères de tutelle technique et budgétaire) et l'ADEME n'aient pas su mieux gérer cette politique "à durée déterminée" et qu'ils aient par des décisions tardives ou contradictoires parfois contribué à accroître les difficultés existantes et futures.

---

<sup>1</sup> En 1998 est mis en œuvre un nouveau barème, établi en 1996 mais qui n'avait pas pu être voté par le conseil d'administration faute de président. Ce barème de janvier 1998 a été réexaminé dès l'été suivant car l'augmentation des dossiers s'est faite sentir dès juin 1998, les décisions sont intervenues l'année suivante, en 1999.

## **ANCIENS COMBATTANTS**

*Rapporteur spécial* : **M. Jacques BAUDOT**

### **I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS**

**Les crédits proposés pour 2000 et inscrits dans le budget du secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants s'élèvent à 24,059 milliards de francs.**

L'intégration de ses services au sein du ministère de la défense se traduit au budget 2000 par le transfert des crédits du titre III (hors subventions aux établissements publics), soit 913,58 millions de francs et de certains crédits inscrits au titre IV (14,93 millions de francs) sur la section budgétaire de la défense.

Par ailleurs, les crédits d'investissement qui se situaient sur le chapitre 57-91 du budget des anciens combattants ont été transférés au budget de la défense. Désormais, les crédits pour travaux d'investissement et de rénovation des bâtiments se trouvent à l'article 97 du chapitre 54-41 du budget du ministère de la défense (2 millions de francs en autorisations de programme et 0,8 million de francs en crédits de paiement sont prévus pour 2000), tandis que les crédits de remise en état des sépultures de guerre sont regroupés à l'article 98 du même chapitre (12 millions de francs en autorisations de programme et 8 millions de francs en crédits de paiement sont prévus pour 2000).

En outre, un article 70 a été ajouté au chapitre 67-10 du budget du ministère de la défense intitulé travaux de sécurité dans les établissements publics sous tutelle. Pour 2000, 16,5 millions de francs sont prévus en autorisations de programme et 11,5 millions de francs en crédits de paiement.

**L'ensemble des crédits destinés à financer les missions du secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants s'élèvent donc en réalité à 25,008 milliards de francs.**

Ils sont en diminution de 2 % par rapport à 1999. Toutefois, cette baisse est moins forte que celle des parties prenantes aux pensions d'invalidité

et des bénéficiaires du fonds de solidarité des anciens combattants d'Afrique du Nord.

**Une partie des crédits a donc été redéployée pour renforcer les moyens alloués à d'autres actions et faire face à la montée en puissance de certains dispositifs comme la retraite du combattant.**

#### **A. LES MOYENS DES SERVICES**

	<b>Crédits votés pour 1999</b>	<b>Crédits demandés pour 2000</b>	<b>Variation en %</b>
<b>Titre III</b>	<b>1 206,93</b>	<b>1 195,87</b>	<b>-0,92</b>
- Personnel	844,85	819,48	-3,00
- Matériel	90,30	94,09	4,20
- Subventions	271,78	282,30	3,87
. dont ONAC	228,89	238,29	4,11
. dont INI	42,90	44,01	2,59
<b>Titre IV</b>	<b>25 493,78</b>	<b>23 792,32</b>	
. dont dette viagère	17 664,40	17 277,97	-2,19
. dont FS	1 576,80	1 126,65	-28,5
<b>Titre V</b>			
. dont AP	21,25	30,50	43,5
. dont CP	16,18	20,30	25,5
<b>TOTAL GENERAL(CP)</b>	<b>25 509,96</b>	<b>25 008,50</b>	<b>-1,97</b>

Avec un montant de 17,28 milliards de francs, la dette viagère (retraite du combattant et pensions militaires d'invalidité) représente 69 % du budget des anciens combattants et victimes de guerre. Il est toutefois intéressant de noter que sa part dans le budget tend à diminuer : elle représentait encore 78 % du budget en 1999. Cette baisse s'explique par la diminution du nombre des parties prenantes tandis que de nouvelles mesures en faveur des anciens combattants apparaissent.

#### **1. La poursuite de la diminution des effectifs**

L'intégration du secrétariat d'Etat aux anciens combattants dans le ministère de la défense se traduit par le transfert des crédits relatifs aux personnels (chapitres 31-02, 31-22, 31-90, 31-95, 31-96, 32-92, 32-97, 33-90, 33-91 et 33-92) et de 2005 emplois au budget du ministère de la défense.

**En 2000, l'ajustement des effectifs se poursuit : 170 emplois sont supprimés**, dont 79 dans l'administration centrale et 87 dans les services déconcentrés. Par ailleurs, 4 emplois de l'inspection générale des anciens combattants sont supprimés. En effet, cette inspection est amenée à disparaître compte tenu de la compétence générale exercée au sein du ministère de la défense par le contrôle général des armées.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur, les suppressions d'emplois doivent être imputées sur les postes vacants dans les services déconcentrés et facilitées par le rapprochement des structures ministérielles en administration centrale.

Depuis 1991, les effectifs auront diminué de près de 44 %, dont 38 % pour l'administration centrale et 24 % pour les services déconcentrés.

**EVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES DU SECRETARIAT D'ETAT AUX ANCIENS COMBATTANTS**

ANNEES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Administrations centrale	920	849	757	738	716	698	637	635	650	571
Variation A.C	-15	-71	-92	-19	-22	-18	-61	-2	5	-79
Services déconcentrés	2 645	2 395	1 900	1 851	1 829	1 809	1 790	1 704	1 528	-1 441
Variation S.D.	-41	-250	-495	-49	-22	-20	-19	-86	-176	-87
<b>Total A.C. + S.D.</b>	<b>3 565</b>	<b>3 244</b>	<b>2 657</b>	<b>2 589</b>	<b>2 545</b>	<b>2 507</b>	<b>2 427</b>	<b>2 339</b>	<b>2 178</b>	<b>2 012</b>
<b>Variation A.C. + S.D.</b>	<b>-56</b>	<b>-321</b>	<b>-587</b>	<b>-68</b>	<b>-44</b>	<b>-38</b>	<b>-80</b>	<b>-88</b>	<b>-161</b>	<b>-170</b>

Pour 2000, les dépenses en personnel diminuent de 3 % et s'élèvent à 819,48 millions de francs.

## **2. L'augmentation des moyens de fonctionnement**

La transformation du secrétariat d'Etat aux anciens combattants en secrétariat d'Etat à la défense, chargé des anciens combattants, s'est accompagnée du transfert des crédits en matériel (chapitre 34-98) et des dépenses diverses (chapitres 37-61 et 37-91) au budget du ministère de la défense.

**Pour 2000, ces crédits s'élèvent à 94,09 millions de francs, en augmentation de 4,2 % par rapport à 1999.**

Cette hausse cache une évolution contrastée : alors que les crédits en moyens de fonctionnement des services centraux diminuent de 1,2 %, ceux des services déconcentrés augmentent de 7 %. Cette hausse s'explique par la nécessité de moderniser le parc informatique de ces derniers, de prendre les mesures nécessaires pour le passage à l'an 2000, d'étendre le réseau local, mais également de poursuivre l'informatisation du fichier des morts pour la France et celui des morts de 1914-1918.

### **3. Le renforcement des concours à l'Office national des anciens combattants et à l'Institution nationale des invalides**

Le secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants verse deux subventions de fonctionnement à ces deux établissements publics nationaux, qui relaient son action sanitaire et sociale.

• **Les crédits à la disposition de l'Institution nationale des invalides augmentent de 2,3 % par rapport à 1999** et s'élèvent à 44,01 millions de francs.

L'ajustement de la subvention de l'Etat est liée à la création d'un poste de conducteur automobile et à la revalorisation des rémunérations intervenues en 1999. Elle contribue également au financement du repyramidage du corps des adjoints administratifs et aux transformations d'emplois nécessaires aux objectifs du projet d'établissement.

L'année précédente, votre rapporteur s'était inquiété de l'insuffisance de la subvention de l'Etat pour faire face aux conséquences de la diminution du contingent mis à la disposition de l'INI.

**Le remplacement des 33 militaires du contingent a fait l'objet d'un échéancier** arrêté en accord avec les ministres de tutelle, à savoir le secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants et le ministère du budget. **25 emplois devraient être créés :**

- le départ des 9 aspirants donne lieu à la création de 4 emplois médicaux de manière à assurer la permanence médicale et au recours à 2 médecins vacataires pour renforcer les praticiens assurant la permanence médicale ;

- le fonctionnement du service de radiologie est garanti par l'ouverture d'un emploi de manipulateur en électroradiologie et par le recrutement par redéploiement d'un poste de radiologue à mi-temps ;

- les 2 aspirants pharmaciens-chimistes de la pharmacie et du laboratoire ne sont pas remplacés. Un laborantin assure la continuité des analyses médicales. La permanence du laboratoire en dehors des heures de service est assurée dans le cadre d'une convention avec l'hôpital du Val de Grâce ;

- parmi les 6 militaires du rang spécialisés, 3 emplois sont remplacés, à savoir un psychomotricien, le laborantin et le manipulateur ,

- enfin, les 18 militaires du rang sans spécialité affectés au service direct des pensionnaires et hospitalisés sont remplacés par 16 contrats emplois jeunes et 2 conducteurs ambulanciers.

Concrètement, le remplacement du contingent doit être réalisé selon l'échéancier suivant :

**Budget 1998 .**

- 3 médecins
- 8 emplois jeunes financés en totalité sur ressources propres de l'établissement

**TOTAL : 11 personnels**

**Budget 1999**

- 1 médecin
- 3 techniciens paramédicaux
- 4 emplois jeunes sur ressources propres

**TOTAL CUMULE : 19 personnels**

**Budget 2000**

- 1 conducteur
- 4 emplois jeunes sur ressources propres

**TOTAL CUMULE : 24 personnels**

**Budget 2001**

- 1 conducteur ( poste demandé en 2000 et reporté à la demande du secrétaire d'Etat au budget)
- transformation d'un emploi d'assistant en praticien hospitalier gériatre.

Pour 2000, l'Institution nationale des Invalides bénéficie également de 3,5 millions de francs de crédits de paiement en provenance du budget du ministère de la Défense afin de financer la mise en conformité des locaux de l'Institution.

**• La subvention de fonctionnement à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre s'élève à 238,29 millions de francs et augmente de 4,1 % par rapport à 1999.**

Cette hausse est destinée à financer le renforcement des activités de l'Office dans le domaine de l'action sociale. Ainsi, dans le cadre du programme « Nouvel élan » pour l'ONAC, 24 emplois sont créés, dont 15

assistantes de service social, 3 conseillers pour la recherche d'emploi et 6 animateurs. Globalement, l'Office voit cependant ses effectifs diminuer. En effet, la fermeture des maisons de retraite de Montpellier et de Villiers-le-Sec entraîne la suppression de 45 postes. En outre, la mise en œuvre de la nouvelle gestion des archives conduit à la suppression d'un poste d'ouvrier professionnel et d'un poste de maître ouvrier, qui sont compensés par la création d'un poste d'archiviste. 4 emplois sont supprimés parallèlement : deux postes d'ouvriers professionnels et deux postes de maîtres ouvriers.

Par ailleurs, dans le cadre du plan de résorption de l'emploi précaire, 22 emplois de « main d'oeuvre exceptionnelle » sont transformés.

L'ajustement de la subvention de l'Etat est également liée à la revalorisation des rémunérations intervenues en 1999.

L'ONAC reçoit par ailleurs deux subventions complémentaires de la part du secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants :

- la première (chapitre 46-51) est affectée aux **dépenses sociales** : elle s'élève à **56,76 millions de francs pour 2000, en augmentation de près de 10 %** par rapport à 1999 ;

- la seconde est destinée à financer la **mise aux normes de sécurité des maisons de retraite relevant de l'Office et du service central**. La restructuration du secrétariat d'Etat aux anciens combattants s'est accompagnée du transfert des crédits d'investissement au budget de la défense. 13 millions de francs en autorisation de programme et 8 millions de francs en crédits de paiement sont prévus pour 2000.

Ces deux établissements publics disposent également de ressources propres.

Pour l'ONAC, il s'agit des dons et legs, des recettes de l'oeuvre nationale du Bleu de France et des recettes liées au montant des prix de journée des écoles de rééducation professionnelle et des maisons de retraite. En 1999, la subvention de l'Etat s'élevait à 280,6 millions de francs (dont 228,9 millions de francs pour la subvention d'exploitation et 51,7 millions de francs pour l'action sociale).

EVOLUTION DES DIFFERENTS FINANCEMENTS CONCERNANT L'ONAC DE 1989 à 1999

(millions de francs)

Années	Subventions de l'Etat	Part dans le montant total des recettes en %	Recettes établissements	%	Divers et RADP	%	Montant net des recettes Total Général
1989	224,18	63,04	126,99	35,71	4,45	1,25	355,62
1990	230,02	53,07	135,67	31,30	67,70	15,62	433,39
1991	256,83	52,81	150,70	30,99	78,82	16,21	486,35
1992	257,00	52,61	162,16	33,19	69,37	14,20	488,53
1993	260,65	48,64	169,78	31,68	105,48	19,68	535,91
1994	269,66	45,91	223,24	38,01	94,48	16,08	587,38
1995	275,99	45,82	204,39	33,93	122,01	20,25	602,39
1996	272,54	47,26	222,09	38,51	82,05	14,23	576,68
1997	270,02	45,69	249,14	42,15	71,87	12,16	591,03
1998	263,64	44,47	260,89	44,01	68,29	11,52	592,82
1999	280,59						
2000	282,30						

Pour l'INI, les ressources propres sont essentiellement les recettes liées au prix de journée du centre médico-hospitalier et les recettes liées à l'activité de soins externes (laboratoire d'analyses, radiologie, appareillage etc). En 1999, la subvention d'exploitation de l'Etat représentait 26,72 % des produits et couvrait 41,28 % des charges de personnel.

EVOLUTION DES DIFFERENTS FINANCEMENTS DE L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES

DE 1992 A 1998

en millions de francs

	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%
Activités médicales	66,02	51,79	76,98	66,46	67,68	57,11	78,25	60,21	87,02	62,47	87,05	60,52	88,65	62,04
Redevance des pensionnaires		-		-	8,45	7,13	6,78	5,22	7,30	5,24	7,81	5,43	7,55	5,28
Subvention d'exploitation	35,68	27,99	36,66	31,65	39,49	33,32	40,27	30,99	41,34	29,68	41,52	28,87	42,89	30,02
Produits divers	25,78	20,22	2,19	1,89	2,89	2,44	4,66	3,59	3,64	2,61	7,45	5,18	3,80	2,66
<b>Totaux</b>	<b>127,48</b>	<b>100</b>	<b>115,83</b>	<b>100</b>	<b>118,51</b>	<b>100</b>	<b>129,96</b>	<b>100</b>	<b>139,30</b>	<b>100</b>	<b>143,83</b>	<b>100</b>	<b>142,89</b>	<b>100</b>

**B. LES INTERVENTIONS DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT**

**1. La stabilisation des crédits affectés au financement de la dette viagère**

Les crédits de la dette viagère (retraites du combattant, pensions d'invalidité et allocations rattachées) s'élèvent à **19,87 milliards de francs** pour 2000. **La dotation est en quasi stagnation par rapport à 1999 (- 0,08 %).**

Les crédits de la dette viagère sont répartis entre deux chapitres qui connaissent une évolution divergente.

**Pour le chapitre 46-20 (pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses), le montant des crédits inscrits pour 2000 est de 17,27 milliards de francs. La diminution de 386,4 millions de francs (-2,19 %) par rapport à 1999, est ainsi calculée :**

- 692,4 millions de francs liés à la diminution des parties prenantes ;

+ 386 millions de francs correspondant à l'évolution des rémunérations en 1999 (application du rapport constant) et aux mesures de revalorisation des pensions résultant de l'application du rapport constant.

**Pour le chapitre 46-21 (retraite du combattant), le montant des crédits inscrits pour 2000 est en hausse de 370 millions de francs, soit +16,6 % par rapport à 1999.** Cette augmentation s'explique par l'arrivée massive des classes ayant servi en Afrique du Nord à l'âge de bénéficiaire de la retraite du combattant.

**EVOLUTION DU NOMBRE DE RETRAITES EN PAIEMENT  
ET DU NOMBRE DES ATTRIBUTIONS NOUVELLES ET EXTINCTIONS**

	Effectifs au 1er janvier de l'année	Attributions au cours de l'année	Extinctions au cours de l'année	Effectifs au 31 décembre de l'année	Solde
<b>1996</b>	934 571	33 296	66 610	901 257	-33 314
<b>1997</b>	901 257	72 374	85 289	888 342	-12 915
<b>1998</b>	888 342	80 693	50 744	918 291*	29 949
<b>1999</b>	918 291	120 000	45 000	993 291	75 000
<b>2000</b>	993 291	150 000	40 000	1 103 291	110 000

\* dont 54 708 retraites "cristallisées"

**Le budget pour 2000 constitue donc une césure par rapport aux années précédentes. Jusqu'à présent, la diminution de la dette viagère expliquait à elle seule la baisse globale du budget des anciens combattants. Désormais, c'est la baisse des crédits consacrés au fonds de solidarité qui en est la cause.**

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

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

Par rapport à l'année dernière, la plupart des crédits consacrés à ces actions sont en baisse :

- 28,8 % pour les remboursements à diverses compagnies de transport (chapitre 46-03) ;

- 14,01 % pour les soins médicaux gratuits (chapitre 46-27) ;

- 28,5 % (soit -450,2 millions de francs) pour les crédits du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord.

**La forte baisse des crédits du fonds de solidarité s'explique du fait de la sortie progressive du dispositif des anciens combattants d'Afrique du Nord.** En effet, les allocations versées à ces derniers cessent dès que les bénéficiaires sont en mesure de faire valoir leurs droits à pension de vieillesse à taux plein ou atteignent leur 65<sup>ème</sup> anniversaire.

Or , en 1999, l'âge moyen des anciens combattants d'Afrique du Nord est de 61,8 ans. Le reflux des dossiers devrait d'ailleurs s'accroître jusqu'en 2002, date à laquelle les dernières personnes bénéficiaires basculeront dans le dispositif de droit commun pour l'assistance aux personnes âgées.

Seuls les crédits en faveur de l'appareillage des mutilés, au chapitre 46-28, stagnent par rapport à 1999 (+0,16 %).

Par ailleurs, les crédits du chapitre 46-04 (subventions, indemnités et pécules) triplent pour passer de 2,3 millions de francs en 1999 à 6,9 millions de francs en 2000, mais cette augmentation s'explique par une modification de la nomenclature budgétaire (transfert de crédits des anciens chapitres 43-02 « interventions en faveur de l'information historique » et 46-31 « indemnités et pécules » vers le chapitre 46-04). Désormais, les crédits de l'article 20 « Subventions en faveur des actions de mémoire » du chapitre 46-04 serviront à financer les subventions aux associations et aux collectivités territoriales qui mènent des actions dans le domaine de l'information historique et de la mémoire.

### **3. La politique de la mémoire**

La politique de la mémoire était jusqu'à présent menée par la délégation à la mémoire et à l'information historique.

La restructuration du secrétariat d'Etat aux anciens combattants s'est accompagnée d'une refonte des services chargés de la mémoire.

**Ainsi, la délégation à la mémoire et à l'information historique a été regroupée avec le service du patrimoine du ministère de la défense au sein d'une direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) qui reprend l'ensemble des activités de ses structures.** Cette synergie des activités conduites par les deux départements ministériels s'est accompagnée d'un transfert de 70 % des crédits des chapitres 41-91 (fêtes nationales et cérémonies publiques) et 43-02 (interventions en faveur de l'information historique) vers le chapitre 34-01 du titre III du budget du ministère de la défense (article 10 « secrétariat général pour l'administration. fonctionnement »). Pour 2000, ces crédits s'élèvent à 14,9 millions de francs.

30 % des crédits mis à la disposition des anciens chapitres 41-91 et 43-02 ont été conservés par le Secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants et ont été transférés à l'article 20 intitulé subventions en faveur des actions de mémoire du chapitre 46-04 « subventions, indemnités et pécules ». Pour 2000, le secrétaire d'Etat dispose donc de 5,07 millions de francs pour subventionner les associations ou les collectivités locales qui mènent des actions dans le domaine de la mémoire et de l'information historique.

Les crédits destinés à financer les fêtes nationales et les cérémonies publiques s'élèvent à 3,09 millions de francs pour 2000, en augmentation de 24 %. Ce chapitre n'existe cependant plus et est intégré dans le titre III du budget du ministère de la défense.

Par ailleurs, les crédits d'interventions en faveur de l'information historique sont en hausse de 1,72 % par rapport à l'année précédente et se montent à 11,83 millions de francs. Là encore, ce chapitre n'existe plus puisque les crédits qui y étaient affectés sont transférés au budget du ministère de la défense.

**Les crédits consacrés à la remise en état des nécropoles nationales, qui figuraient jusqu'en 1999 sur le chapitre 57-91 article 20, sont transférés au chapitre 54-41 du budget du ministère de la défense. Ils représentent dans le projet de budget pour 2000 4 millions de francs en crédits de paiement et 8 millions de francs en autorisations de programme.**

**Le chapitre 54-41 contient également des crédits destinés à financer les hauts lieux de mémoire pour un montant de 2 millions de francs en crédits de paiement et 2 millions de francs en autorisations de programme.**

Deux projets sont proposés cette année :

- un projet de mémorial de l'annexion de fait de l'Alsace-Moselle ;

- un projet de mémorial consacré au système concentrationnaire nazi dans le camp du Struthof.

## **II. PRÉSENTATION DES ARTICLES RATTACHÉS DU PROJET DE LOI DE FINANCES**

### **1. L'article 65 : l'extension des conditions d'attribution de la carte d'ancien combattant en faveur des anciens d'AFN**

Lors de la discussion de la loi de finances pour 1998, grâce à un amendement déposé par le groupe socialiste, accepté par le gouvernement et voté par le Sénat, les conditions d'attribution de la carte d'ancien combattant avaient déjà assouplies puisqu'une présence de dix-huit mois en Algérie avait été considérée comme pouvant remplacer la condition de participation aux actions de feu et de combat.

L'article 123 de la loi de finances pour 1999 a réduit le temps de présence nécessaire à quinze mois.

Cette année, l'article 65 du projet de loi de finances propose une nouvelle réduction de la période de durée minimale de service nécessaire pour pouvoir prétendre à la carte d'ancien combattant. La période requise serait désormais de 12 mois.

Le coût de cette mesure est de 15 millions de francs.

### **2. L'article 66 relatif au relèvement du plafond donnant lieu à majoration de la retraite mutualiste du combattant**

En application de l'article L.321-9 du code de la mutualité, les anciens combattants désireux de se constituer une retraite mutualiste bénéficient, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spéciale de l'Etat.

Cette majoration, variable selon l'âge de l'intéressé à sa date d'adhésion, est en règle générale égale à 25 % du montant de la rente. Toutefois, le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'Etat ne peut pas dépasser un montant fixé en valeur absolue. Le nombre de bénéficiaires est estimé à 320.000, pour une rente d'un montant moyen de 5.700 francs.

Depuis la loi de finances pour 1996, ce plafond majorable était indexé sur les prix hors tabac, ce qui garantissait le pouvoir d'achat de cette rente. Or, de nombreuses associations d'anciens combattants réclamaient l'indexation du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant sur la valeur du point d'indice des pensions militaires d'invalidité.

L'article 107 de la loi de finances pour 1998 a satisfait cette revendication en autorisant que le plafond de la rente soit exprimé en points de pension militaire d'invalidité, par référence à l'indice 95.

L'article 122 de la loi de finances pour 1999 a porté l'indice de référence du plafond majorable de 95 à 100 points, ce qui faisait passer le plafond de 7.496 francs au 1<sup>er</sup> janvier 1998 à 7.993 francs au 1<sup>er</sup> janvier 1999.

Le présent article propose de porter l'indice de référence du plafond majorable à 105 points, ce qui devrait faire passer ce plafond à 8.553 francs au 1<sup>er</sup> janvier 2000.

Cette majoration représente un coût de 10 millions de francs pour le budget du secrétariat d'Etat aux anciens combattants.

A moyen terme, l'indice de référence du plafond majorable devrait passer à 130 et le relèvement du plafond devrait s'établir à 10.000 francs.

### **III. PRINCIPALES OBSERVATIONS**

#### **1. Un secrétariat d'Etat en pleine restructuration**

Depuis plusieurs années, le débat sur l'avenir du secrétariat d'Etat aux anciens combattants est lancé. Or, un consensus s'est peu à peu dessiné sur trois principes.

D'abord, le traitement des droits des anciens combattants ne doit pas être banalisé : en conséquence, sont conservés un secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants, un budget autonome et individualisé, les établissements publics que sont l'ONAC et l'INI.

Ensuite, il est prévu une mise en synergie de certaines activités conduites par les deux départements ministériels en ce qui concerne la politique de la mémoire ou encore la réparation et la réinsertion des anciens combattants et des militaires.

Enfin, le secrétariat d'Etat est intégré au ministère de la défense, ce qui signifie non seulement une fusion des corps de fonctionnaires et ouvriers d'Etat des deux départements ministériels, mais aussi la suppression de la direction de l'administration générale des anciens combattants et l'intégration des autres structures d'administration centrale dans celles de la défense.

Votre rapporteur estime que l'intégration du secrétariat aux anciens combattants dans le ministère de la défense constitue la réforme la plus adéquate pour assurer la pérennité du droit de reconnaissance en faveur du monde combattant. Il estime cependant que cette réforme est encore trop récente pour pouvoir se prononcer sur ses modalités pratiques et sur son efficacité.

## **2. Un budget plus opaque**

L'une des revendications fortes du monde combattant était le maintien d'un budget autonome afin de pouvoir contrôler plus facilement l'évolution des crédits en sa faveur. Toutefois, l'intégration des services du secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants dans le ministère de la défense s'est accompagnée du transfert de nombreux crédits vers le budget de la défense. Par ailleurs, certaines actions, comme la politique de la mémoire, seront financées avec des crédits appartenant aux deux départements ministériels. La lisibilité du budget des anciens combattants s'en trouve affectée.

A cet égard, votre rapporteur souhaiterait, afin d'améliorer la transparence du budget, la création d'un article 99 au sein du chapitre 54-41 du budget de la défense intitulé construction de hauts lieux de mémoire. En effet, l'actuel article 98 du chapitre 54-41 « remise en état des sépultures de guerre » inclut également des crédits visant à financer la construction de hauts lieux de mémoire. Cette confusion risque de conduire à une estimation erronée des crédits destinés à la rénovation des sépultures de guerre qui se trouvent gonflés artificiellement.

En revanche, votre rapporteur se félicite que le secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants ait pris note des remarques de la Cour des comptes sur la nécessité de créer un titre VI pour financer les travaux de sécurité de l'Office national des anciens combattants et de l'Institution nationale des Invalides. Ainsi, le transfert vers le budget de la défense des crédits destinés à financer lesdits travaux s'est accompagné de la création d'un article 70 intitulé travaux de sécurité dans les établissements publics sous tutelle au sein du chapitre 67-10 « subventions aux organismes de tutelle ».

### **3. Des crédits d'investissements à affecter de manière prioritaire à la rénovation des sépultures de guerre**

Depuis plusieurs années, votre rapporteur dénonce les retards accumulés dans le programme de rénovation des sépultures de guerre de 1914-1918. Lors de sa mise en place en 1994, son coût avait été estimé à 50 millions de francs étalés jusqu'en 2000. Or, il n'a été exécuté qu'à 60 %. 24 millions sont donc nécessaires pour le mener à bien.

Votre rapporteur estime que les crédits d'investissements mis à la disposition du secrétariat d'Etat doivent être utilisés en priorité à l'exécution de ce programme.

Or, le secrétaire d'Etat a annoncé d'autres projets, notamment la construction d'un mémorial de l'annexion de fait de l'Alsace-Moselle à Schirmeck et le lancement d'une étude de faisabilité pour la construction d'un mémorial consacré au système concentrationnaire nazi dans le camp du Struthof.

Votre rapporteur ne conteste pas l'utilité de ces mémoriaux mais souhaite que l'achèvement du programme de rénovation des sépultures de guerre ne soit pas différé.

### **4. La reconnaissance du terme « guerre d'Algérie »**

Le 5 octobre dernier, le Sénat a adopté à l'unanimité la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la substitution de l'expression « aux opérations effectuées en Afrique du Nord » par l'expression « à la guerre d'Algérie et aux combats en Tunisie et au Maroc ».

Votre rapporteur se félicite de l'attitude unanime de la Haute assemblée qui a ainsi reconnu publiquement les épreuves rencontrées par les personnes ayant combattu en Afrique du Nord et notamment en Algérie.

### **5. Vers une simplification du rapport constant**

L'indexation des pensions militaires d'invalidité sur l'évolution des traitements de la fonction publique, dénommée « rapport constant », a été améliorée par l'article 123 de la loi de finances pour 1990 en permettant aux anciens combattants pensionnés de bénéficier d'une transposition des mesures catégorielles applicables aux agents. Toutefois, ce dispositif était critiqué par les associations d'anciens combattants pour son manque de lisibilité et pour

son extrême complexité. C'est pourquoi votre rapporteur se félicite qu'une concertation entre les plus grandes associations d'anciens combattants et le secrétariat d'Etat ait permis de dégager les principes d'une simplification du rapport constant existant. Il espère que le projet de loi nécessaire pour modifier les articles 8 bis et R.1 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre sera déposé et discuté rapidement.

## **6. L'adaptation du fonds de solidarité au vieillissement des bénéficiaires**

L'article 125 de la loi de finances pour 1992 a créé un fonds de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord, chômeurs de longue durée, âgés de plus de 57 ans. Les aides financées sur ce fonds garantissent à ses bénéficiaires un revenu mensuel initialement fixé à 3.700 francs, et porté à 4.000 francs fin décembre 1992. Ce fonds a fait l'objet de modifications successives qui ont étendu son champ d'application et amélioré son dispositif. A la fin du mois de mars 1997, 43.259 personnes en bénéficiaient. Depuis, ce nombre diminue régulièrement, pour atteindre 29.728 en mai 1999.

La baisse concomitante des crédits du fonds de solidarité s'explique par la sortie progressive du dispositif des anciens combattants d'Afrique du Nord. En effet, les allocations versées à ces derniers cessent dès que les bénéficiaires sont en mesure de faire valoir leurs droits à pension de vieillesse à taux plein ou atteignent leur 65ième anniversaire.

Or, en 1999, l'âge moyen des anciens combattants d'Afrique du Nord est de 61,8 ans. Le reflux des dossiers devrait d'ailleurs s'accroître jusqu'en 2002, date à laquelle les dernières personnes bénéficiaires basculeront dans le dispositif de droit commun pour l'assistance aux personnes âgées.

Votre rapporteur tient à rappeler que certains anciens combattants se retrouvent alors dans une situation financière plus défavorable que lorsqu'ils bénéficiaient des allocations du fonds de solidarité. Dans la mesure où ce dispositif est amené à disparaître, il serait utile d'affecter les sommes jusqu'ici utilisées pour financer le fonds de solidarité à des mesures en faveur des anciens combattants à la retraite.

## **7. La nécessité de relancer le débat sur la décriminalisation**

Plus de 1.400.000 Africains, Indochinois, Maghrébins, Malgaches, Somalis sont venus combattre sur le sol de France au cours des deux guerres

mondiales. Or, leurs droits s'en sont trouvés modifiés de façon défavorable par rapport à leurs anciens compagnons d'armes métropolitains. En effet, les articles 170 de la loi de finances pour 1959 (pour l'Indochine) et 71 de la loi de finances pour 1960 (pour les autres pays) ont « cristallisé » leurs pensions au taux en vigueur au jour de l'indépendance des Etats en question.

Certes, les textes instaurant la « cristallisation » ont réservé au pouvoir réglementaire la liberté de décider des revalorisations discrétionnaires. Mais ces revalorisations ont été rares et parcimonieuses, la dernière en date remontant à 1995. Le niveau actuel des pensions servies aux anciens combattants d'outre-mer reste donc trop faible.

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1999, le secrétaire d'Etat a proposé d'engager la réflexion sur la décristallisation en termes de pouvoir d'achat et de comparer, pour un même taux d'invalidité, le pouvoir d'achat d'une pension attribuée à un ancien combattant ressortissant français et celui de la pension versée aujourd'hui à un ancien combattant ressortissant d'un pays étranger. Il a reconnu que le Maroc et la Tunisie enregistraient un retard significatif, même en terme de pouvoir d'achat. Pourtant, le projet de budget pour 2000 ne prévoit aucune mesure pour remédier à cette situation parce que le coût budgétaire de la décristallisation totale s'élèverait à trois milliards de francs.

Votre rapporteur récusé cette stratégie qui conduit à l'immobilisme. D'une part, il estime que la revalorisation des pensions pourrait se faire progressivement. D'autre part, pourraient n'être concernées dans un premier temps que les pensions accordées au Maroc et en Tunisie, pour lesquelles le secrétaire d'Etat reconnaît qu'elles accusent un important retard par rapport à celles versées aux anciens combattants français, compte tenu du coût de la vie dans les pays concernés. Cette politique aurait le mérite de constituer un signe de reconnaissance par la France des sacrifices consentis par les anciens combattants d'outre-mer sans pour autant entraîner des dépenses trop lourdes.

## **8. L'inégalité de traitement des grands invalides**

La loi de finances pour 1991 a bloqué les pensions supérieures à 360.000 francs par an afin de corriger les effets parfois excessifs du mécanisme de calcul des pensions. Toutefois, la loi de finances pour 1995 a permis aux pensionnés titulaires de pensions supérieures à 360.000 francs par an concédées avant 1995 de bénéficier des pourcentages de revalorisation accordés postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1995. Ces pourcentages sont appliqués à la valeur fictive du point de la pension bloquée, sans aucun rattrapage de la période de blocage. En conséquence, deux pensionnés atteints d'une invalidité globale d'un taux identique ne sont pas indemnisés de la même manière, selon

que le dépassement du plafond de 360.000 francs par an existait avant 1991, ou ait eu lieu entre 1991 et 1995, ou soit apparu seulement après le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

Votre rapporteur regrette cette inégalité de traitement des grands invalides. Certes, il est conscient que la remise de ces pensions au niveau de l'ensemble des pensions entraînerait un coût d'environ 70 à 80 millions de francs par an. Toutefois, il demande au secrétariat d'Etat de réfléchir à un dispositif permettant le retour progressif à l'unicité de la valeur du point d'indice des pensions.

### **9. L'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes**

Le certificat d'incorporé de force dans l'armée allemande a été créé par le décret du 10 novembre 1952. L'attribution de ce certificat ouvre droit à la carte d'ancien combattant 1939-1945 ainsi qu'à la retraite du combattant. Suite à l'accord franco-allemand du 31 mars 1981, les incorporés de force dans l'armée allemande ou, en cas de décès, les ayants cause, ont bénéficié d'une indemnité d'un montant de 9.100 francs accordée par la fondation « Entente Franco-Allemande ».

Il existe également un certificat d'incorporé de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD-KHD). Toutefois, ce dernier ne procure aucun avantage financier. Les associations demandent l'extension de l'indemnisation de la Fondation « Entente Franco-Allemande » aux anciens des RAD-KHD, non titulaires du certificat d'incorporé de force dans l'armée allemande.

Le recensement des personnes concernées a été effectué et a été clos le 31 mars 1999. 10.000 demandes ont été reçues par les services départementaux de l'Office national des anciens combattants. La Fondation « Entente Franco-Allemande » est désormais en possession de 6.000 dossiers contrôlés par lesdits services. 4.000 doivent encore faire l'objet d'enquêtes pour établir la réquisition.

Votre rapporteur demande au secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants que dès que le nombre définitif de parties prenantes sera connue, les crédits soient inscrits au projet de loi de finances.

## **10. Les dysfonctionnements de l'allocation de remplacement pour l'emploi**

L'article 121 de la loi de finances pour 1999 avait prévu l'attribution de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) aux salariés titulaires de la carte d'ancien combattant au titre des opérations effectuées en Afrique du Nord qui, tout en remplissant les conditions d'attribution, se voient opposer un refus par leur employeur.

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission s'était opposée à cette mesure. En effet, seulement 1,1 % des demandes avaient fait l'objet d'un refus selon l'UNEDIC. Votre rapporteur avait alors estimé que ce dispositif allait s'avérer négatif pour les salariés anciens combattants, dans la mesure où certains employeurs refuseraient de les embaucher pour éviter de se voir imposer une décision unilatérale de préretraite, tandis que seulement 170 personnes étaient susceptibles de bénéficier de cette mesure.

Il avait donc demandé qu'un bilan de cette disposition soit dressé un an après son entrée en application. Or, celle-ci n'est pas encore entrée en vigueur. En effet, les règles relatives au financement de l'ARPE ont été modifiées en janvier 1999 au détriment des employeurs qui doivent désormais supporter 20 % du coût du dispositif. Le nombre de refus de la part des employeurs de l'attribution de l'ARPE a donc augmenté. Or, dans ce cas, l'indemnité est prise en charge par l'Etat. Alors que le coût du dispositif était à l'origine évalué à 60 à 70 millions de francs à l'Etat, il s'élèverait en 1999 à 300 millions de francs. L'Etat a alors bloqué l'examen des dossiers.

Votre rapporteur constate le blocage de cette réforme qu'il estime mauvaise, et regrette que le Secrétaire d'Etat aux anciens combattants ait mal évalué son impact financier.

## **CHARGES COMMUNES**

*Rapporteur spécial* : **M. Louis-Ferdinand de ROCCA SERRA**

Le budget des charges communes recense les crédits qui, destinés à l'ensemble des services de l'Etat ou à plusieurs d'entre eux, ne peuvent être inscrits dans le budget d'un ministère particulier.

Dans le projet de loi de finances pour 2000, ses crédits s'élèvent au total à **701,12 milliards de francs**.

Les dépenses ordinaires, qui représentent 99,75 % du total de ces crédits, augmentent de 3,5 %. Les dépenses en capital, qui ne représentent que 0,25 % du total, diminuent de 64,4 %.

Le périmètre du budget des charges communes subit traditionnellement d'importantes modifications. Ainsi, en 1999, les crédits assurant le financement de la « ristourne dégressive », soit 43 milliards de francs, ont-ils été transportés vers le budget de l'emploi.

Le projet de loi de finances pour 2000 n'échappe pas à la règle, puisqu'il engendre des modifications importantes, quoique de moindre ampleur. 13,53 milliards de francs « sortent » du budget des charges communes, étant affectés essentiellement à la section Économie, finances et industrie, tandis que 10,57 milliards de francs y sont affectés pour la première fois.

Ces transferts de crédits croisés sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Transferts de crédits

(En millions de francs)

Vers d'autres sections du budget		En provenance d'autres sections du budget	
Objet	Crédits	Objet	Crédits
Cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, dans le cadre de l'expérimentation des dotations globalisées de quatre préfétures	-13,1	Participation de l'Etat au financement des prestations sociales agricoles	+3 958,0
Cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, dans le cadre de la dotation globalisée de la direction générale des impôts	-1 076,0	Participation de l'Etat au financement de la caisse de retraites de l'Imprimerie nationale	+2,3
Rémunérations pour services rendus	-1 339,0	Participation de l'Etat au financement du fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	+1 587,0
Diverses dotations de fonctionnement et 16 emplois	-244,0	Pensions de divers établissements publics	+5 026,0
Crédits destinés au financement des partis et groupements politiques	-526,5		
Application de conventions fiscales passées entre la France et les Etats étrangers	-515,0		
Diverses actions économiques	-5 069,0		
Dotation relative au fonds spécial d'invalidité	-1 592,0		
Crédits du titre V	-349,0		
Crédits du titre VI	-2 810,0		
<b>TOTAL</b>	<b>-13 533,6</b>		<b>+10 573,3</b>

**Les dégrèvements et remboursements atteignent 330,73 milliards de francs**, contre 306,2 milliards de francs en 1999, soit une progression de 7,86 %.

Par ailleurs, **les recettes d'ordre** encaissées en 2000, du fait des procédures d'émission de la dette publique s'élèvent à **17,2 milliards de francs**.

**Les crédits du budget des charges communes nets des dégrèvements et remboursements et des recettes d'ordre s'établissent à 353,19 milliards de francs, soit une diminution de 1,3 % par rapport à 1999. Ils représentent 20,95 % des dépenses du budget général.**

Par ailleurs, l'article 67 du projet de loi de finances pour 2000 est rattaché, pour son examen, au budget des charges communes.

## I. DETTE PUBLIQUE ET DIVERS

L'agrégat 01 regroupe la dette publique, les dépenses de garanties, et les remboursements et dégrèvements.

Ses crédits s'établissent à **586,09 milliards de francs en 2000**, soit une **progression de 4,03 %** par rapport à 1999. Ils représentent **83,6 %** de l'ensemble des crédits du budget des charges communes.

#### A. LES CHARGES D'INTÉRÊT DE LA DETTE

Les crédits consacrés aux charges d'intérêt de la dette de l'Etat **diminuent de 1,38 milliard de francs, soit - 0,55%**, pour s'établir à 251,87 milliards de francs.

Ils sont ainsi répartis :

(en milliards de francs)

	1999	2000	Écart
Dettes négociables	243,559	243,155	- 0,17 %
Dettes non négociables	9,381	8,403	- 10,43 %
Charges de gestion de la dette et frais de trésorerie	0,310	0,310	0
<b>Total</b>	<b>253,250</b>	<b>251,868</b>	<b>- 0,55 %</b>

L'ensemble de cette partie de l'agrégat représente **la charge brute de la dette publique**.

**L'appréhension de la réalité de la charge de la dette nécessite de recourir à la notion de charge nette** qui, outre la charge brute inscrite au budget des charges communes, prend en compte les recettes en atténuation des charges de la dette, qui figurent aux lignes 806 (« Recettes en atténuation des charges de la dette ») et 411 (« Intérêts versés par divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics au titre des avances ») du fascicule « voies et moyens ».

**La charge nette de la dette s'élève, en fait, à 234,70 milliards de francs, en diminution de 1,07 %.**

La diminution de la charge de la dette est liée au bas niveau des taux d'intérêt, soit à des raisons exogènes, indépendantes de la volonté du gouvernement (« effet prix »).

**Par ailleurs, il convient de noter que, pour la première fois depuis de nombreuses années, la charge de la dette diminue en 2000.**

Il rappelle toutefois, que le Parlement ne dispose que d'une vision tronquée de la dette de l'Etat, et de celle des autres administrations publiques<sup>1</sup>.

### B. LES DÉPENSES DE GARANTIE

En 2000, les dépenses de garanties **baissent au total de 16,34 %** et atteignent **1.240 millions de francs**<sup>2</sup>.

(en millions de francs)

	1999	2000	Écart
Financement du logement	3	3	0
Financement de l'agriculture	4	4	0
Financement de l'industrie	50	50	0
Garanties afférentes à l'exportation	665	590	-11,28 %
Garanties diverses	760,2	593	-21,99 %
<b>TOTAL</b>	<b>1.482,2</b>	<b>1.240</b>	<b>-16,34 %</b>

• **Les garanties afférentes au logement** restent stables, et représentent 3 millions de francs en 2000.

• **Les garanties afférentes au financement de l'industrie** s'établissent à 50 millions de francs, comme en 1999. Elles sont destinées à couvrir les défaillances des sociétés en cours de restructuration bénéficiaires de prêts à long terme garantis par l'Etat.

• **Le poste qui est le plus important en volume, celui des garanties afférentes à l'exportation**, baisse de 75 millions de francs pour représenter **590 millions de francs** en 2000. Les crédits inscrits sont destinés à couvrir le besoin de financement de quatre procédures de garantie gérées pour le compte de l'Etat par la COFACE :

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la problématique du « hors-bilan », appelé également « dette publique invisible »

<sup>2</sup> Il ne s'agit que d'une partie des garanties potentiellement à la charge de l'Etat.

## **1. L'assurance crédit**

L'assurance-crédit permet aux exportateurs de se couvrir contre divers risques : de fabrication, politique, commercial...

Depuis 1995, la COFACE n'a pas eu besoin de financement, l'assurance-crédit étant à nouveau, après une décennie de déficit, excédentaire, et cela en l'absence de sinistres majeurs et en raison de la stabilisation des principaux risques. Aucun crédit n'est donc inscrit à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2000.

## **2. L'assurance prospection foire**

Cette assurance couvre les dépenses de recherche de nouveaux marchés. Les crédits demandés restent, en règle générale, dépendants de la situation sur les marchés asiatiques.

Ses crédits s'établissent à 290 millions de francs pour 2000, en progression de 9,43 %.

## **3. La garantie de change**

Cette garantie permet de couvrir les exportateurs contre les risques de change.

Elle est, depuis la création de cette procédure, bénéficiaire. Compte tenu des aléas sur les marchés des changes, des risques existent cependant de voir cette garantie devenir déficitaire. Toutefois, aucun crédit n'est inscrit pour 2000.

## **4. La garantie du risque économique**

Cette garantie couvre les entreprises contre la dérive des prix de revient dans les marchés d'exportation.

Ses crédits s'élèvent à 300 millions de francs pour 2000, en baisse de 25 %.

• **Par ailleurs, la ligne des "garanties diverses" diminue d'environ 22 % et atteint 593 millions de francs.** Il s'agit principalement de garanties de change accordées aux institutions financières spécialisées, à l'Agence française de développement (AFD) ou à la Banque française pour le commerce extérieur (BFCE). Ces garanties participent de la politique financière internationale de la France gérée par le Trésor.

### ***C. LES DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES***

Les dépenses de remboursements et dégrèvements d'impôts s'élèvent à **330,73 milliards de francs**, soit une progression de 8,01 %.

Leurs crédits font l'objet d'une évaluation élaborée dans les mêmes conditions que les recettes dont elles sont la contrepartie.

#### **1. Les contributions directes**

L'ensemble des dépenses de remboursements et dégrèvements sur impôts directs<sup>1</sup> s'élève à **150,08 milliards de francs en 2000**, en progression de 2,72 % par rapport aux estimations de la loi de finances initiale, mais en **diminution de 1,46 %** en comparaison de ces estimations révisées.

Cette évolution est liée :

- à la baisse, à hauteur de 1,5 milliard de francs, des remboursements et transferts d'impôt sur les sociétés ;

- à la baisse de 900 millions de francs des dégrèvements de taxe professionnelle ;

- à la hausse de 400 millions de francs des dégrèvements de taxe d'habitation ;

- à une hausse de 500 millions de francs des remboursements relatifs aux retenues à la source et prélèvements sur revenus de capitaux mobiliers ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit à la fois des remboursements d'impôts d'Etat et de la prise en charge des dégrèvements d'impôts locaux résultant de mesures législatives, de décisions individuelles ou d'admissions en non-valeur

- à une baisse de 1,2 milliard de francs des admissions en non valeur (impositions non recouvrées mais dues) sur des produits revenant aux collectivités locales.

## **2. Les remboursements sur produits indirects**

Ils concernent presque exclusivement (à hauteur de 98,97 % en loi de finances initiale pour 1999) les remboursements au titre de la TVA.

Leur montant total progresse de 12,84 % par rapport à la loi de finances initiale et de **8,24 %** par rapport aux estimations révisées pour 1999, et atteint **180,65 milliards de francs**.

Cette augmentation est largement imputable aux remboursements de crédits de TVA, qui stagnent en 1999 (soit 163,9 milliards de francs), mais qui retrouvent une progression tendancielle en 2000 (176,9 milliards de francs, soit + 7,9 %).

Une partie du dynamisme des remboursements de TVA résulte des dispositions adoptées dans les précédentes lois de finances concernant l'application du taux réduit à certaines activités. En effet, à législation constante, les remboursements de TVA ne progressent que de 5,4 % en 2000.

Il convient de rappeler que le projet de loi de finances pour 2000 propose d'abaisser de 20,6 % à 5,5 % le taux de TVA applicable à certaines opérations à forte intensité de main d'œuvre. Le coût budgétaire de cette disposition est évalué à 20,7 milliards de francs pour 2000, dont 3 milliards de francs au titre des remboursements et crédits de TVA.

## **II. POUVOIRS PUBLICS**

Les dépenses de l'agrégat 02 Pouvoirs publics, qui représentent **0,7 % de l'ensemble des crédits inscrits au budget des charges communes**, s'élèvent à **4.597,65 millions de francs**, en **progression de 2,13 %** par rapport à 1999 :

**Crédits du titre II de 1999 à 2000**

*(en millions de francs)*

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2000/1999</b>
Présidence de la République	57,28	59	+ 3 %
Assemblée nationale	2.849,92	2.887,71	+ 1,33 %
Sénat	1.561,62	1.616,10	+ 3,49 %
Conseil constitutionnel	26,23	28,14	+ 7,28 %
Haute Cour de Justice	-	-	-
Cour de Justice de la République	6,7	6,7	0
<b>Total</b>	<b>4.501,75</b>	<b>4.597,65</b>	<b>+ 2,13 %</b>

### **III. DÉPENSES COMMUNES DE PERSONNEL**

L'essentiel des dépenses de cet agrégat correspond à des dépenses de personnel, en particulier les charges sociales. Elles s'établissent à **89,26 milliards de francs**, en hausse de 6,25 % par rapport à 1999, et représentent 12,7 % de **l'ensemble des dépenses du budget des charges communes**.

#### **A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL**

Le chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public » est destiné à financer les dépenses résultant de hausses de rémunération intervenant en cours d'année.

Il est doté de 230 millions de francs. Il s'agit d'une inscription de provisions destinées à couvrir les ajustements complémentaires de rémunérations publiques pouvant intervenir en 2000.

#### **B. LES DÉPENSES DE PENSIONS**

##### **1. Une opération de rebudgétisation pour un montant de 5.026 millions de francs**

Le chapitre 32-97 (article 20) est abondé de 5.026 millions de francs au titre de l'inscription au budget général de la contribution des établissements publics aux charges de pension précédemment rattachées par voie de fonds de concours.

##### **2. La contribution de l'Etat à l'équilibre démographique du régime des pensions des ouvriers de la défense et des services industriels de l'Etat**

Le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat est chargé d'assurer le service des pensions concédées ou révisées au profit des ouvriers des établissements relevant du ministère de la défense et des services industriels de l'Etat.

En raison du déséquilibre démographique, la principale ressource du régime réside dans la subvention accordée par l'Etat, qui est répartie entre les sections ministérielles et les budgets annexes au prorata du nombre de retraités.

Pour sa part, le budget des charges communes comprend le montant de la subvention d'équilibre correspondant à la prise en charge des pensions des anciens ouvriers des budgets annexes, de la SEITA et de Météo-France.

Cette subvention d'équilibre s'élève à 98,79 millions de francs en 2000, en diminution de 20,84 % par rapport à 1999.

### **3. Les charges de pensions des différents ministères**

**La totalité des charges de pensions de l'Etat pour 2000 est évaluée à 192,2 milliards de francs, en progression de 6,8 % par rapport à 1999.**

C'est en gestion que le chapitre 32-97 du budget des charges communes regroupe la totalité des crédits de pensions de l'Etat à l'issue d'un arrêté de transfert intervenant en début d'exercice.

En loi de finances initiale, apparaissent toutefois :

- les pensions militaires : 1,06 milliard de francs (- 21,38 %) ;
- les pensions civiles (sauf PTT) : 9,69 milliards de francs, dont 5,03 milliards de francs au titre de la rebudgétisation susmentionnée (+ 19,68 % à structure constante) ;
- les pensions des PTT : 24,92 milliards de francs (+ 3,56 %) ;
- les pensions d'Alsace-Lorraine : 89,6 millions de francs (+10,62 %) ;
- la contribution au paiement des pensions servies par diverses collectivités antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1954 : 50.000 francs, comme en 1999.

**Soit un total de 35,75 milliards de francs, en progression de 21,68 %.**

### **C. LES DÉPENSES DE CHARGES SOCIALES**

Un crédit de **53,184 milliards de francs** est inscrit au chapitre 33-91 "Personnel en activité - prestations et versements obligatoires", en diminution de 2,26 % par rapport à 1999.

Il convient toutefois de préciser que 1089,1 millions de francs font l'objet d'un transfert : 13,1 millions de francs vers le budget de l'intérieur et de la décentralisation, correspondant aux cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, dans le cadre de l'expérimentation des dotations globalisées de quatre préfectures ; et 1.076 millions de francs vers le budget de l'économie, des finances et de l'industrie, correspondant au même objet, dans le cadre de la dotation globalisée de la direction générale des impôts.

#### **• Le versement de l'Etat à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)**

Ce versement couvre la différence entre le montant des prestations familiales servies par l'Etat à ses agents et le montant des cotisations qu'il aurait eu à verser à la CNAF s'il avait été affilié à cet organisme. Ces versements s'élèvent à **10,22 milliards de francs** en 2000, en progression de 2,81 %.

• **Les cotisations patronales d'assurance-maladie** des fonctionnaires civils s'élèvent à **23,31 milliards de francs**, en progression de 2,44 % à structure constante. Les cotisations sont assises sur le traitement brut des fonctionnaires.

• **La cotisation à la charge de l'Etat** au titre des versements dus par les employeurs (0,1 %) sur les salaires plafonnés **au fonds national d'aide au logement (FNAL)** s'établit à 266 millions de francs, soit une augmentation de 2,31 %.

• **Le versement de l'Etat au titre de la compensation démographique des régimes de sécurité sociale** s'élève en 1999 à **19,39 milliards de francs**, en diminution de 4,93 %. L'Etat contribue en effet à la fois à la "compensation démographique généralisée" entre régimes de base obligatoires de sécurité sociale, et à la "surcompensation" spécifique entre régimes spéciaux d'assurance-vieillesse.

#### **IV. INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES ET ACTION INTERNATIONALE**

Les crédits de cet agrégat s'élèvent à **4,24 milliards de francs en 2000**, soit une diminution de 52,57 % par rapport à 1999. Il convient toutefois de préciser qu'ils sont affectés par de nombreux transferts de crédits. Cet agrégat regroupe **0,6 % de l'ensemble des crédits du budget des charges communes**.

##### **A. LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE**

Le budget des charges communes supporte les crédits nécessaires à la prise en charge par l'Etat des frais de gestion administrative du fonds de solidarité vieillesse. Celui-ci, créé par la loi du 22 juillet 1993, prend en charge les avantages d'assurance vieillesse non contributifs relevant de la solidarité nationale.

Les dépenses administratives du FSV sont constituées principalement :

- des charges de personnel (75 % environ) ;
- des frais de location, notamment de locaux (14 % environ des dépenses) ;
- des consommations courantes.

Les crédits pour 2000 s'établissent à 5,43 millions de francs, en progression de 0,74 %.

##### **B. LES DÉPENSES ÉVENTUELLES ET ACCIDENTELLES**

Les dépenses éventuelles et accidentelles sont prévues par les articles 10 et 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

**Les dépenses éventuelles** (chapitre 37-94) abondent en gestion des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel. Ces crédits s'élèvent à **300 millions de francs en 2000**, soit un montant identique à celui de 1999.

**Les dépenses accidentelles** (chapitre 37-95) permettent de faire face aux calamités, dépenses urgentes ou imprévisibles. Elles s'élèvent à **1.640 millions de francs en 2000, soit une progression de 264 %**. Toutefois, le gouvernement ne donne aucune explication à cette très forte progression. Il n'évoque qu'un « *ajustement aux besoins* ».

Il apparaît cependant que les dotations des années antérieures n'ont pas été entièrement consommées comme en témoigne le tableau ci-dessous :

**Exécution en lois de finances**

	PLF 1997	PLF 1998	PLF 1999	PLF 2000
<b>Chapitre 37-94</b>				
Crédits initiaux	245	285	300	300
Exécution	244,4	206,9	162,73 <sup>1</sup>	-
<b>Chapitre 37-95</b>				
Crédits initiaux	200	260	450	1.640
Exécution	45,4	135	279,1 <sup>1</sup>	-

1. Au 30 juin 1999

Source - Direction du budget

**C. AIDES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Le projet de budget pour 2000 regroupe sur le chapitre 41-23 les aides de l'Etat en faveur des collectivités locales, en particulier la dotation de l'Etat au profit du fonds national de péréquation.

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a institué un fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) doté d'un produit déterminé chaque année par le comité des finances locales et d'une dotation de l'Etat qui doit évoluer chaque année en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat.

**En 2000, les crédits s'élèvent à 840,17 millions de francs.**

Il convient toutefois de souligner que les crédits de la dotation au FNPTP proprement dit diminuent de 0,26 %, passant de 827,32 millions de francs en 1999 à 825,17 millions de francs en 2000.

**D. LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT**

Le Fonds européen de développement est le principal outil de la politique communautaire en direction des pays « Afrique-Caraïbes-Pacifique » (ACP).

Il est alimenté par des versements nationaux avec des clés de contribution distinctes de celles appliquées pour le budget général de l'Union européenne et qui sont liées au rythme d'exécution des projets.

Les crédits prévus pour 2000 s'établissent à **1,45 milliard de francs, en baisse de 10 %**.

## V. INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Les dépenses de cet agrégat s'élèvent à **16,94 milliards de francs** en 2000, soit une diminution de 14,46 % par rapport à 1999. Elles représentent **2,4 % de l'ensemble des dépenses du budget des charges communes**.

### A. *LES SECOURS AUX VICTIMES DE SINISTRES ET CALAMITÉS*

Comme en 1999, les dotations destinées à apporter des secours aux victimes de sinistres et calamités s'élèvent à 15 millions de francs : 5 millions de francs pour la métropole, et 10 millions de francs pour l'outremer.

### B. *L'ENCOURAGEMENT À LA CONSTRUCTION IMMOBILIÈRE*

Le chapitre 44-91 comporte les encouragements à la construction immobilière, dont le poste essentiel est constitué des primes épargne logement : les crédits s'élèvent à **7,5 milliards de francs**, soit une diminution de 7,4 % par rapport à 1999.

La dotation des prêts aidés pour l'accession à la propriété diminue très fortement, de 78,6 %, et s'établit à 63 millions de francs.

Enfin, la dotation des prêts spéciaux du Crédit foncier de France diminue de 28,7 %, et s'établit à **196 millions de francs**.

### C. *LES VERSEMENTS À DIVERS RÉGIMES OBLIGATOIRES DE SÉCURITÉ SOCIALE*

Ces versements représentent **6,06 milliards de francs** en 2000, et concernent :

- **le régime de retraite de la SEITA** qui bénéficie, même après la privatisation de cette dernière, d'une subvention de l'Etat qui s'élève à 512 millions de francs en 2000, en hausse de 3,23 % ;

- **la Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale**, pour 2,26 millions de francs ;

- **le financement des prestations sociales des non salariés agricoles**, à hauteur de 3,54 milliards de francs ;

- **le fonds spécial de retraite** de la caisse autonome nationale de sécurité sociale **dans les mines**, soit un montant de 1,59 milliard de francs ;

- **le financement de l'allocation adultes handicapés du régime des non salariés agricoles**, pour 422 millions de francs.

#### *D. LES AIDES EN FAVEUR DES RAPATRIÉS*

Sont principalement inscrites sur le chapitre 46-91 les dépenses relatives à l'indemnisation et aux retraites des Français rapatriés d'Outremer, en vertu de la loi du 4 décembre 1985 qui permet aux rapatriés qui procèdent au rachat de leurs cotisations de bénéficier d'une aide de l'Etat, soit 164 millions de francs en 2000.

En outre, sont inscrites diverses dotations comprenant le financement des prêts de reclassement aux rapatriés, pour 1 million de francs, le versement de l'Etat à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales au titre des parts contributives dues par les caisses de retraite d'Algérie, du Maroc et de Tunisie, à hauteur de 230.000 francs, et la participation de l'Etat aux dépenses de la caisse des retraites ferroviaires d'outremer, soit 50,37 millions de francs.

#### *E. LA MAJORATION DES RENTES VIAGÈRES*

La majoration des rentes allouées en réparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur bénéficie de crédits à hauteur de 80 millions de francs, comme en 1999.

La participation de l'Etat au financement des majorations légales des rentes viagères destinées à compenser l'érosion monétaire s'élève, quant à elle, à **2,38 milliards de francs**, soit une progression de 1,48 % par rapport à 1999.

#### ***F. LE FONDS D'INDEMNISATION DES TRANSFUSÉS ET HÉMOPHILES***

Le fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles (FITH) a été institué par la loi portant diverses mesures d'ordre social du 31 janvier 1991. Son objectif est d'assurer aux personnes contaminées une réparation complète et rapide des préjudices subis.

Ses ressources proviennent du chapitre 46-98, soit **50 millions de francs** en 2000, en baisse de 50 % par rapport à 1999.

#### ***G. LES TRAVAUX DE SÉCURITÉ DANS LES ÉCOLES***

Le plan gouvernemental de 1994 sur la sécurité dans les écoles comporte l'institution :

- d'une prime de 11,2 % du montant emprunté par les collectivités locales pour les travaux dans les collèges ;

- d'une enveloppe de 2,5 milliards de francs sur cinq ans affectée à la sécurité dans les établissements scolaires du premier degré.

La décision a été prise en 1996 d'étaler sur trois ans le solde du plan initial (1 milliard de francs sur deux ans).

En 2000, il s'agira de la 7<sup>ème</sup> tranche, ce qui représente **300 millions de francs** en crédits de paiement, soit une progression de 39,5 %.

Ces crédits sont répartis en gestion sur les budgets de l'éducation nationale et de l'intérieur.

### **VI. L'ARTICLE 67 RATTACHÉ**

L'article 67 du projet de loi de finances pour 2000, rattaché, pour son examen, au budget des charges communes, tend à préciser les modalités de prise en charge de l'indexation des OATi, les obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation.

L'article 19 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a autorisé l'Etat et les autres personnes morales à émettre des titres de créance et des instruments financiers à terme indexés sur le niveau général des prix, par dérogation à l'interdiction

quasi générale qui frappe, depuis l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, l'introduction, dans toute disposition statutaire ou conventionnelle, de clauses d'indexation fondées sur l'inflation.

Cette interdiction générale des indexations était, à l'époque, motivée par la volonté d'éviter les effets inflationnistes des clauses dites « d'échelle mobile ».

**Concrètement, l'article 19 de la loi du 2 juillet 1998 précitée a autorisé l'Etat à émettre des obligations indexées sur l'inflation.**

L'article 70 prévoit que la charge budgétaire correspondant au coût représentatif de l'indexation des OAT<sub>i</sub>, constatée à la date de détachement du coupon, est inscrite chaque année en loi de finances au titre I des dépenses ordinaires des services civils du budget général, et donc, au budget des charges communes.

A titre transitoire, la charge budgétaire pour 2000 comprend également le coût représentatif de l'indexation des titres dont les coupons ont été détachés en 1999.

Le provisionnement de cette charge dans le projet de budget des charges communes pour 2000 s'établit à 895,535 millions de francs, inscrits au chapitre 11-05 (article 50).

## **VII. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Votre rapporteur spécial est amené à formuler **quatre observations** sur le budget des charges communes pour 2000.

### **A. *LE BUDGET DES CHARGES COMMUNES, EN DÉPIT DE SA NATURE PARTICULIÈRE, FAIT L'OBJET D'UN EFFORT APPRÉCIABLE DE CLARIFICATION***

#### **1. Un caractère paradoxal et hétéroclite**

Votre rapporteur spécial avait souligné, l'année dernière, le **caractère paradoxal** du budget des charges communes : premier budget de l'Etat avec 701 milliards de francs de crédits, dont 99% de dépenses ordinaires, il

représente plus du tiers des dépenses brutes du budget général, mais est le plus méconnu, quoique le plus varié par les thèmes abordés.

Il avait également insisté sur son **caractère hétéroclite** puisqu'il comprend les crédits destinés à l'ensemble des services de l'Etat ou à plusieurs d'entre eux, et qui ne peuvent être inscrits dans le budget d'un ministère particulier.

## **2. Un périmètre très instable**

**Compte tenu de sa nature particulière, ce budget connaît par ailleurs des variations importantes de structure, d'un exercice budgétaire à l'autre ou en cours d'exercice.**

Les variations de structure d'un exercice à l'autre, sont très importantes.

Les crédits du budget des charges communes ont ainsi été accrus de 10,57 milliards de francs au titre des rebudgétisations tandis que, en sens inverse, 13,53 milliards de francs ont été transférés vers d'autres budgets, principalement celui de l'économie, des finances et de l'industrie.

Au total, ce sont donc plus de **24 milliards de francs** de crédits qui ont ainsi changé d'affectation par rapport à l'année dernière. L'année 1999 avait d'ailleurs connu des transferts de crédits beaucoup plus importants encore, 58 milliards de francs ayant fait l'objet d'une affectation nouvelle, en particulier les crédits assurant le financement de la « ristourne dégressive ».

## **3. Un effort indéniable de clarification**

Les modifications de structure opérées par le projet de loi de finances pour 2000 tendent toutefois à **clarifier la présentation du budget des charges communes, qui devient plus lisible.**

Le projet de budget prévoit en effet la **suppression de 44 chapitres** : le budget des charges communes passe ainsi de 81 chapitres en 1999 à 37 chapitres en 2000.

12 chapitres, qui n'étaient plus utilisés depuis plusieurs gestions, sont ainsi supprimés : 1 sur le titre III, 4 sur le titre IV, 2 sur le titre V, et 5 sur le titre VI.

Par ailleurs, 20 chapitres sont supprimés, suite au transfert sur le budget d'autres ministères de dotations gérées par leurs services, le budget des charges communes ne conservant que les dotations communes à l'ensemble des ministères ou intéressant au moins deux ministères.

Enfin, 12 chapitres sont supprimés grâce à une globalisation des dotations concernant un même sujet.

## ***B. DES CRÉDITS CORRESPONDANT À DES DÉPENSES DE CONSTATATION***

Les crédits apparaissant au sein de ce budget correspondent le plus souvent à des dépenses de constatation, résultant de la prise en compte de circonstances extérieures, d'éléments exogènes dont le Parlement prend acte le cas échéant, qu'il peut parfois déplorer, tout en ne pouvant les modifier ou s'y opposer que très rarement.

### **1. La nécessaire maîtrise de la charge budgétaire de la dette**

**Seul apparaît dans le budget de l'Etat le coût en trésorerie de la dette de l'Etat**, c'est à dire les charges financières que celle-ci entraîne pour l'Etat, tandis que le remboursement du capital s'opère, lui, dans un cadre extrabudgétaire et n'apparaît donc jamais en tant que tel au sein du budget.

**La dette de l'Etat s'établissait à 4.022 milliards de francs au 31 décembre 1998, soit 47 % du PIB.**

**En 2000, le budget de l'Etat dégagera un excédent primaire.**

Votre rapporteur spécial se félicite de cette orientation, qui est la seule capable d'enrayer la spirale d'augmentation de la dette - le fameux effet « boule de neige » - et de stabiliser le ratio d'endettement public au sens du Traité de Maastricht.

**Ainsi, la charge nette de la dette passe de 237,25 milliards de francs en 1999 à 234,7 milliards de francs, soit une baisse de 1,07 % (-2,5 milliards de francs).**

Toutefois, le gouvernement tire profit d'un « effet-prix » résultant du niveau historiquement bas des taux d'intérêt, cause exogène indépendante de son action.

Par ailleurs, la réduction du déficit budgétaire est insuffisante, comme l'a expliqué notre rapporteur général, de telle sorte que la France apparaît comme le mauvais élève de la classe européenne.

## **2. La plupart des dépenses de garantie évoluent en fonction des aléas de la conjoncture internationale**

Au sein de ces dépenses de garantie, le poste le plus important est constitué par les garanties à l'exportation. Or, il est particulièrement frappant de relever que, selon les termes mêmes du gouvernement, les prévisions concernant ce poste de dépenses restent « *très aléatoires et dépendantes d'événements imprévisibles* ». Par ailleurs, « *le mode d'évaluation des provisions est relativement peu affiné* ».

## **3. Les dépenses en atténuation de recettes ont un caractère « particulièrement fluctuant »**

Les dépenses en atténuation de recettes, c'est à dire les remboursements et dégrèvements d'impôts, s'élèvent à 330,73 milliards de francs soit près de la moitié des crédits du budget des charges communes.

Ces dépenses ont également pour particularité de figurer dans la partie recettes du budget général et de venir en diminution des recettes brutes pour définir les recettes nettes.

Par ailleurs leur montant est généralement déterminé en extrapolant les prévisions de l'année précédente qui sont parfois révisées afin de tenir compte des aléas de la conjoncture économique.

**Leur évolution est donc étroitement liée à des facteurs exogènes ou à l'effet de mesures législatives antérieures.**

Ainsi, la progression en 1999 des remboursements d'impôts directs faisait-elle suite à l'adoption de la loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier (dite « MUFF ») qui avait entraîné la mise en place d'un acompte exceptionnel au titre de l'impôt sur les sociétés en décembre 1997 et corrélativement s'était traduite par une forte augmentation des remboursements en 1998, qui n'avait pas été prévue en loi de finances initiale.

En revanche, le montant des remboursements et dégrèvements devrait diminuer de 1,5 % en 2000, essentiellement en raison des moindres remboursements et transferts d'impôt sur les sociétés, à hauteur de

- 1,5 milliard de francs, et de la baisse des dégrèvements de taxe professionnelle, soit - 900 millions de francs.

En revanche, les remboursements de crédits de TVA progressent en 2000, de 7,9 %. Une partie de cette dynamique résulte des dispositions adoptées dans les précédentes lois de finances concernant l'application du taux réduit à certaines activités.

### C. *UN BUDGET TRONQUÉ*

#### 1. Le « hors-bilan »

Les crédits relatifs aux garanties de l'Etat sont inscrits au chapitre 14-01 du budget des charges communes, pour un montant de 1,24 milliard de francs.

Toutefois, ces crédits ne prennent pas en considération les « garanties implicites » à la charge de l'Etat, c'est-à-dire les engagements à plus ou moins long terme auxquels l'Etat et le secteur public devront faire face, et qui ne sont pas retracés en tant que tels dans le budget de l'Etat.

**L'Etat sera en effet confronté, dans un avenir relativement proche, à un problème budgétaire majeur : celui du « hors-bilan », ou « dette publique invisible ».**

Si la structure et l'évolution du bilan de l'Etat peuvent être appréhendées et contrôlées de façon objective, le « hors-bilan », quant à lui, **fait l'objet d'une grande imprécision**, le flou dont il est entouré empêchant la représentation nationale et les citoyens de connaître précisément la situation financière exacte de l'Etat.

Cette situation, dont votre rapporteur spécial ne peut que s'inquiéter, a également été dénoncée par l'Assemblée nationale. Le groupe de travail, qu'elle avait constitué à l'initiative, et sous la présidence, de M. Laurent Fabius, sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, estime, dans son rapport<sup>1</sup>, que la dette est « *sous-évaluée* », l'Etat pratiquant « *une politique de provisionnement minimal, alors que le principe de sincérité budgétaire milite pour qu'apparaissent, à la lecture du bilan de l'Etat, les causes d'éventuels déséquilibres futurs* ».

---

<sup>1</sup> Rapport d'information, 27 janvier 1999, page 160, 11<sup>ème</sup> législature

Par ailleurs, le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Didier Migaud, estime, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2000, que « *le Parlement n'a encore qu'une vision tronquée de la dette de l'Etat, sans même parler de celle des autres administrations publiques* ».

En effet, le gouvernement apprécie actuellement le « hors-bilan » d'une manière extrêmement restrictive, ne s'en tenant qu'à une simple définition juridique.

D'après des informations fournies à votre rapporteur spécial, le gouvernement ne prend en compte que la notion de dette garantie par l'Etat inscrite aux sous-comptes 801 (emprunts intérieurs) et 802 (emprunts extérieurs) de la comptabilité de l'Etat, qui est publiée chaque année au compte de la dette publique.

Il s'agit des engagements de sociétés françaises, entreprises nationales, collectivités et établissements publics bénéficiant de la garantie explicite de l'Etat, ce dernier s'étant engagé, dans l'hypothèse d'une défaillance du débiteur, à effectuer lui-même le règlement.

**Au 31 décembre 1998, cette dette inscrite « hors-bilan » s'élevait à 311,54 milliards de francs, soit 263,23 milliards de francs d'emprunts intérieurs, et 48,31 milliards de francs d'emprunts extérieurs. Le tableau ci-après présente la dette garantie par l'Etat.**

**DETTE GARANTIE PAR L'ETAT**  
(au 31 décembre 1998)

*en millions de francs*

	<b>A - EMPRUNTS INTERIEURS</b>	
801-1	Emprunts des établissements publics, offices ou services autonomes de l'Etat	90 599,95
801-3	Emprunts des territoires, établissements et collectivités publiques d'outre-mer	89,35
801-4	Emprunts des entreprises nationales	192,28
801-5	Emprunts de la SNCF et des compagnies de chemins de fer de la métropole	60,54
801-6	Emprunts des compagnies ou de sociétés de chemin de fer d'outre-mer	3,14
801-7	Emprunts de sociétés d'économies mixtes ou de services concédés	198,69
801-8	Emprunts de sociétés, services ou organismes divers	152 240,62
801-9	Emprunts des gouvernements, services, ou organismes étrangers	19 848,30
	<i>Sous-total</i>	<b>263 232,87</b>
	<b>B - EMPRUNTS EXTERIEURS</b>	
802-1	Emprunts des établissements publics, offices ou services autonomes de l'Etat	25 881,38
802-4	Emprunts des entreprises nationales	6 177,62
802-5	Emprunts de la SNCF et des compagnies de chemins de fer de la métropole	5 380,02
801-7	Emprunts de sociétés d'économies mixtes ou de services concédés	1 822,32
802-8	Emprunts de sociétés, services ou organismes divers	9 052,92
	<i>Sous-total</i>	<b>48 314,26</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>311 547,13</b>

*Source : direction du Trésor*

**Toutefois, les chiffres précédents ne recouvrent pas toute la dette garantie implicitement.**

En effet, dans une réponse à une question écrite<sup>1</sup>, le gouvernement estimait, pour 1997, à **439,19 milliards de francs** la dette financière nette des entreprises nationales et des groupes publics.

Cette dette est particulièrement concentrée, les trois principaux débiteurs représentant à eux seuls 77,5 % de l'encours total. La dette financière de RFF<sup>2</sup> s'élève à 148,96 milliards de francs, celle d'EDF à 130,72 milliards de francs, et celle de la SNCF à 60,85 milliards de francs. Suivent les Charbonnages de France pour 31,9 milliards de francs, et la RATP pour 27,7 milliards de francs.

<sup>1</sup> Journal Officiel du 29 juillet 1999, Questions Sénat, page 2576

<sup>2</sup> Réseau ferré de France

**Cependant, l'ensemble du « hors-bilan » n'est ni complètement connu ni totalement provisionné.**

Les réalités qu'il recouvre, très disparates, sont souvent difficiles à quantifier précisément.

Au-delà de la question des retraites évoquée ci-dessus, quelques chiffres sont riches d'enseignements sur l'ampleur des besoins de financement.

Ainsi, le coût des structures de défaillance représente 2 points de PIB. Il convient de relever que l'accroissement, dans la nouvelle base INSEE 1995 du montant de la dette publique au sens de Maastricht, qui est de 60,3 % du PIB en 1998, est dû à l'intégration des structures de défaillance publiques, dont EPFR<sup>1</sup> et CDR<sup>2</sup>, dans le secteur des ODAC<sup>3</sup>.

En outre, les garanties de l'Etat pour les prêts au logement représenteraient 2 à 4 % de PIB.

Enfin, selon la Cour des comptes, les provisions que nécessiterait le démantèlement des centrales nucléaires peuvent être chiffrées à 102 milliards de francs. A la fin de 1997, les provisions inscrites s'élevaient à 40,8 milliards de francs.

**La prise en compte du « hors-bilan » a des conséquences budgétaires considérables, qu'il est difficile de chiffrer avec précision, mais qui peuvent être évaluées, en intégrant la dette implicite des régimes de retraite par répartition, à des centaines, voire des milliers, de milliards de francs.**

Ainsi, l'OCDE a chiffré en 1993 le montant de la « dette publique invisible » de la France à 216 % du PIB de 1990, contre 157 % pour l'Allemagne, 242 % pour l'Italie, 156 % pour le Royaume-Uni, et 89 % pour les États-Unis.

## **2. Les rémunérations d'activité**

Le chapitre 31-94 du budget des charges communes « Mesures générales intéressant les agents publics » est doté de 230 millions de francs.

---

<sup>1</sup> *Établissement public de financement et de restructuration*

<sup>2</sup> *Consortium de réalisation*

<sup>3</sup> *Organismes divers d'administration centrale*

Votre rapporteur spécial tient cependant à rappeler que **l'augmentation des rémunérations de la fonction publique sera de 11,4 milliards de francs en 2000 (après 20 milliards de francs en 1999), en raison, notamment, de l'accord salarial dans la fonction publique du 10 février 1998.**

Cette progression est d'autant plus inquiétante qu'elle contribue non seulement à accroître le poids des dépenses de fonctionnement mais également à rigidifier les dépenses publiques ainsi que cela a déjà été souligné par votre rapporteur général.

Elle a par ailleurs également des effets induits sur les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

### **3. Le poids des retraites de la fonction publique**

Le chapitre 32-97 du budget des charges communes est doté de 35,75 milliards de francs au titre des pensions, ce qui ne représente que 18,6 % de l'ensemble des dépenses des retraites de la fonction publique.

Ainsi que cela a déjà été relevé, c'est en gestion que ce chapitre regroupe la totalité des crédits de pension de l'Etat à l'issue d'un arrêté de transfert intervenant en début d'exercice. **Pour mémoire, la totalité des charges de pensions de l'Etat pour 2000 est évaluée à 192,2 milliards de francs, en progression de 6,8 % par rapport à 1999.**

Or l'évolution à l'avenir de cette catégorie de dépenses risque de se révéler rapidement problématique comme le souligne le rapport sur les rémunérations de la fonction publique annexé à la loi de finances pour 1999.

En effet après avoir analysé leur progression, ce rapport examine les modalités de financement de ces retraites, compte tenu des évolutions démographiques à venir. Il relève ainsi que la charge budgétaire incombant actuellement à l'Etat représente 70,5 % du montant total de ces dépenses. **Par ailleurs, compte tenu de l'évolution démographique, le surcoût pour l'Etat est évalué à plus de 79 milliards de francs dès 2010 et serait sur les bases actuelles de financement pour plus de 90 % à la charge de l'Etat.**

Comme le préconise votre rapporteur général, **il importe donc de prendre rapidement la mesure de ce phénomène : plus en effet l'action à entreprendre sera réalisée tôt plus elle sera efficace et moins elle sera douloureuse.**

**Votre rapporteur spécial déplore que, pourtant éclairé par les conclusions du rapport Charpin sur les retraites, le gouvernement ait décidé de ne rien faire.**

#### ***D. DES ESTIMATIONS DE DÉPENSES INCERTAINES***

Ainsi que cela a été souligné par votre rapporteur spécial, les dépenses de garantie sont, selon le gouvernement, « *difficilement prévisibles* », ce qui lui permet de moduler ces crédits en fonction de ses propres contraintes. En effet, lorsque des événements « imprévus » surviennent, les estimations de dépenses sont rarement ajustées en conséquence.

Cette incertitude dans les estimations de dépenses se retrouve à propos des dépenses éventuelles et, surtout, des dépenses accidentelles de l'Etat.

La dotation de ces dernières passe de 450 millions de francs en 1999 à 1.640 millions de francs en 2000, soit une augmentation de plus de 260 %, sans que le gouvernement en donne la moindre justification autre qu'un vague « *ajustement aux besoins* ».

Il apparaît par ailleurs que les dotations des années antérieures n'ont pas été entièrement consommées, notamment en ce qui concerne les dépenses accidentelles.

## CULTURE ET COMMUNICATION

### CULTURE

*Rapporteur spécial* : M. Yann GAILLARD

#### I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Le projet de budget pour 2000 prévoit une hausse des crédits du ministère de la culture, qui, en dépit d'un certain fléchissement par rapport à celle des deux années précédentes, reste nettement supérieure à celle du budget de l'État. Globalement, ceux-ci augmentent de + **2,09 %** en termes de dépenses ordinaires et de crédits de paiement pour atteindre **16,039 milliards de francs**, soit une augmentation de **+329 millions de francs**.

En revanche, les **autorisations de programmes** augmentent de **+4,64 %** dans le présent projet de loi de finances pour s'établir à **3,702 milliards de francs**. On note que cette évolution correspond à un **léger tassement de 0,08% des crédits de paiement**, qui passent de 3,559 milliards de francs dans la loi de finances initiale de 1999 à 3,556 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2000.

##### A. LES DOTATIONS EN PERSPECTIVE

Avec le recul, il faut souligner les fluctuations qui caractérisent le budget de la culture, au-delà de sa longue marche vers le 1%. La loi de finances pour 1998 constituait un retournement de tendance par rapport au budget pour 1997, qui subissant - sans doute plus que d'autres - le choc de la rigueur budgétaire, était marqué par une régression des crédits de près de 3 %, et même d'environ 8 % en raisonnant à périmètre constant.

Cette année encore les autorisations de programme manifestent cette instabilité, puisque la croissance de 4,64% fait contraste aussi bien avec la diminution de - 4,91% prévue par le budget pour 1999, qu'avec la hausse de près de 20% qui caractérisait le projet de budget pour 1998.

En 1999, le budget de la culture n'a **pas** eu - à ce jour - à subir de mesures de **régulations budgétaires**, contrairement aux années 1997 et même 1998, qui ont connu des annulations de crédits non négligeables.

Tel est le contexte dans lequel se situe le présent projet de budget pour 2000, dont le tableau ci-dessous présente par titre les principales évolutions.

NATURE DES CREDITS	1999 LFI	2000 PLF	Evolution en pourcentage
DEPENSES ORDINAIRES			
Titre III Moyens des services	7 342 657 978	7 550 235 213	2,83%
Titre IV Interventions publiques	4 808 238 355	4 932 655 787	2,59%
<i>Total</i>	<i>12 150 896 333</i>	<i>12 482 891 000</i>	<i>2,73%</i>
DEPENSES EN CAPITAL			
Titre V Investissements exécutés par l'État	1 567 305 000	1 871 692 000	19,42%
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'État	1 991 911 000	1 684 630 000	-15,43%
<i>Total</i>	<i>3 559 216 000</i>	<i>3 556 322 000</i>	<i>-0,08%</i>
<b>TOTAL DO+CP</b>	<b>15 710 112 333</b>	<b>16 039 213 000</b>	<b>2,09%</b>
<b>Autorisations de programme</b>			
Titre V Investissements exécutés par l'État	1 966 290 000	2 024 100 000	2,94%
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'État	1 571 961 000	1 678 400 000	6,77%
<b>TOTAL</b>	<b>3 538 251 000</b>	<b>3 702 500 000</b>	<b>4,64%</b>

Les crédits de la culture représenteront **0,98% du budget de l'État en 2000**. A structure budgétaire constante, ce pourcentage était de 0,97% en 1999 et 0,95% en 1998. On se rapproche donc de l'objectif de 1% du budget de l'État qu'il est désormais convenu de se fixer en matière culturelle, non sans un certain arbitraire compte tenu de la part des interventions financées sur les budgets d'autres administrations d'État ou relevant des collectivités territoriales.

## **B. OBSERVATIONS SUR LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE**

La nomenclature ne connaît pas, cette année, les changements importants des années précédentes, même si certaines modifications ne vont pas dans le sens d'un contrôle plus fin des crédits : il est en effet proposé de regrouper au sein d'un chapitre unique « Moyens de fonctionnement des services administratifs centraux et déconcentrés » (34.97) les dotations actuellement inscrites sur les chapitres 34.95 (dépenses informatiques et de télématique), 37.93 (Formation continue du personnel) et 34.97 (Moyens de fonctionnement des services centraux) et sur deux articles du 34.98

(articles 10-DRAC - et 20 - Services départementaux de l'architecture et du patrimoine -).

Seuls resteront sur le chapitre 34.98, les moyens de fonctionnement des services à compétence nationale ou ayant vocation à le devenir. Ce chapitre s'intitulera désormais : « moyens de fonctionnement des services à compétence nationale et des Archives nationales ». Outre les archives, il regroupe les dépenses relatives aux Musées, au Patrimoine monumental, au service national des travaux et à la recherche.

Indépendamment du bien fondé de l'opération - la distinction services administratifs/services opérationnels, de nature fonctionnelle et économique, apparaissant en effet plus pertinente que la distinction juridique services centraux/services déconcentrés -, force est de constater qu'une fois encore ces changements de nomenclature ne facilitent pas le contrôle des autorisations parlementaires.

Ainsi, le phénomène de globalisation des crédits d'intervention sous le vocable « fourre-tout » de développement culturel, dont on a déjà souligné l'année dernière qu'il aboutissait à ne plus permettre de savoir à quels types d'actions ils étaient affectés, se double aujourd'hui d'une propension à **l'assouplissement du principe de l'annualité budgétaire pour des dépenses de fonctionnement** : l'inscription de ce nouveau chapitre à l'état H qui regroupe les chapitres dont les crédits ne sont pas soumis à l'annualité, affaiblit le sens de l'autorisation parlementaire.

Certes, cet assouplissement général du principe de l'annualité budgétaire s'inscrit dans la perspective d'une meilleure gestion en permettant aux services de reporter une partie de leurs crédits de fonctionnement, ce qui n'est actuellement possible que pour 10% du montant des ouvertures de crédits ou pour les crédits des chapitres - jusqu'à présent limitativement et restrictivement énumérés à l'état H . Ainsi les services pourront-ils mettre de côté un certain montant de crédits pour la réalisation d'opérations plus importantes, ce qui n'est pas forcément de mauvaise gestion, sauf si cela permet aux services de se constituer des stocks de crédits, en dehors du contrôle sinon de la direction du budget du moins du Parlement.

Une telle novation - qui il faut le noter au passage n'est pas propre au budget de la culture - est cependant critiquable dans la mesure où elle s'inscrit dans un contexte où l'on trouve de plus en plus de signes du pouvoir discrétionnaire que s'arrogé le pouvoir exécutif tant pour les dépenses de fonctionnement et d'intervention que dans la gestion des dépenses en capital.

### **C. LES PRIORITÉS AFFICHÉES POUR 2000**

Le présent projet de budget se place dans la continuité des budgets précédents - accent sur les dépenses d'interventions et rééquilibrage Paris/province - avec, cette année, d'une part, une certaine stabilisation de l'effort en faveur du patrimoine, et, d'autre part, d'importantes créations de postes budgétaires pour permettre la résorption de l'emploi précaire.

#### **1. Le titre IV privilégié**

Le titre IV doit absorber 172 millions de francs, sur les 369 millions supplémentaires que prévoit pour la culture le projet de loi de finances pour l'année 2000.

Le spectacle vivant bénéficie d'un traitement particulier avec 80 millions de francs de mesures nouvelles, ce qui prolonge l'effort particulièrement important de l'année 1999 (110 millions de francs de mesures nouvelles).

C'est sur ces crédits que sont financées les **mesures de démocratisation culturelles** annoncées par la ministre dans sa communication en conseil des ministres du 23 juin dernier : extension aux 12 à 18 ans de la gratuité d'accès aux monuments historiques, gratuité d'accès aux monuments historiques le premier dimanche de chaque mois hors saison touristique, extension à tous les musées nationaux de la gratuité d'accès le premier dimanche de chaque mois, d'une part ; alignement du régime des bourses des étudiants des écoles d'art et des écoles d'architecture sur celui de l'Education nationale, d'autre part.

On note à cet égard que les crédits du titre IV consacrés aux enseignements augmentent dans le présent projet de budget de 53 millions de francs, soit une croissance de 6,9%.

#### **2. Le rééquilibrage Paris - Régions**

La ministre met en avant un effort accru en faveur des équipements culturels locaux, dont les dotations sont comparées à celles consacrées aux grands équipements culturels parisiens. Les subventions à la réalisation d'équipements culturels locaux passent ainsi en autorisations de programme de 397 millions de francs à 490 millions dans le projet de loi de finances pour 2000.

Les domaines privilégiés dans le budget pour 2000 sont en particulier les archives - 65 millions de francs contre 30 millions de francs dans le projet de

loi de finances pour 1999 - , les musées classés et contrôlés - 130 millions de francs contre 117 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1999 - le spectacle vivant - 204 millions de francs contre 150 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1999.

Les crédits consacrés dans le présent projet de loi de finances aux équipements culturels dans les régions sont désormais du même niveau que ceux de Paris, 540 millions de francs contre 563 millions de francs.

En dépit de la stagnation des crédits des chapitres 56-20 et 66-20 consacrés au patrimoine monumental, qui n'augmentent que de 0,7%, le présent budget fait état d'un effort important en faveur des monuments historiques n'appartenant pas à l'État, dont les crédits augmentent de 60 millions de francs soit un accroissement de presque 25% par rapport à la dotation du projet de loi de finances pour 1999.

### **3. La résorption de l'emploi précaire**

Le budget de la culture dans le présent projet de loi de finances prévoit un nombre certain de créations d'emplois : 295 contre 2 dans le budget pour 1999 et 27 dans celui de 1998, soit 100 emplois par création nette et 195 emplois par transferts de contrats d'agents contractuels de l'État affectés dans les établissements publics (professeurs des écoles d'art) vers le budget de ces établissements pour dégager le nombre de postes nécessaires dans les tableaux de l'État.

A concurrence de 263 unités, ces créations d'emplois visent **à donner un statut à des personnels vacataires recrutés pour faire face à des besoins permanents du service public de la culture**, dont 206 postes de surveillance pour les musées et la BNF.

\*

Le projet de budget de la culture pour 2000 se présente donc de façon relativement favorable, au moins au yeux de la ministre, bien que la croissance des dotations soit plus faible que les années précédentes et qu'elle puisse paraître limitée à tous ceux qui ont connu l'âge d'or du début des années 80, où l'on dépensait sans compter.

Il faut en effet faire face, à la fois, aux charges issues des grosses opérations lancées dans les années 80 et au début des années 90 et continuer l'aide à la création vivante dans la mesure où, même lorsque celle-ci trouve son public, elle couvre rarement les charges qu'elle engendre.

Assumer l'héritage des grands travaux et celui d'un patrimoine monumental considérable, tout en continuant de soutenir la création, tel est le défi auquel doit faire face le budget de la culture.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

Le présent projet de budget manifeste un retour aux réalités et une prise de conscience de la nécessité de gérer, qui, indépendamment de telle ou telle orientation de fond ou de tel ou tel arbitrage, méritent d'être remarqués.

Les marges de manoeuvres que le présent Gouvernement accorde au ministre de la culture - et qui faisaient défaut à son prédécesseur -, ne suffisent pas à le dispenser d'efforts de rigueur, ne serait-ce qu'à cause du **poids croissant des charges de gestion qui résultent des grands équipements**, dont on peut rappeler qu'ils représentent **16% du budget** du ministère.

Certes, **vo**tre rapporteur pourrait, ponctuellement, joindre sa voix à ceux qui, notamment parmi les créateurs, regrettent l'insuffisance de certaines dotations, mais dans l'ensemble il **ne critiquera pas le présent projet de budget en raison de la faiblesse de la croissance de ses crédits**.

2,09% d'augmentation, c'est encore nettement plus que la moyenne du budget de l'État, et, **si de nouvelles actions doivent être financées, votre rapporteur pense qu'elles peuvent l'être par redéploiements de crédits pour les crédits de fonctionnement et d'intervention ou par un réaménagement du phasage des opérations pour les investissements**.

C'est de ce point de vue que votre rapporteur estime que doit être jugé, au delà de certaines dérives dues à certains dysfonctionnements de l'État, un projet budget qui ne peut être critiqué a priori, compte tenu de l'amorce d'un effort de rigueur.

### A. *UN EFFORT DE RIGUEUR ENCORE A CONFIRMER*

L'augmentation des moyens dévolus à la culture ne soustrait pas l'administration qui en a la charge, aux impératifs d'efficacité.

De ce point de vue, des progrès restent à faire pour mettre en place les outils de gestion indispensables non seulement à l'efficacité de l'action administrative mais encore au contrôle de l'emploi des fonds publics par la représentation nationale.

## 1. La mise en place des outils de suivi de la dépense

Eu égard à l'importance de son budget et à un mode de fonctionnement caractérisé à la fois par la diversité des intervenants et l'émergence de poids lourds, l'administration de la culture ne dispose pas des outils de gestion adaptés.

Faute de ces outils, l'administration ne peut évaluer son action et procéder aux réorganisations et aux redéploiements nécessaires : les charges de gestion vont dériver sans que l'on en connaisse les causes, tandis que va se constituer toute une **clientèle « d'abonnés » aux subventions de l'État**.

Ainsi, attend-on toujours la parution du **décret harmonisant la présentation des comptes des théâtres nationaux et prévoyant la constitution pour ces organismes de conseils d'administration délibérants**. On peut également regretter l'absence de tableaux de bords homogènes permettant de suivre l'exécution budgétaire de ces organismes.

D'une façon générale, on peut se demander si les représentants de l'administration exerçant la tutelle déconcentrée des organismes bénéficiant de subventions de l'État possèdent la culture comptable nécessaire au contrôle de la réalité de leurs besoins.

De même, il faut s'inquiéter de ce que en dépit de progrès récents, **aucun des grands établissements culturels** dont les dépenses de fonctionnement s'échelonnent de 90 millions de francs pour le Conservatoire de musique à 871 millions de francs pour l'Opéra, **ne dispose encore d'une comptabilité analytique véritablement efficace**.

Par ailleurs, la poursuite du processus de déconcentration n'est pas favorable à l'exercice du contrôle parlementaire : en 1999, près de 43 % des crédits disponibles seront déconcentrés (hors charges en personnel, dotations décentralisées et dotations des établissements publics) contre 30 % en 1997.

Certes, des outils statistiques ont été élaborés ou sont en cours d'élaboration afin de faciliter l'évaluation par l'échelon central des actions engagées en région. C'est ainsi que ces dernières années, deux systèmes informatiques ont été mis en place pour suivre l'évolution des crédits déconcentrés dans les régions et leur utilisation : "Ensemble"<sup>1</sup> qui permet aux

---

<sup>1</sup> Le logiciel Ensemble est un outil informatique de suivi et d'analyse de l'utilisation des crédits de titre IV par les directions régionales des affaires culturelles. L'application a été installée et mise en service en région à compter de l'exercice 1994 et permet une observation synthétique et en temps réel de toutes les étapes de gestion du titre IV. Toutefois, de conception ancienne, l'application Ensemble fait actuellement l'objet d'une refonte globale.

directions régionales des affaires culturelles et à l'administration centrale de suivre la programmation et l'utilisation des crédits d'intervention sur le titre IV, et "SIAD" qui a été installé en administration centrale pour exercer un suivi de l'ensemble des données comptables, du titre III au titre VI.

## 2. La maîtrise indispensable de l'emploi précaire

L'année dernière déjà, le ministère avait poursuivi **le processus de réduction de l'emploi précaire** : c'est ainsi que 450 agents sous contrats à durée déterminée se sont vu proposer un contrat à durée indéterminée.

Cette année, sous la pression des grèves qui sont intervenues à la fin de l'année 1998 mais surtout au printemps dernier, le ministère de la culture a été conduit à mettre en place un plan de résorption de l'emploi précaire. La grève, qui a éclaté le 19 mai, ne s'est achevée que le 9 juin avec l'adoption d'un protocole inscrivant la solution du conflit dans un plan pluriannuel : *« Un processus de résorption en cinq ans est prévu, le réemploi des vacataires de dix mois est organisé, l'arrêt des recours aux vacataires pour répondre aux besoins permanents est décidé »*. Ainsi, est-ce **la situation de près de 2 000 salariés qui va être régularisée d'ici cinq ans, tandis que 500 vacataires aux contrats de travail de moins de 10 mois verront ces contrats renouvelés.**

Indépendamment des dommages causés au tourisme, la direction des musées de France a évalué à 750 000 francs le manque à gagner quotidien subi par les musées nationaux. **Le coût de la grève est estimé à 16 millions de francs, dont la moitié pour le seul Musée du Louvre.**

Sur les 295 postes créés dans le présent projet de budget, 263 concernent des emplois de surveillance en contrats à durée déterminée qu'il faut bien régulariser.

Votre rapporteur reconnaît que, lorsque des établissements sont créés, il faut bien leur donner les moyens de fonctionner, même s'il ne peut que dénoncer a posteriori la **dérive consistant à créer de équipements sans s'inquiéter des dépenses nécessaires à leur fonctionnement.**

---

*Un nouvel outil, nommé "Quadrille", est en effet en cours d'élaboration pour une mise en service d'ici 2002. Il s'appuie pour l'essentiel sur quatre fonctionnalités : la programmation budgétaire en début d'année, l'instruction des dossiers de demandes de subventions, le suivi de l'exécution comptable, l'analyse de la dépense et la consolidation nationale. Il s'agit donc tout à la fois d'une aide à la gestion pour les directions régionales des affaires culturelles et d'une base de gestion analytique en consolidation à l'échelon national.*

Mais, outre la question du paiement des jours de grève sur laquelle il aimerait avoir des informations, votre rapporteur veut souligner deux points :

- la grève ne concerne pas seulement des personnels des établissements et services extérieurs au ministère - une quinzaine de sites - mais également de l'administration centrale, ce qui tend à prouver que la dérive consistant à employer des vacataires dépasse le cadre des nouveaux grands équipements culturels ;
- Il ne faudrait pas qu'une telle politique aboutisse à encourager les politiques de facilité et que se recrée progressivement un volant de vacataires permanents qu'il faudra tôt ou tard intégrer dans les cadres de la fonction publique. On attend **l'assurance de ce que l'embauche de vacataires soit à l'avenir sévèrement encadrée**, quel que soit le mode de prise en charge - crédits budgétaires ou ressources propres - de leur rémunération.

### **3. Le rééquilibrage Paris - Province : évolution naturelle ou volonté délibérée ?**

Dans sa présentation du présent projet de budget, la ministre de la culture ne manque pas d'insister sur l'effort accompli en faveur des régions par rapport à celui dont bénéficie la capitale. Elle souligne que les crédits relatifs à la réalisation d'équipements culturels dans les régions « font désormais jeu égal ou presque » avec ceux consacrés aux équipements culturels nationaux à Paris : le rapport est de 540 millions de francs contre 563 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2000, tandis que les chiffres correspondants dans la loi de finances initiale pour 1997 étaient respectivement de 278,6 et 785,5 millions de francs.

Le sentiment de votre rapporteur à ce sujet est que sans vouloir nier tout mérite au ministre actuel dans cette évolution, il y a là **les effets d'un jeu de bascule rendu possible par l'achèvement d'un certain nombre de grosses opérations parisiennes** - comme le Musée Guimet, le Théâtre de l'Odéon, le Centre Georges Pompidou sans oublier le Grand Louvre - qui a à enveloppe constante, libéré des crédits pour la mise à niveau ou la création de grands équipements régionaux.

Au surplus, une grande part de la marge de manoeuvre provient du retard pris dans le passage à la phase opérationnelle du projet de rénovation de grand Palais. **On profite de retards** et, dans une certaine mesure, de « bavures » **dans la préparation du projet de rénovation du Grand Palais pour donner une impulsion significative à certains grands projets régionaux**. L'examen des chiffres témoigne de la disproportion des moyens engagés, puisqu'à l'exception du Cargo à Grenoble et de l'opération

« fantôme » qu'est le Centre de la mémoire contemporaine de Reims, il s'agit - ce qui n'est pas forcément un défaut - de petites opérations.

Le même type de remarque s'applique également aux crédits consacrés aux monuments historiques, puisque c'est précisément la baisse des crédits affectés au Grand Palais qui permet l'augmentation de près de 25% des crédits destinés au patrimoine historique n'appartenant pas à l'État.

D'abord, on peut s'interroger sur la pérennité d'un tel rééquilibrage quand la remise en état du Grand Palais reprendra son cours ; ensuite, même si ces monuments en question appartiennent le plus souvent aux collectivités locales, **on peut s'étonner de ce que l'on n'ait pas pu dégager les ressources modiques nécessaires** à des petites opérations intéressantes par nature ces collectivités et qui pèsent particulièrement lourd sur le budget des plus petites d'entre elles, à savoir le **patrimoine rural non protégé**, dont les crédits restent fixés à 35 millions de francs. La même remarque vaut pour les **crédits d'entretien du patrimoine monumental**, qui, en **stagnation pour les monuments n'appartenant pas à l'État**, ne connaissent qu'une augmentation de 3 millions de francs pour près de 150 millions de francs de dépenses : une fois encore on préfère investir qu'entretenir, guérir que prévenir.

## ***B. QUELQUES EXEMPLES DE DYSFONCTIONNEMENTS DE L'ÉTAT***

Il a paru également intéressant d'éclairer l'analyse du présent projet de budget par les réflexions que suscite l'exercice par votre rapporteur de ses prérogatives de contrôle sur pièces et sur place.

C'est ainsi que les différentes visites auxquelles il a procédé et les contacts qu'il a pris avec les contrôleurs financiers, l'amènent cette année à informer la commission des finances de la situation de trois dossiers.

### **1. Le regroupement des services du ministère**

L'année dernière votre commission des finances avait, à l'initiative de son rapporteur général, proposé dans le cadre de son budget alternatif un amendement tendant à diminuer les autorisations de programme du montant affecté à l'aménagement de l'immeuble dit des « Bons enfants » destiné à accueillir la quasi totalité des services du ministère de la culture actuellement dispersés sur 19 sites.

Il ne s'agissait pas, dans l'esprit de votre commission, de méconnaître l'intérêt fonctionnel et financier de l'opération. Le regroupement des services à proximité de la rue de Valois dans un ancien entrepôt des grands magasins

du Louvre, antérieurement affecté au ministère des finances, comporte des avantages fonctionnels et financiers évidents. En outre, **les économies sur les loyers et les charges, évaluées à plus de 30 millions de francs par an, aboutissent largement à autofinancer une partie de l'opération.**

Mais, ce qui était apparu possible à votre commission en dépit des protestations véhémentes du ministre, s'est révélé inévitable avec les retards pris par l'opération.

En effet c'est seulement il y a quelques semaines que l'EPMOTC (établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels) a reçu un mandat de maîtrise d'ouvrage par convention passée avec le ministère de la culture et de la communication en date du 31 août 1999. Encore, a-t-il fallu attendre l'avis favorable de la commission spécialisée des marchés qui vient d'être obtenu le 12 octobre 1999, pour que puisse être passé le marché de maîtrise d'œuvre avec le groupement emmené par Francis Soler.

Le coût des études et travaux s'élève à 355 millions de francs (valeur 1998). Le montant des autorisations de programme ouvertes pour cette opération jusqu'à la loi de finances pour 1999 comprise, s'élève à 299,95 millions de francs. Le projet de loi de finances pour 2000 comporte une ouverture de 56,2 millions de francs d'autorisations de programme à ce titre.

Votre rapporteur veut au sujet de cette opération, au demeurant difficilement contestable sur le fond, faire deux observations :

- par suite des hésitations gouvernementales - le ministère des finances n'ayant sans doute pas renoncé facilement à cette tête de pont en plein cœur de Paris - **l'opération s'est étalée sur 10 ans, ce qui n'a pas été sans entraîner d'importants gaspillages.**

On peut rappeler que le bâtiment Saint-Honoré a été libéré par le ministère des finances depuis 1989. Mis aux enchères publiques en 1992, il n'a pas trouvé preneur. Il a été affecté au ministère de la culture par arrêté du 24 février 1994, qui a organisé un concours qui a abouti, en 1995, au choix de M. Francis Soler pour son aménagement. La réunion interministérielle du 23 janvier 1998 a confirmé la réalisation du projet du ministère de la culture et de la communication.

Nul doute qu'après un laps de temps aussi important, il a fallu adapter un dossier notamment parce qu'il fallait tenir compte de la nouvelle configuration administrative. Au total, le début d'aménagement entrepris par le ministère des finances ayant peu de chances d'être récupérable - la douzaine d'ascenseurs toujours en caisse ayant peu de chances d'être en état de marche après tant d'années - il semblerait que **les fonds dépensés en pure perte par le ministère de finances seraient de l'ordre de 160 millions de francs ;**

- il y a fort à parier que sur les quelque 350 millions de francs d'autorisations de programmes affectées à cette opération, seule une petite partie sera engagée au cours de l'exercice 2000, eu égard aux délais de passation des marchés publics. En termes de crédits de paiement, la charge budgétaire ne deviendra significative qu'à partir de 2002 et ce dans l'hypothèse où la date d'emménagement de 2003 est bien tenue.

## **2. Grands chantiers : le passage à vide obligé**

Votre rapporteur a aussi fait le tour de deux grands chantiers, correspondant à des opérations, dont la définition comme la mise en œuvre lui ont apparues laborieuses.

**La restauration du Grand Palais, fermé depuis 1994 par suite de la chute d'un boulon, n'est toujours pas entrée dans sa phase opérationnelle.**

L'enveloppe prévue pour la première phase de l'opération s'élève à 400 millions de francs ; l'enveloppe de crédits nécessaires à la réalisation de la deuxième phase des travaux de consolidation et de restauration du bâtiment - partie nord - a été arrêtée à 384 millions de francs.

L'opération a été financée progressivement à hauteur de 33 millions de francs en 1994, de 150 millions de francs en 1998 et de 217 millions de francs en 1999 (montants exprimés en autorisations de programme). Une ouverture de 30 millions de francs d'autorisations de programme est prévue dans le projet de loi de finances pour 2000 au titre de la deuxième phase de cette opération.

La maîtrise d'ouvrage de cette opération a été transférée par une convention de mandat en date du 28 juin dernier du Service national des travaux à l'Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels. L'opération est prévue pour durer trois ans, la phase d'études détaillées se déroulant à l'automne 1999 pour un démarrage des travaux annoncé pour le début du mois de janvier 2000.

Votre rapporteur peut à ce stade faire deux observations sur la conduite de la rénovation du Grand Palais :

- Il s'agit d'une opération lourde pour laquelle on peut facilement avoir à faire face à des dérapages dans le calendrier des travaux ou dans le budget ; on note déjà, **qu'il a fallu désigner un médiateur issu du Conseil d'État pour aplanir les difficultés auxquelles avait donné lieu la sous-estimation de l'importance des travaux** par l'étude ayant servi de base au cahier des charges de la maîtrise d'œuvre ;

• Aux deux phases, correspondant à la stricte restauration du bâtiment, s'ajoutera le coût des travaux d'aménagement du Grand Palais, en fonction du contenu de l'usage qui sera fait du bâtiment tel qu'il sera décidé par le Ministre. Le ministère indique qu'il « poursuit sa réflexion sur le remembrement de l'espace entre le Palais de la découverte et les Galeries nationales du Grand Palais », tout en précisant qu'en « tout état de cause, le Grand Palais restauré aura vocation à accueillir à nouveau les salons d'artiste ». Compte tenu de l'implication du ministère de l'Éducation nationale qui gère le Palais de la découverte, et du fait que, notamment, les galeries organisatrices de la FIAC semblent se trouver plus à l'aise à la Porte de Versailles, on ne peut que constater que **l'avenir du Grand Palais reste encore largement indéterminé.**

**Le Palais de Tokyo**, inauguré pour l'exposition de 1937 par Léon Blum a abrité le musée national d'art moderne jusqu'en 1976. Longtemps sans affectation autre que provisoire - on y a montré les réserves du Louvre ainsi que la préfiguration d'Orsay -, le Palais de Tokyo aurait dû accueillir le Musée et l'École du cinéma. Leur transfert à Bercy dans l'immeuble construit par Frank Gehry pour l'American Center, a de nouveau privé le bâtiment d'affectation, après que l'on ait dépensé **plus de 30 millions de francs d'études en pure perte.**

Il est proposé par le présent projet de budget d'affecter une partie des locaux disponibles à un **centre de la jeune création française**, dont votre rapporteur a constaté à l'occasion d'autres travaux, qu'il était ardemment souhaité par les professionnels artistes et galeries.

Il est précisé qu'il est prévu pour son installation 17 millions de francs d'autorisations de programme, « outre des autorisations de programmes disponibles sur des reliquats d'opérations précédentes pour le même édifice », auxquels s'ajoutent des crédits de fonctionnements de 2 millions de francs pour une ouverture prévue au second semestre de l'an 2000.

Une fois encore, **il semble qu'on ait utilisé les autorisations parlementaires pour d'autres fins que celles pour lesquelles elles avaient été demandées.** Il serait, à cet égard, particulièrement instructif de connaître le coût du transfert de la Maison du cinéma à Bercy.

En tout état de cause, votre rapporteur tient à souligner qu'il ne s'agit là que d'une affectation provisoire, ce que souligne assez le fait que **le centre d'art contemporain n'occupera que 3000 mètres carrés sur 18 000 mètres carrés, ce qui laisse 15 000 mètres carrés sans affectation.**

Le sort de ces deux bâtiments est étroitement lié à la solution d'ensemble qui sera donné au **problème général d'affectation des lieux ou des collections**, qu'il s'agisse de l'actuel Musée des arts africains et

Océaniens, dont les collections vont être transférées au futur Musée des arts et des civilisations souhaité par le Président de la république, ou des collections du Musée national d'art moderne, qui ne pourront pas indéfiniment comprendre l'art du XX e siècle et l'art vraiment contemporain.

### 3. Bibliothèque Nationale de France : la galère informatique

Comme la presse s'en est fait largement l'écho, la Bibliothèque nationale de France a connu, à l'ouverture du niveau rez-de-jardin destiné aux chercheurs en octobre 1998, un certain nombre de difficultés dans la mise en oeuvre de la version dite V1 du système d'information concernant les services au public. Celles-ci ont surtout touché la partie sensible de la chaîne de communication comme la réservation de places et de documents par les lecteurs ou le suivi du document entre les magasins et les banques de salle de lecture.

Compte tenu des dysfonctionnements constatés lors de la mise en oeuvre du système, dans les livraisons du titulaire du marché, la société Cap Gemini, la BNF n'a pu réceptionner contractuellement la version dite V1. L'ouverture du niveau destiné à la recherche ne pouvant plus être différée, une « solution d'attente » a été déployée à la demande de la BNF, conformément à une clause du marché.

Certes, la direction de la Bibliothèque Nationale de France reste confiante et fournit des réponses laissant penser que la crise est largement derrière nous : *« Pour ce qui concerne l'intégration des applications dans l'infrastructure (système de gestion de base de données, réseau interne...), les difficultés techniques observées (qui sont à l'origine des incidents majeurs survenus en octobre 1998) ont été résolues en 2 campagnes (décembre 1998, puis février 1999) et n'occasionnent plus de pannes longues du système. Depuis mars 1999, les taux de disponibilité des systèmes centraux s'améliorent et dépassent 99,7 %. Depuis juin 1999, la durée cumulée des pannes est au maximum d'une heure par mois. »*

Mais le problème administratif demeure sur les responsabilités dans ce qui constitue un fiasco informatique. Les tests sur les requêtes, réalisés sur la collection « Que sais-je ? », témoignent d'un progrès très relatif : le délai pour obtenir une liste de titres correspondant à un critère est passé de 16 à environ 2 minutes. On reste cependant très loin de l'objectif de 2,5 secondes fixé par le cahier des charges, et ce, près de cinq ans après le début des travaux et deux ans après la date prévue (fin 1997) de remise de l'application.

Une des conséquences de ce retard est que de **nombreux logiciels** (tels que ceux qui gèrent le dépôt légal) qui auraient dû être remplacés par les

versions 2 (V2) et 3 (V3), **restent en service. D'où un coût de maintenance supplémentaire auquel s'ajoute celui de la correction du bogue de l'an 2000**, qui n'avait, au départ, pas lieu d'être.

Les désaccords importants entre la BNF et le titulaire du marché Cap Gemini ont conduit l'établissement à **résilier, après mise en demeure restée infructueuse au mois de mai 1999, le marché aux torts du titulaire le 22 juillet 1999**. En effet, de nouvelles dérives de calendrier étaient annoncées par Cap Gemini pour terminer la version V1 et livrer le reste du système en juillet 2000, soit plus de 30 mois de retard par rapport au marché. On note également que, Cap Gemini avait fait état d'une réclamation financière que la BNF avait estimé non justifiée au regard des dispositions du marché.

A la suite de la résiliation du contrat, Cap Gemini qui a indiqué qu'il *« prend acte de cette décision, regrette l'interruption d'un chantier qui aurait pu être mené à son terme et prendra toutes dispositions utiles pour faire valoir ses droits »*, a saisi le Comité consultatif national des règlements amiables, sans qu'aucun contentieux ne soit ouvert à ce jour .

Des procédures d'appel d'offres sont en cours pour permettre, d'une part, d'achever les améliorations nécessaires au service au public et, d'autre part, de mettre en oeuvre toutes les fonctionnalités destinées aux professionnels, notamment pour les acquisitions, le catalogage, la réception du dépôt légal et la conservation des documents.

Toute la question pour votre rapporteur sera de faire la part dans ce dossier de ce qui résulte effectivement de la défaillance du titulaire du marché et de ce qui relève de la responsabilité du maître d'ouvrage, qui, par sa lenteur de réaction et de multiples modifications des spécifications initiales du cahier des charges, a pu ralentir et compliquer encore la solution des problèmes informatiques de la Bibliothèque nationale de France.

## COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

*Rapporteur spécial* : M. Claude BELOT

### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le budget du secteur public de la communication audiovisuelle pour 2000, tel qu'il est retrace dans le fascicule jaune « secteur public de la communication audiovisuelle », s'élève à **19.361 millions de francs** contre 18.478 millions de francs en 1999, soit une **augmentation de 4,78 % par rapport à la précédente loi de finances initiale**.

Cette **progression globale de 883 millions de francs**, est la résultante d'une **hausse de 1.499,3 millions de francs des ressources publiques** (+ 11,69 %) et d'une **baisse de 616,3 millions de francs** (-10,9 %) **des ressources propres des organismes**.

On peut rappeler qu'une telle présentation, qui associe crédits publics et ressources propres d'origine essentiellement publicitaire, permet **d'évaluer les moyens dont dispose le secteur public mais ne peut être appelée « budget » de l'audiovisuel que par une commodité de langage**. Il s'agit en effet d'une **présentation comptable associant des éléments de nature différente** : des **crédits budgétaires** inscrits, non dans le fascicule « culture et communication », mais dans ceux des Affaires étrangères et des services généraux du Premier Ministre, ces derniers devant, cette année, être affectés au compte d'affectation spéciale n° 902-15 prévu pour la redevance ;

- le **produit de la redevance**, qui est une taxe parafiscale dont le Parlement autorise la perception, sans pouvoir en déterminer le taux ou les modalités de calcul, même si la loi prévoit qu'il en vote la répartition entre les sociétés ;
- des **prévisions de recettes commerciales**, publicité, parrainage et autres ressources propres, dont on verra qu'elles sont plus incertaines.

Le **partage entre ressources publiques et ressources propres** doit s'effectuer en 2000 sur la base d'un rapport **74 % / 26 %**, contre 69,4 et 30,6 % en 1999.

Ce renversement de tendance peut certes être présenté comme l'effet d'une politique délibérée d'affirmation de la présence de l'État dans l'audiovisuel ; il peut aussi être considéré comme moins voulu que subi dans la mesure où il faut y voir aussi la conséquence de la contraction de la place des chaînes publiques sur le marché publicitaire.

#### A. L'EFFORT PUBLIC DANS LE SECTEUR AUDIOVISUEL

On constate toujours une évolution dynamique de la redevance, relayée dans le présent projet de loi de finances par la reprise des subventions publiques dans la perspective ouverte par le projet de loi sur la communication audiovisuelle

Effort public en faveur du secteur public de l'audiovisuel (HT)

	1996	1997	1998	1999	2000		
	millions de francs	Différence	%				
Redevance	10 743,60	10 922,00	11 681,50	12 250,70	12 988,50	737,80	6,02
Subventions	1 799,40	1 116,00	738,10	572,00	1 333,50	761,50	133,13
dont exonérations	1 413,30	669,00	286,10	120,00	881,50	761,50	634,58
dont subventions ministères	386,10	447,00	452,00	452,00	452,00	0,00	-
<b>Total</b>	<b>12 543,00</b>	<b>12 038,00</b>	<b>12 419,60</b>	<b>12 822,70</b>	<b>14 322,00</b>	<b>1 499,30</b>	<b>11,69</b>

#### 1. Les crédits budgétaires

Les **crédits budgétaires progressent de + 133,13 %**. Ce chiffre recouvre deux évolutions inverses :

- **maintien en francs courants au niveau de 452 millions de francs, des dotations inscrites au budget du ministère des affaires étrangères (chapitre 42/14),**
- **nette reprise des crédits inscrits aux services généraux du Premier Ministre (Chapitre 46-01), qui passent de 122,5 millions de francs à 900 millions de francs (TTC).** Cette évolution fait contraste avec le recul de 58,49 % enregistré l'année dernière.

On note que le chapitre 42/14 a subi, au début 1999, une **annulation** de crédits de **8 millions de francs** qui s'est traduite par une diminution de la dotation de RFI de 5 millions de francs.

## **2. La redevance**

Dans le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, le produit de la redevance augmente de 737,8 millions de francs pour atteindre **12.988,5 millions de francs**. Cette **augmentation de 6,02 %** est à comparer à l'accroissement de **569,20 millions de francs - soit une croissance de 4,87 % - enregistré en 1999**.

Après être passée de 700 à 735 francs de 1997 à 1998 et à 744 francs en 1999, la redevance atteindra **751 francs en l'an 2000**

Ces chiffres tiennent compte à la fois de l'évolution dynamique des recouvrements prévu pour l'exercice et du rattachement au présent projet de loi de finances d'une partie des excédents dégagés au cours de l'exercice 1998 (138,5 millions de francs sur 276,4 millions de francs).

## **B. L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES COMMERCIALES**

La publicité télévisée, qui absorbait en 1987 moins de 25 % des recettes publicitaires des grands médias, en mobilise aujourd'hui plus du tiers, en dépit des multiples contraintes réglementaires.

L'impact de certaines évolutions à long terme sur les ressources publicitaires des chaînes hertziennes - multiplication des chaînes thématiques, développement d'Internet mais également modification des stratégies vers un ciblage accru - reste pour l'instant limité.

### **1. Les recettes publicitaires des chaînes publiques en 1998 et perspectives pour 1999**

Compte tenu des difficultés rencontrées par France 2 et France 3 pour réaliser leurs objectifs publicitaires, il a été prévu dans le présent projet de loi de finances pour 2000 que les ressources propres du secteur public audiovisuel atteindront **5,039 milliards de francs**, soit un niveau inférieur de 616,3 millions de francs à celui annoncé en loi de finances initiale pour 1999.

Ce recul de 10,9 % des ressources propres correspond à celui plus sensible des **recettes de publicité et de parrainage**. Celles-ci **régressent de 11,4% pour ne plus représenter que 21,9% de la totalité des ressources du**

**secteur public audiovisuel** contre 26% dans la loi de finances initiale de 1999.

La part de recettes de publicité et de parrainage passerait ainsi en 2000 pour France 2, de 50 % en 1999 à 40,1 % en 2000, tandis que pour France 3, elle tomberait de 32,6 % à 27,8 %.

Anticipant le vote de la loi audiovisuelle actuellement en cours de discussion au Parlement, **le Gouvernement a décidé de réduire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000, la durée de la publicité sur les antennes : abaissement de 10 à 12 minutes de la durée moyenne des écrans publicitaires en heure glissante, plafonnement à 240 secondes de la durée des écrans.**

## 2. La place du secteur public sur le marché publicitaire

La part de marché de la télévision dans l'ensemble des cinq «grands médias» (soit la télévision, la radio, le cinéma, la presse écrite et la publicité extérieure, c'est-à-dire l'affichage sous toutes ses formes) s'est élevée, en 1998, à 33,9 % selon l'institut de recherches et d'études publicitaires, ce qui marque une progression assez sensible à moyen terme et, en particulier par rapport à 1993, où ce pourcentage était de 31,3 %.

**Part de marché en valeur des différents « grands médias »**  
(en pourcentage)

	1995	1996	1997	1998
Télévision	33,0	33,5	34	33,9
Radio	7,4	7,0	6,6	6,6
Presse écrite (y compris presse gratuite, y compris petites annonces)	47,4		47,1	47,2
dont publicité commerciale	39,8	39,8	39,4	39,4
dont petites annonces	7,6	7,5	7,7	7,8
Affichage(sous toutes ses formes)	11,6	11,6	11,7	11,7
Cinéma	0,6	0,6	0,6	0,6
Ensemble des médias	100,0	100,0	100,0	100,0

Source IREP

On note que les parts de marché publicitaire sont stables entre 1997 et 1998, la radio ayant enrayé sa chute de 1997, dans un **marché soutenu**, puisque **les recettes publicitaires globales croissent de 6,6 % en 1998 contre respectivement 3,8 % et 3,0 % en 1997 et 1996.**

Ce dynamisme général explique que le léger tassement de la part de marché de la télévision en 1998, correspondre néanmoins à une augmentation de 1,15 milliard de francs des **recettes publicitaires des chaînes de télévision**, qui passent de **18,385 à 19,5 milliards de francs.**



**Taux de croissance des recettes publicitaires des « grands médias »**  
(en pourcentage)

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Télévision	+ 7,7 %	+ 4,5 %	+ 5,3 %	6,4%
Radio	+ 1,2 %	- 3,0 %	- 1,9 %	5,9%
Presse écrite (y compris presse gratuite, y compris petites annonces)	+ 2,6 %	+ 2,7 %	+ 3,3 %	6,9%
Affichage(sous toutes ses formes)	+ 2,2 %	+ 3,2 %	+ 4,5 %	6,1%
Cinéma	+ 7,8 %	+ 10,0 %	+ 11,0 %	11,7%
<b>Ensemble des médias</b>	<b>+ 4,1 %</b>	<b>+ 3,0 %</b>	<b>+ 3,8 %</b>	<b>6,6%</b>

*Source IREP*

Par ailleurs, selon la source traditionnellement utilisée qui est la SECODIP, 29,2 % des "investissements publicitaires" bruts dans le média télévision se seraient portés en 1998 sur le service public, c'est-à-dire France 2, France 3 et La Cinquième.

*(en pourcentage)*

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Télévision publique	28,9	29,4	29,7	29,2
Télévision privée	71,1	70,6	70,7	70,8
Ensemble télévision hertzienne	100,0	100,0	100,0	100,0

*Source SECODIP*

*(en pourcentage)*

<b>Part du secteur public de télévision dans l'ensemble des cinq « grands médias »</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Télévision publique	9,5	9,8	10,1	10,0
Télévision privée	23,5	23,7	23,9	24,2
Ensemble télévision hertzienne	33,0	33,5	34,0	34,2

*Estimation SJTIC à partir des données IREP et SECODIP*

Il semble, à considérer ces données globales, que l'on puisse déceler un léger tassement de la part de marché des télévisions publiques. Cette évolution, qu'il faut interpréter avec prudence s'agissant de brut SECODIP ne prenant pas en compte les remises et donc les recettes effectives, est cohérente avec les difficultés rencontrées par France Télévision pour atteindre ses objectifs de recettes publicitaires, compte tenu de la baisse de son audience.

Evolution de la part d'audience de France 2 et France 3

en %	1994	1995	1996	1997	1998	Evol 97-98	1998 1er sem.	1999 1er sem.	Evol. 1er sem. 98-99
<b>France 2</b>									
PDA Emission (4 ans+)	27,7%	24,7%	25,1%	24,6%	23,4%	-1,2 pt	24,0%	23,1%	-0,9 pt
PDA Emission (Men<50)	22,7%	22,4%	22,4%	21,7%	20,4%	- 1,3 pt	21,0%	20,0%	-1 pt
<b>France 3</b>									
PDA Emission (4 ans+)	15,9%	17,9%	18,1%	17,6%	17,6%	-	18,0%	16,8%	-1,2 pt
PDA Emission (Men <50)	12,7%	14,2%	13,7%	13,6%	13,6%	-	13,2%	12,9%	-0,3 pt
<b>France Télévision</b>									
PDA Emission (4 ans +)	41,6%	42,6%	43,2%	42,2%	41,0%	- 1,2 pt	42,0%	39,9%	-2,1 pt
PDA Emission (Men <50)	35,4%	36,6%	36,1%	35,3%	34,0%	- 1,3 pt	34,2%	32,9%	-1,3 pt

Source Médiamétrie Médiamat

## II. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Réservant au rapport écrit quelques réflexions sur les conditions qui permettront aux organismes publics de ne pas être marginalisés dans un paysage audiovisuel devenu mondial, votre rapporteur spécial voudrait dans cette note de présentation, attirer l'attention sur la fragilité de la situation financière du secteur de l'audiovisuel public tant à court qu'à moyen terme.

Malgré l'augmentation jusqu'à présent continue des ressources de redevance, dont le produit croît en dépit de toutes les controverses sur l'efficacité de ce mode de perception, on ne peut que manifester de l'inquiétude sur l'équilibre financier de l'audiovisuel public, menacé à court terme par le recul des recettes publicitaires et à plus long terme par la nécessité de financer les développements rendus nécessaires par les technologies numériques.

### 1. L'évolution du produit de la redevance

Le présent budget confirme l'amélioration du taux de recouvrement de la redevance, évolution qui ne fait pas taire les critiques sur le coût de la collecte.

Le système de perception peut paraître archaïque à certains, mais une visite sur place a permis à votre rapporteur spécial de constater l'efficacité de ce service dans l'accomplissement de ses missions. En outre, un rapide examen montre que les systèmes de substitution ont également leur défauts.

Bref, votre rapporteur a tendance à penser **que, si la redevance est sans doute le pire des modes de perception, on n'en connaît pas, pour l'instant du moins, de meilleur.**

En revanche, il faut paradoxalement attirer l'attention sur les problèmes liés aux excédents chroniques de redevance.

*a) L'augmentation sensible des recettes*

L'accroissement des ressources au moment où le taux d'équipement des ménages plafonne très normalement à 95 %, s'explique à la fois par une lutte plus efficace contre l'évasion et par un certain durcissement des conditions d'exonération.

L'on sait que le décret de 1996 a, après celui du 20 décembre 1993 relevant progressivement les conditions d'âge, sensiblement réduit le nombre de bénéficiaires de l'exonération en subordonnant l'octroi de cet avantage au fait d'être titulaire de l'allocation supplémentaire du Fonds social de solidarité vieillesse, sauf pour les invalides qui restent soumis à l'ancienne condition de non imposabilité.

Cette mesure, qui ne s'applique qu'aux nouvelles demandes d'exonération, a eu un impact non négligeable sur l'évolution du nombre de comptes exonérés. Tandis que l'on en a compté jusqu'à 4,27 millions en 1991, le nombre de comptes exonérés a vu sa baisse s'accroître à partir de 1996 avec plus de 100.000 comptes exonérés en moins par an. C'est ainsi qu'il est prévu que l'on n'ait plus que 3,32 millions de comptes exonérés en l'an 2000. **La perte de recettes correspondant aux exonérations plafonne en conséquence à 2 milliards de francs ( TTC).**

D'autre part, on peut rappeler que **l'évasion** peut être évaluée à 1,7 million de comptes, soit **7,6 %** des quelque 22,4 millions de ménages équipés d'un téléviseur. Compte tenu de l'évasion incompressible, l'enjeu des contrôles porte sur 3 à 4 % du parc, ce qui fait que **la marge de progression constituée par l'intensification de la lutte contre la fraude, peut être estimée à 1,265 milliard de francs.**

**La recherche de postes non déclarés** constitue un des objectifs prioritaires du service, dont l'action - en dépit de moyens réglementaires limités, les agents de la redevance ne pouvant pénétrer chez les personnes contrôlées qu'avec l'accord de celle-ci, et ne pouvant pas avoir accès aux fichiers des opérateurs de télévision payante - **a permis l'ouverture de plus de 2 millions de comptes depuis 1990, dont presque 400.000 en 1998.**

Si, depuis le début de la décennie, le service de la redevance a pu augmenter régulièrement le taux de recouvrement sur exercice courant, **le taux de recouvrement sur exercices antérieurs a, par contre, subi une certaine érosion depuis 1992, du fait des difficultés économiques croissantes des redevables.**

Les revendications exprimées par les chômeurs et les bénéficiaires du RMI à la fin de l'année 1997, ont conduit le Gouvernement à rappeler la nature des mesures de bienveillance qui, au cas par cas, pouvaient être prises en leur faveur: étalement des paiements, remise gracieuse de la majoration de 30 %, remise ou modération du principal de la taxe en cas de gêne ou d'indigence mettant le redevable dans l'impossibilité de s'acquitter de sa dette.

**Le taux de poursuites extérieures en instance par rapport au nombre de comptes des redevables est stabilisé à un peu moins de 5 % au niveau national.** S'agissant des réductions (dégrèvements, remises gracieuses, non-valeurs), il faut remarquer que le ratio Réductions/Prise en charge brutes, qui était de 14,86 % sur l'année 1994, a été réduit à 13,59 % en 1998<sup>1</sup>. Les non-valeurs sont néanmoins contenues dans ce contexte et grâce à l'accentuation des actions contentieuses, ont un poids relatif en diminution (5,44 % en 1998).

**Le coût de perception de la redevance**, dont on remarque qu'il est parfaitement isolable contrairement à d'autres coûts de perception qui ne peuvent faire l'objet que d'estimations, a sensiblement baissé depuis 10 ans. C'est ainsi qu'en pourcentage des encaissements, il est passé de 5,5 % en 1988 à 3,75 % en 1999 et **3,55 % en 2000**, ce qui correspond à une baisse de près de deux pour cent du coût d'intervention en 10 ans.

#### *b) Le problème des excédents*

L'apparition d'excédents chroniques du produit de la redevance sur les prévisions de loi de finances suscite, de façon paradoxale, des interrogations tant sur le fond que sur les méthodes de prise en compte.

D'abord, parce que **les perspectives de recettes supplémentaires** attendues pour l'an 2000 au titre de l'amélioration du taux de recouvrement et de l'extension du parc, soit 490 millions de francs, **créent une aisance financière qui n'est peut-être pas durable.**

Le service de la redevance engrange actuellement les dividendes d'efforts de rationalisation des contrôles, ainsi que de la possibilité de recoupement avec la taxe d'habitation, qui résulte, on peut le rappeler, d'une

---

<sup>1</sup> Néanmoins, les tendances d'évolution des différentes catégories de réductions sont divergentes :

La part des dégrèvements (qui visent à apporter des corrections d'assiette) est en légère diminution (6,89 % en 1998 contre 7,99 % en 1994).

Les remises gracieuses sont sur l'ensemble du territoire en augmentation régulière. Leur montant global est passé de 0,94 % à 1,25 % des prises en charge brutes.

Cette évolution peut être corrélée au contexte socio-économique, notamment aux mesures ministérielles arrêtées en faveur des redevables demandeurs d'emploi.

initiative du Sénat. Mais, **tôt ou tard**, sauf si d'autres possibilités de recouplement sont ouvertes, **cet effet va s'atténuer et les recettes plafonner**.

Au surplus, la montée du produit de la redevance doit aussi être mis en relation avec la révision des conditions d'exonération, qui sont toujours susceptibles d'évoluer.

Enfin, en dépit des textes, qui semblent, en partie au moins, ne pas être inadaptés, il ne faut pas sous-estimer le risque de voir, du fait de la convergence, une certaine frange de la population regarder la télévision sur son ordinateur, même si le prix des matériels informatiques et la petite taille des écrans permettent, pour l'instant, d'écarter l'hypothèse d'une substitution massive.

**Mais, sur le plan des méthodes, on constate que les excédents actuels ne sont pas faciles à gérer dans la clarté.**

L'année dernière, l'on avait procédé de façon assez classique, à la répartition des excédents en loi de finances rectificative. M. Philippe Marini, rapporteur général de votre commission des finances, avait souligné qu'une telle méthode consistant à venir en fin d'exercice combler les déficits de telle ou telle société n'était sans doute pas une manière de procéder particulièrement responsabilisante.

Mais, il faut admettre que les méthodes consistant, comme on va le faire en l'an 2000, à affecter les excédents de l'exercice « n-2 » à l'exercice « n » en loi de finances initiale, n'est pas non plus dépourvue d'inconvénients, puisque ce type de report accentuera un éventuel tassement de la ressource, en cas de retournement de tendance.

L'annexe « jaune » secteur public de la communication audiovisuelle, prévoit ainsi que les quelque 276,4 millions de francs de plus-values de recettes enregistrées en 1998 seront à raison de 138,5 millions de francs affectés au compte d'affectation spéciale n° 902-15 au titre de l'année 2000.

Cela dit, on ne renonce pas pour autant à la méthode classique de distribution des excédents passés, puisque **la différence entre la part des plus-values de 1998 non affectées, soit 137,9 millions de francs devait, a priori semble-t-il, être distribuée en loi de finances rectificative**. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il faut bien intervenir en fin d'exercice 1999 pour pallier les moins-values de recettes publicitaires de France Télévision.

Mais, sur proposition du rapporteur de sa commission des finances, M. Jean-Marie Le Guen, **l'Assemblée nationale en a décidé autrement en**

**affectant à la loi de finances pour 2000 la totalité des excédents de 1998, soit 137,8 millions de francs supplémentaires.**

Reste une dernière possibilité, non prévue actuellement mais qui n'est pas sans précédents, l'affectation des excédents du produit de la redevance par rapport aux prévisions sur le même exercice. L'hypothèse est d'autant moins théorique que des excédents importants seraient dégagés en 1999 avec des rentrées supérieures aux prévisions de l'ordre de 280 millions de francs et que l'amendement de M. Le Guen prive le Gouvernement des moyens pour aider les sociétés à faire face aux problèmes de l'heure.

**La réévaluation des droits est une opération possible** voire tentante pour faire face à des besoins « exceptionnels », qu'il s'agisse d'investissements estimés nécessaires et urgents par tel ou tel organisme ou de faire face à des besoins de financement plus importants que prévus au moment de la construction du présent budget comme, en l'occurrence, un manque à gagner de recettes publicitaires ou les premières conséquences de la réduction du temps de travail.

Une telle solution aurait aussi l'avantage de permettre de s'assurer de l'affectation de l'excédent dès le présent exercice et non l'année prochaine, à un moment où il pourrait être pris en compte dans les arbitrages entre ressources de redevance et subventions.

A cet égard, il faut souligner que l'affectation des 900 millions de subventions représentatives des exonérations de redevance au compte d'affectation spéciale n° 902-15, qui est rendue possible par l'article 25 de l'ordonnance organique, ne résout pas tous les problèmes de financement du secteur public audiovisuel.

Certes, on peut considérer comme positif la reconnaissance du principe consistant à faire assumer à l'État les conséquences financières des exonérations qu'il décide. Maintenant, il faut bien voir que ce financement de substitution n'a pas la stabilité de la redevance en tant que ressource propre.

D'abord, il faudrait savoir quand les sommes seront transférées au compte d'affectation spéciale pour juger si la ressource est effectivement substituable au produit de la redevance, dont on sait qu'il est effectivement versé de façon très régulière aux chaînes ; ensuite, il ne faut pas dissimuler le risque de mesures de régulations budgétaires en fin d'exercice, surtout si d'importants excédents de redevance - de 1999 ou de 2000 - permettaient d'offrir au secteur public audiovisuel le financement global prévu par le présent projet de loi de finances.

## 2. Des inquiétudes à court terme pour les recettes publicitaires

Longtemps, par prudence ou pour se ménager des marges de manoeuvres, les recettes publicitaires figurant au budget de l'audiovisuel public ont été sous évaluées.

L'année dernière déjà, votre rapporteur spécial avait attiré l'attention sur le risque que l'on soit tombé dans l'excès inverse en prévoyant de façon délibérément optimiste la poursuite de la progression des recettes publicitaires. Effectivement, il a fallu rectifier en début d'année des objectifs de recettes devenus irréalistes.

Les chiffres bruts figurant dans le tableau ci-dessous, qui retrace l'évolution de la part de marché publicitaire de France 2 et France 3 en termes de données brutes SECODIP, n'incitent pas, pour cette année également, à l'optimisme.

Evolution de la part d'investissements de France 2 et France 3

En %	1994	1995	1996	1997	1998	Evol 97-98	1998 1er sem.	1999 1er sem.	Evol. 1er sem. 98-99
France 2	18,0%	17,2%	17,5%	18,1%	17,4%	-0,7pt	17,5%	15,9%	-1,6pt
France 3	9,2%	11,6%	11,7%	11,9%	11,5%	-0,4pt	11,6%	10,6%	-1,0pt
France Télévision	27,2%	28,8%	29,2%	30,0%	28,9%	-1,1pt	29,1%	26,5%	-2,6pt

Source : Secodip

Part d'audience (tranche 19 h/22 h)

Ménagères <50 ans	1996	1997	1998	1999	
				1er semestre	1er semestre 98
France 2					
Emissions	22,3	21,4	19,3	18,8	(-4 %)
Ecrans publicitaires	20,2	18,6	17	15,4	(-11 %)
France 3					
Emissions	17	16,1	14,9	14,3	(- 6 %)
Ecrans publicitaires	16,6	16,3	15,4	13,8	(- 12 %)

France Télévision indique en réponse à votre rapporteur spécial qu'elle est parvenue à maintenir sa part de marché en 1997, en dépit de l'érosion de l'audience des chaînes mais que le tassement de l'audience commence à se faire sentir en 1998 et, plus nettement encore au premier semestre 1999 : la perte de part de marché est par rapport à la période correspondante de l'année précédente, de 1,6 point pour France 2 et de 1 point pour France 3.

**Publicité**

En MF H.T.	1998		1999	Evolutions en %	
	Loi de finances	Réalisations	Loi de finances	/LDF 98	/R 98
France 2	2 514	2 487	2 526	0,5%	1,6%
France 3	1 744	1 701	1 807	3,6%	6,2%
Total France Télévision	4 258	4 188	4 333	1,8%	3,5%

**Publicité (net chaîne)**

En MF (HT)	Réalisations 1998	Objectifs 1999 modifiés	Evolution en %
France 2	2 487	2 511	+ 1,0 %
France 3	1 701	1 772	+ 4,2 %
France Télévision	4 188	4 283	+ 2,3 %

**Publicité (net chaîne)**

*(en millions de francs)*

	Objectifs corrigés au 31 janvier 1999	Réalisations au 31 juillet 1999	Ecart sur Objectifs 1999
France 2	1 400	1 324	- 76
France 3	999	923	- 76
France Télévision	2 399	2 247	- 152

**Evolution comparée des données brutes SECODIP et des chiffres d'affaires comptabilisés**

En M.F. H.T.	TF1		M6		France 2		France 3		France Télévision	
	Brut Secodip	CA comptabilisé	Brut Secodip	CA comptabilisé						
1er semestre 1997	6 194	4 026	2 104	1 079	2 250	1 392	1 553	1 016	3 803	2 408
1er semestre 1998	6 542	4 250	2 352	1 245	2 334	1 438	1 549	1 020	3 883	2 458
Evolution en %	5,6 %	5,6 %	11,8 %	15,4 %	3,7 %	3,3 %	-0,3 %	0,4 %	2,1 %	2,1 %
2e semestre 1997	6 197	3 662	2 103	1 065	2 284	1 413	1 422	858	3 706	2 271
2e semestre 1998	6 488	3 796	2 297	1 193	2 237	1 371	1 471	967	3 708	2 338
Evolution en %	4,7 %	3,7 %	9,2 %	12,0 %	-2,1 %	-3,0 %	3,4 %	12,7 %	0,1 %	3,0%
Année 1997	12 391	7 688	4 207	2 144	4 534	2 805	2 975	1 874	7 509	4 679
Année 1998	13 030	8 046	4 649	2 438	4 571	2 809	3 020	1 987	7 591	4 796
Evolution %	5,2 %	7,7 %	10,5 %	13,7 %	0,8 %	0,1 %	1,5 %	6,0 %	1,1 %	2,5 %
1er semestre 1998	6 542	4 250	2 352	1 245	2 334	1 438	1 549	1 020	3 883	2 458
1er semestre 1999	7 136	4 612	2 651	1 421	2 254	1 340	1 483	973	3 737	2 313
Evolution en %	9,1 %	8,5 %	12,7 %	14,1 %	-3,4 %	-6,8 %	-4,3 %	-4,6 %	-3,8 %	-5,9 %

Votre rapporteur spécial a déjà souligné à la suite d'une étude du Conseil supérieur de l'audiovisuel que, d'une façon générale, il y a une différence d'adaptabilité à la concurrence qui fait que, paradoxalement, **les chaînes publiques apparaissent plus vulnérables que les chaînes privées aux fluctuations du marché publicitaire.**

*« Il est important de noter que, selon l'étude du Conseil supérieur de l'audiovisuel susmentionnée, si minimes qu'elles paraissent, les restrictions appliquées aux chaînes publiques en matière d'accès au marché publicitaire (interdiction de couper les oeuvres par des écrans publicitaires ; exclusion du télé-achat) leur créent un handicap qui ira croissant ; un gain d'un point d'audience rapporte, en part de marché publicitaire, environ deux fois plus à une chaîne privée qu'à une chaîne publique. »*

De ce point de vue, **votre rapporteur spécial a le sentiment qu'il faut se garder de toute publiphobie.** Pour la jeune génération, non seulement la publicité n'est pas perçue comme une gêne, mais encore son absence serait presque suspecte, comme le signe de quelque chose d'élitiste, donc d'ennuyeux, voire de ringard.

Il en conclut que la culture que le secteur public a pour mission de véhiculer, doit parfois s'avancer masquée derrière le divertissement ; une chaîne généraliste grand public ne peut se présenter comme complètement culturelle, car elle **risque de confiner la culture dans un ghetto que le défaut de publicité signalera de façon emblématique.**

### **3. Deux problèmes non résolus : le financement des 35 heures et l'alignement du régimes des personnels**

L'installation de France 2 et France 3 dans un siège commun, la perspective de regroupement au sein d'une société holding, suscitent très naturellement au sein du personnel des comparaisons de statut de nature à nourrir des revendications, que les perspectives d'application incertaines de la réduction du temps de travail ont eu tendance à stimuler.

#### *a) La question des disparités*

Les revendications de parité ont constitué, au delà d'une inquiétude diffuse sur l'avenir de la société, un des moteurs de la grève qui a secoué France 3 en 1997.

Un protocole de sortie de grève, signé le 12 décembre 1997 prévoit une série de mesures concernant principalement la poursuite du rapprochement des rémunérations France 3 - France 2 et les besoins de financement de la politique de développement régional. Une partie de cette charge devait être financée par redéploiement au sein du budget.

A la suite de cet accord, trois autres sociétés, Radio-France, RFI et RFO ont conclu des accords similaires pendant le premier semestre 1998, dont le coût total s'élève à près de 30 millions de francs hors charges patronales (plus de 40 millions de francs avec charges) pour 1998, montant auquel il convient d'ajouter, à France 3 uniquement, une enveloppe supplémentaire plafonnée à 25 millions de francs (hors charges) pour 1999 et 2000, selon les termes d'un protocole de levée de préavis de grève signé en janvier 1999.

*b) Les 35 heures*

Les entreprises du secteur de l'audiovisuel public sont exclues des aides publiques destinées aux entreprises anticipant le passage à 35 heures avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Elle doivent, en conséquence, financer la réduction du temps de travail sur leurs ressources propres. Ainsi que le prévoit la loi, les modalités d'accompagnement de la réduction du temps de travail seront déterminées dans le cadre des procédures régissant ses relations avec les tutelles.

On peut rappeler que les modalités d'application des directives générales concernant la réduction du temps de travail ont été précisées aux représentants du secteur public audiovisuel lors d'une réunion en juillet 1998 par les représentants de la Direction du Budget et du Service juridique et technique de l'information.

Les principes définis par les tutelles sont les suivants :

- prise en compte des situations réelles, des durées effectives sur la semaine, sur l'année. Réalisation d'un état des lieux préalable à l'ouverture des négociations,
- toute négociation devra être encadrée par un mandat, selon une procédure semblable à celle utilisée pour les accords salariaux, dont le calendrier doit être homogène pour tous les diffuseurs,
- les négociations sur la réduction du temps de travail devront être couplées avec celles sur les salaires, dans l'optique d'une modération salariale.

La réduction du temps de travail devra s'accompagner d'une évolution de l'organisation du travail et d'une amélioration des performances économiques de l'entreprise, ainsi que de la qualité du service rendu au public.

L'accord ne saurait reposer simplement sur la hausse des subventions accordées par l'État.

Il avait été prévu qu'un état des lieux serait établi pour préciser la durée du travail et sa rémunération par services, fonctions, catégories, mais aussi les règles et les pratiques en vigueur, notamment en matière de contrôle des horaires.

**La réduction du temps de travail a ainsi engagé un processus de concertation qui s'est déroulé sur la base de ces directives générales, suivant des modalités propres à chaque société.**

C'est ainsi que, par exemple, à **France 2**, ce processus a donné lieu à la réalisation de fiches descriptives de l'activité de chaque service de l'entreprise, sur la base desquelles a été établi un projet économique et social transmis aux autorités de tutelle en mars 1999.

Ce projet préconise le passage aux 35 heures sous des formes diversifiées, la mise en place de modalités plus souples d'organisation du travail, la redéfinition de procédures précises en matière de fabrication des émissions, ainsi que « le renforcement du rôle et des responsabilités de l'encadrement et la réaffirmation des règles destinées à favoriser la gestion des absences. ».

Ce projet ayant recueilli l'accord des autorités de tutelle, les négociations ont pu commencer en septembre dernier.

Un processus analogue est en cours à **France 3**, à ceci près que la négociation était compliquée par le fait que le projet économique et social de la chaîne n'avait pas reçu l'accord des autorités de tutelle.

Ce projet met notamment l'accent sur les points suivants : modération salariale, amélioration de la flexibilité et de l'organisation du travail avec, en particulier, une volonté de rapprocher le temps de travail effectif et temps de travail utile, diminution du recours aux emplois précaires, mise au point d'un concept de forfaitisation annuelle des jours d'activité assorti d'une baisse des heures supplémentaires, réflexion sur l'optimisation du processus de production enfin, avec recherche d'une meilleure polyvalence et de la rémunération des gains de productivité.

En attendant la délivrance du mandat de négociation, des rencontres et des réunions de travail ont néanmoins été organisées, en particulier, autour des cinq processus principaux de l'entreprise que sont l'antenne, les programmes, l'information, la production, le tertiaire et l'encadrement.

A **Radio France**, la mise au point d'un mandat de négociation sur la base d'un état des lieux remis en novembre 1998, s'est révélée tout aussi laborieuse entravant la capacité de négociation de l'entreprise.

Sur le fond, compte tenu des objectifs de l'entreprise en matière de modernisation et d'ouverture sur le numérique, des contraintes résultant de la taille réduite d'un certain nombre d'unités, en particulier, pour les radios locales, des rigidités budgétaires propres à l'entreprise, il est notamment prévu : une nette priorité aux créations d'emplois de journalistes et de techniciens, le rajeunissement des équipes et la limitation du travail précaire, la réduction des heures supplémentaires.

En ce qui concerne **Radio France internationale**, la perspective d'application de la réduction du temps de travail s'est traduite par la confection d'un état des lieux effectué par le cabinet Bernard Brunhes transmis aux partenaires sociaux et d'un projet économique et social précisant les orientations de l'entreprise en la matière. Le processus de modernisation sur lequel vient se greffer la négociation sur la réduction du temps de travail, s'accompagne d'une réflexion sur les méthodes d'organisation et les modes de production. Il est précisé que les gains de productivité que ce processus devrait permettre de dégager, vont être en partie absorbés par des redéploiements et en partie par la réduction du temps de travail.

De son côté, **RFO** a signé le 30 mars 1999 avec toutes les organisations syndicales un accord de méthode fixant le cadre préalable à la négociation sur les 35 heures. Cet accord a prévu une enquête de perception auprès de tous les salariés, tandis qu'il était procédé à un diagnostic sur l'organisation du travail. Parallèlement, un projet économique et social a été élaboré en vue de l'obtention d'un mandat de négociation auprès des tutelles.

De même, à l'**INA** où les négociations s'inscrivent dans un contexte économique difficile, un projet d'état des lieux - effectué à la suite d'un débat avec les organisations syndicales de l'institut - a été présenté aux autorités de tutelle dans une perspective essentiellement défensive, de gestion à moyens constants.

Ce n'est qu'au début octobre qu'ont été délivrés les mandats de négociation - à l'exception de RFO. La teneur n'en est pas connue autrement que par des indiscretions de presse. La seule chose qui semble claire est que cet accord s'appliquera uniquement aux personnels permanents des entreprises. En ce qui concerne le financement, il avait été évoqué de régler la question par le collectif pour 1999, mais l'adoption de l'amendement susmentionné à l'article 55 obligerait à trouver d'autres solutions pour permettre la prise en charge des éventuelles charges immédiates consécutives à la réduction du temps de travail.

**Ce que votre rapporteur spécial peut faire remarquer, au regard des perturbations actuelles, c'est que le processus de négociation s'engage dans un contexte social naturellement risqué.** La fin de l'année est toujours une période tensions sociales fortes avec les négociations de cadrage salarial et les commissions mixtes paritaires.

**L'attente des personnels est évidente. Il est légitime qu'il espèrent être traités de la même façon que dans les autres secteurs.** Si tel n'était pas le cas, cela ne pourrait que susciter de frustrations peu propices à la nécessaire adaptation du secteur à un environnement de plus en plus concurrentiel.

#### **4. Le financement des investissements de France télévision dans le numérique terrestre**

La France s'apprête à emboîter le pas à la Grande-Bretagne et à la Suède et à la Norvège et à se lancer dans le numérique terrestre, tandis que l'Allemagne et l'Espagne amorcent également leur migration vers le « tout numérique ».

Initialement circonspect compte tenu de la place du satellite et des perspectives du câble par suite de ses capacités en termes d'interactivité, votre rapporteur spécial estime, à la réflexion, que le numérique terrestre constitue effectivement le vecteur d'une offre numérique, sans doute moins diversifiée que celle du satellite ou du câble, mais suffisante pour offrir une sorte de **service de télévision numérique universel.**

Dans cette perspective, il reste que la présence sur le numérique terrestre suppose une multiplication de l'offre de programmes et une offre complémentaire de services.

On peut penser que cette présence est moins coûteuse - au moins directement, car il faut prendre en compte l'effet de concurrence entre le numérique terrestre et les autres modes de diffusion numérique - pour les opérateurs déjà bien implantés en numérique sur le câble ou le satellite.

En revanche, **pour le secteur public**, pour lequel le numérique terrestre constitue sans doute la dernière chance de ne pas être progressivement marginalisé, l'atout qu'il constitue, suppose **des investissements importants.**

Au moment où le vaisseau amiral du secteur public va devoir, service public oblige, renoncer à l'exclusivité qui le liait à TPS, le nouveau président de France Télévision joue la carte du numérique terrestre pour relancer la télévision publique. Dans le cadre du Marché international des programmes de télévision (Mipcom), il a présenté, début octobre à Cannes, les grandes lignes de l'offre de programmes numériques hertziens qui aura pour mission «de

mieux accomplir et développer les missions de service public de France Télévision ».

Prenant acte de ce que, faute de moyens, la télévision publique française a, pour ainsi dire, raté le premier train du numérique, laissant au secteur privé un rôle de locomotive en la matière, M. Marc Tessier ne veut pas manquer ce qu'il considère manifestement comme la seconde et dernière chance de France télévision.

Pour concrétiser ses ambitions, il a annoncé la création par France 2 et France 3 d'une structure commune baptisée **France Télévision Interactive**, qui aura pour objet de développer tous les programmes interactifs du groupe ayant pour vocation d'être diffusés par tous les opérateurs.

Les services et les programmes interactifs de France Télévision, qui devraient être développés conjointement par France 2, France 3 et la Cinquième-Arte, devraient s'articuler autour de deux axes : le développement des sites Internet sous la marque **FranceTV.fr**, et la télévision interactive sur les réseaux Internet à haut débit (ADSL).

France Télévision Interactive disposerait d'une capacité d'investissement de « **plus de 200 millions de francs sur trois ans** ». Elle devrait être dotée d'un apport en capital qualifié « d'à la hauteur du projet ».

L'enveloppe des investissements et des coûts de fonctionnement sera fonction de la capacité finalement allouée à France Télévision lors de la répartition de la capacité totale de diffusion en numérique hertzien entre les différents opérateurs. En l'occurrence, **France Télévision revendique l'attribution de deux multiplexes pour le secteur public.**

Ces investissements devraient être autofinancés par France télévision au moyen de la redevance, la publicité, le produit des applications de la télévision numérique, ainsi que des recettes de partenariat avec les collectivités publiques, sans oublier le produit des abonnements aux chaînes thématiques.

**Le projet de développement de France télévision sur le numérique hertzien majoritairement gratuit comportera également une offre payante.** Le nouveau président de France Télévision a indiqué à ce sujet que, si l'information « restera dans la partie gratuite, il y a dans le partage entre l'offre en clair et l'offre payante « une zone frontière qui reste à définir ».

Compte tenu de calendrier prévu pour la mise en route de ce projet - étude et préfiguration en l'an 2000, ce qui « est compatible avec le budget 2000 », première dotation en capital en 2001, puis montée en puissance de la fin 2001 à 2003 -, M. Marc Tessier a indiqué que le projet du numérique hertzien doit être conçu pour pouvoir être initialisé sur les autres services ». Il

a, à cet égard, **démenti les rumeurs d'un départ imminent du capital de TPS, affirmant qu'il « n'avait pas de projet de vente des actions de TPS »**

Enfin , pour donner un contenu à son offre numérique, il a confié à **M. Jean-Pierre Cottet**, ancien directeur général chargé de l'antenne de France 2, coauteur avec Gérard Emery, d'un rapport sur le numérique hertzien d'une **« mission de conseil sur le contenu éditorial des programmes et des services de l'offre numérique du groupe »**.

**Votre rapporteur spécial, qui estime qu'il s'agit, a priori, d'un projet cohérent, considère néanmoins que ce pari nécessaire sur le numérique n'a pas, pour l'instant, de financement.** Cette remarque lui paraît d'autant plus évidente qu'en Grande-Bretagne - où il s'est rendu pour y observer la mise en place du numérique terrestre - la question est clairement posée et fait l'objet d'un vaste débat technique et politique, axé autour la création d'un éventuel supplément de redevance numérique, alors que la redevance est déjà, dans ce pays, supérieure à 100 livres, soit mille francs.

**Quelle que soit la solution qu'on y apporte, la question du financement doit être posée.**

\*

\* \*

A l'issue de cet examen des crédits, votre rapporteur spécial souhaite avancer quelques réflexions sur les problèmes du secteur public dans la perspective du débat législatif à venir.

A l'heure du numérique, au moment où le câble revitalisé par les perspectives de la convergence et le satellite dopé par la concurrence des bouquets, offrent désormais des dizaines de chaînes à un nombre toujours plus important de Français, le téléspectateur n'est plus un consommateur passif et captif. Il choisit le programme qui l'intéresse, sans d'ailleurs se demander s'il regarde une chaîne publique ou privée.

C'est dans ce contexte que votre rapporteur spécial exposera de façon plus argumentée dans le rapport écrit - qui fera également le point de la situation des différents organismes du secteur audiovisuel public -ce qu'il considère comme constituant **les conditions du maintien d'un secteur public fort** :

1. Assurer l'autonomie de gestion et la responsabilité des gestionnaires,
2. Garantir des ressources stables,
3. Accéder à une taille critique dans un marché qui se mondialise

4. Adapter l'organisation du travail et notamment la Convention collective de la communication et de la production audiovisuelles.

Mais, une politique de la communication audiovisuelle ne doit pas se réduire au seul secteur public. Il est de l'intérêt du pays de mettre en place un secteur audiovisuel fort quel que soit le statut public ou privé des acteurs. Une bonne partie des interventions publiques doit donc favoriser non le seul secteur public mais tous les opérateurs nationaux qui sont tous en concurrence sur le marché mondial.

A cet égard, le rapport écrit exposera de façon plus détaillée certaines **évolutions qui caractérisent la nouvelle donne audiovisuelle** résultant de la généralisation des technologies numériques :

1. Le décollage du satellite et la nouvelle actualité du câble,
2. La nécessité d'encourager toutes les formes de télévision de proximité,
3. La priorité à donner à la création et à l'innovation pour faire face aux besoins issus du numérique.

L'ambition de votre rapporteur spécial est d'essayer d'analyser ces évolutions pour contribuer à l'élaboration d'une politique audiovisuelle de nature à **permettre à tous les acteurs de l'audiovisuel , qu'ils soient publics ou privés, d'être le mieux placés dans une compétition désormais mondiale**. Et, de ce point de vue, le premier devoir des pouvoirs publics et des instances de régulation mises en place par le législateur, est d'assurer une certaine **stabilité des règles du jeu**.

## **PRESSE**

*Rapporteur spécial* : **M. Claude BELOT**

### **I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE**

A structure constante, hors abonnements de l'État à l'AFP, les crédits inscrits au budget général consacrés directement aux aides à la presse, croissent de 3,2 % pour se monter, en 2000, à **266,8 millions de francs**, soit une augmentation de 8,1 millions de francs par rapport à 1999.

Cette **croissance de 3,2 %**, nettement supérieure à la moyenne de celle des autres budgets de l'État -qui est de 0,9 % pour l'ensemble des dépenses et de 1,2 % pour les seules dépenses civiles- est sensible comparée à l'inflation prévue qui est de 0,9 %. Elle confirme un retournement de tendance par rapport aux années antérieures : la croissance des crédits est légèrement supérieure à celle du budget 1999 -+ 2,6 %-, alors que 1998 s'était caractérisée par un léger recul de 1 % des dotations hors AFP et 1997 avait été marquée par d'importantes annulations de crédits (36 millions de francs sur près de 268 millions de francs).

Si l'on tient compte de l'AFP, dont les dotations devraient s'accroître de 1,2 % en 2000 pour atteindre **607,4 millions de francs**, ce budget paraît encore relativement favorisé par rapport aux autres budgets de l'État.

En dépit d'une mise en œuvre, semble-t-il décevante, le Fonds de modernisation de la presse alimenté par une taxe parafiscale sur le « hors médias », vient encore renforcer le sentiment que la presse est un secteur auquel les pouvoirs publics restent attentifs.

## A. LES AIDES DU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE

Les aides budgétaires à la presse sont inscrites au chapitre 41-10 et, pour ce qui concerne l'AFP, au chapitre 34-95 du budget des services généraux du Premier Ministre.

(en millions de francs)

	Dotations 1996	Dotations 1997	Dotations 1998	PLF 1999	exécution 1999	PLF 2000	Différence 2000-1999
I- AIDES SPECIFIQUES (Chapitre 41-10)							
. Fonds d'aide aux quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires (art.32)	15,68	15,70	19,0	20,0	20,0	26,6	6,6
. Fonds d'aide aux quotidiens régionaux à faibles ressources de petites annonces (art. 33)	6,81	7,80	7,8	8,2	8,2	8,5	0,3
. Fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale (art. 34)	5,00	7,00	8,0	8,4	8,4	8,7	0,3
. Allègement des charges de télécommunications (art. 21)	26,67	26,00	21,3	6,6	6,6	6,5	-0,1
. Fonds presse et multimédia (art.36)	0,00	0,00	10,0	15,0	15,0	15,0	0,0
. Fonds d'aide au portage de la presse (art.35)	0,00	15,00	40,4	49,5	49,5	50,5	1,0
. Aide au portage (art.42)	2,40	2,40	8,0	7,5	7,5	7,5	0,0
. Plan social de la presse parisienne(art. 41)	25,00	13,00	13,2	13,5	13,5	13,5	0,0
. Réduction de tarif SNCF pour le transport de presse (art. 11)	119,35	140,40	95,0	102,0	102,0	101,0	-1,0
. Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger (art. 31)	31,42	21,50	20,5	22,0	22,0	23,0	1,0
<i>SOUS-TOTAL</i>	<i>232,33</i>	<i>248,80</i>	<i>243,20</i>	<i>252,70</i>	<i>252,70</i>	<i>260,80</i>	<i>8,10</i>
II -ABONNEMENTS A l'AFP (Chap. 34-95)	578,20	578,60	588,7	600,2	600,2	607,4	7,2
<b>TOTAL CREDITS SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE</b>	<b>810,53</b>	<b>827,40</b>	<b>831,90</b>	<b>852,94</b>	<b>852,94</b>	<b>868,20</b>	<b>15,26</b>
III- FONDS DE MODERNISATION	0,00	0,00	0,0	200,0			

### 1. Les aides à certaines formes de presse

Elles devraient augmenter, en 2000, de 19,7 % : 43,8 millions de francs contre 36,6 millions de francs dans le précédent budget. On note que cette forme d'aide, inscrite au chapitre 41-10, a sensiblement augmenté depuis 1997, puisque l'on se situe à plus de 13 millions au-dessus des dotations de cette année-là.

#### a) *Le fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires*

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000 sont en **croissance de 33 %**, ce qui, après le rattrapage intervenu l'année dernière, place ce poste avec 26,6 millions de francs de crédits, à un niveau supérieur de 10 millions de francs à celui de 1997.

On peut rappeler qu'instaurées par un décret du 12 mars 1986, les règles d'attribution du fonds ont été modifiées par un décret du 17 août 1997. La principale mesure de ce nouveau texte est la scission en deux sections du fonds d'aide.

La première section, dont la dotation ne peut être inférieure à 85 % du montant total de la dotation du fonds, bénéficie aux quotidiens qui remplissent les conditions définies à l'article 2-1 du nouveau décret, peu différentes de celles contenues dans celui du 12 mars 1986. Deux quotidiens, "La Croix" et "L'Humanité", entrent dans cette catégorie et bénéficient régulièrement de cette aide. "La Croix" a reçu 9,4 millions de francs en 1997 et 10,9 millions de francs en 1998 ; sur les mêmes périodes, "L'Humanité" a reçu respectivement 6,2 millions de francs et 7,99 millions de francs.

La deuxième section, totalement nouvelle, vise les quotidiens à prix très faible, comme "Mon quotidien" ou d'autres titres pour les jeunes, jugés très intéressants sur le plan de la diffusion de la pensée, mais qui n'ont naturellement pas un prix facial élevé. L'aide que ces titres recevront est très faible (0,5 % du fonds en 1998), mais leur affiliation à cette section leur permet de bénéficier du tarif postal préférentiel prévu par l'article D19-2 du code des postes et des télécommunications.

Votre rapporteur ne dispose **d'aucune information pour l'exercice 1999**, dans la mesure où la répartition des 20 millions de francs est « en cours ». Il lui a été également indiqué de façon pour le moins elliptique que pour l'an 2000, « il est également envisagé de tenir compte de la faiblesse du tirage dans les critères de répartition », ce qui concerne a priori le fonctionnement de la deuxième section évoquée ci-dessus.

*b) Le fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces*

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000 se montent à **8,5 millions de francs**, soit une **augmentation de 300.000 francs par rapport à l'année 1999**.

L'élargissement des conditions d'accès, instauré par le décret du 20 novembre 1997, a permis de limiter les conséquences de la hausse des tarifs postaux. En 1998, on comptait 12 bénéficiaires de l'aide avec des subventions s'étageant de 189.000 francs pour la Dordogne libre à 1,184 million de francs pour la Marseillaise.

*c) Le fonds d'aide à la presse régionale d'information générale et politique*

Ce fonds a été créé à l'occasion de la loi de finances pour 1996 et doté de 5 millions de francs. Ses modalités ont été précisées par le décret du 10 mai 1996. Le fonds qui disposait de 7 millions de francs dans la loi de finances pour 1997, 8 millions en 1998 et 8,4 millions de francs en 1999 voit

sa dotation pour 2000 augmenter de + **300.000 francs** pour être portée à **8,7 millions de francs**.

## 2. Les autres aides directes

Elles ont été regroupées après divers changements de nomenclature sur le chapitre 41-10 des crédits des services généraux du Premier Ministre.

### a) *Le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger*

Les crédits de ce fonds passent de 22 millions de francs à **23 millions de francs** pour 2000, soit une augmentation de 4,55 %. On note qu'en dépit de cette augmentation, on reste encore loin des montants du début des années 1990 et notamment de 1996, où les crédits s'étaient montés à 37 millions de francs.

### b) *L'aide au portage*

Cette aide, d'un montant total de **58 millions de francs** est répartie en deux postes :

- un article 42, **Aide au portage** ; bénéficiant de 2,4 millions de francs en 1996 et 1997, cette aide, instituée en 1995, avait culminé à 8 millions de francs en 1998 plafonne désormais à **7,5 millions de francs** en 1999 et 2000. Ces crédits visent à compenser intégralement pendant cinq ans (1995-1999) le *coût des charges sociales* liées au portage des quotidiens nationaux. 9 quotidiens nationaux bénéficient du fonds : Les Echos, France Soir, L'Humanité, International Herald Tribune, Paris Turf, La Tribune, Le Figaro, Libération et Le Monde

- par ailleurs, a été créé, en 1997, un **fonds d'aide au portage**. Doté de 15 millions de francs à l'article 35, ce fonds a bénéficié d'une augmentation rapide de ses crédits ; ceux-ci sont passés à 45 millions de francs pour 1998, 49,5 millions de francs en 1999 et **50,5 millions de francs** dans le projet de loi de finances pour 2000, soit une augmentation de 2 %. Elle est répartie, à hauteur de 25 %, au prorata de la diffusion globale par portage et, à hauteur de 75 %, au prorata de sa progression au cours des deux dernières années. Un certain nombre de titres bénéficient ainsi d'une aide supérieure au million de francs : Le Figaro, Libération et Le Monde pour les quotidiens nationaux et le Courrier de l'Ouest, le Courrier Picard, La Dauphiné Libéré, L'Est Républicain, le Midi Libre, la Montagne, Nice Matin, la nouvelle République du Centre Ouest, Ouest France, le parisien, le Progrès de Lyon, Sud Ouest, le Télégramme de Brest, L'Union, L'ardennais et la Voix du Nord. L'Est républicain, avec 4,511 millions de francs, Ouest France, avec 4,5 millions de francs et le Dauphiné libéré avec 3,636 millions de francs obtiennent les aides

les plus importantes en 1999 dans la mesure où ils bénéficient tout particulièrement de l'aide au développement.

*c) Le fonds d'aide au multimédia*

Ce fonds, annoncé en 1996, avait été créé en 1997 mais non doté, car son financement devait provenir d'un transfert. Géré par l'Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles (IFCIC), il a pour objet d'accorder aux entreprises de la presse écrite une avance partiellement remboursable, à hauteur de 30 %, afin de permettre de développer des projets offrant au public des accès aux contenus des journaux, magazines et revues sur les nouveaux supports numériques.

Doté en 1998 de **15 millions de francs** à l'article 36, ce fonds n'a bénéficié que du maintien de sa dotation en 1999 en francs courants dans le projet de loi de finances pour 2000.

*d) Les allègements de charges de télécommunication*

L'article 10, « Communications téléphoniques des correspondants de presse », des services généraux du Premier Ministre, constitue un poste sensible. On peut rappeler que les crédits avaient été présentés dans le projet de loi de finances pour 1998 en diminution de près de 50 % ; l'importance attachée par la presse à ce type d'aide avait conduit les assemblées à augmenter les crédits prévus pour les porter à 26 millions.

Dans le **projet de loi de finances 1999**, cette dotation, désormais affectée au remboursement des charges de fac-similé, avait enregistré **une forte baisse (-51,7 %) en passant de 21 à 6,6 millions de francs**. Cela résulte du décret n° 98-793 du 4 septembre 1998, qui a instauré une aide aux fac-similé, suivant des modalités compatibles avec le régime de concurrence entre opérateurs téléphoniques entré en vigueur le 1er janvier 1998. Le fonds de remboursement des charges fac-similé reprend ainsi une partie du périmètre de l'aide à l'allègement des charges téléphoniques. Il est doté de 6,6 millions de francs pour 1999, somme ramenée à 6,5 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2000. On note que ce type d'aide bénéficie plus à la presse nationale qu'à la presse régionale.

### **3. Les aides indirectes inscrites au budget des SGPM**

*a) Le remboursement à la SNCF des réductions de tarif accordées à la presse.*

Comme l'on sait, la SNCF accorde des réductions de tarifs aux publications inscrites à la commission paritaire, réductions qui font l'objet d'une compensation financière inscrite au présent budget.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998, les taux de prise en charge s'établissent à 70 % pour les quotidiens et à 22 % pour les périodiques.

L'article 10, « Réduction de tarif SNCF pour le transport de presse », des crédits des services généraux du Premier Ministre, est doté pour **101 millions de francs** de crédits dans le projet de loi de finances pour 2000 contre 102 millions de francs en 1999 et 95 millions de francs en 1998. On note que la baisse est considérable par rapport aux crédits inscrits en 1996 et 1997, qui s'étaient élevés respectivement à 119 et 140,4 millions de francs.

Pour l'exercice 1998, la très forte augmentation du tonnage des quotidiens - +53 %- et de leur coût de transport, non prévu en début d'année aurait dû se traduire par une augmentation substantielle de l'indemnité. *« Les explications fournies par l'opérateur pour justifier ces progressions n'ayant pas semblé satisfaisantes, les pouvoirs publics ont résilié la convention de 1998 et demandé au Sernam de prendre à sa charge le différentiel constaté en 1998 entre les besoins - environ 104,4 millions de francs - et la dotation budgétaire de 95 millions de francs. »*

La SNCF a, de son côté, fait valoir à votre rapporteur spécial les efforts effectués conjointement par les distributeurs de presse et la SNCF entre 1994 et 1997 pour rendre possible une baisse de l'aide de l'État. **La très forte diminution du nombre des dépositaires de presse qui sont passés de 1200 à 350 a ainsi permis de faire passer l'aide de l'État de 206 à 140 millions de francs.** Le SERNAM met aussi en avant le décalage entre la baisse modérée des tonnages entre 1999 et 1997, -8,7 % et le fort recul de 36 % du montant de la subvention.

La SNCF fait en outre remarquer que pour l'année 1998 première année d'application de la forfaitisation de l'aide, sur les 95 millions de francs de dotations budgétaires, il en était prélevé **5 millions pour le remboursement de l'arriéré, qui se montait à 47 millions de francs fin 1997.**

De même en 1999, sur 102 millions de francs de crédits inscrits en loi de finances, 90 millions de francs étaient affectés au transport et 12 millions de francs au remboursement de la dette de l'État.

Votre rapporteur estime que les rapports entre la SNCF et l'État doivent à cet égard être remis à plat et qu'il convient de trouver rapidement un accord débouchant sur une nouvelle convention tenant compte des coûts effectifs mais aussi du trafic réel traité par la SNCF.

*b) La contribution au plan social de la presse parisienne*

Dotée de 26 millions de francs en 1996, cette aide a vu ses crédits réduits de presque 50 % dans les projets de loi de finances pour 1997 et 1998.

Avant de se stabiliser en 1999 au niveau de **13,5 millions de francs**, montant maintenu en francs courants dans le projet de loi de finances pour 2000.

*c) Les abonnements à l'Agence France Presse*

Le chapitre 34-95, *abonnements souscrits par les administrations au service d'informations générales de l'AFP*, des crédits des services généraux du Premier Ministre, est doté, en 2000., de 607,4 millions de francs contre **600,2 millions de francs en 1999** et 588,7 millions en 1998, soit une **croissance de 1,19 %**. Ce budget de reconduction intervient à un moment où la nomination d'un nouveau président et d'une nouvelle stratégie **suscite un certain nombre de remous au sein de l'organisme**.

**B. LE FONDS DE MODERNISATION**

Créé par l'article 62 de la loi de finances pour 1998, ce fonds, dont le support est le compte d'affectation spéciale n°902-32, est abondé par le produit de la taxe de 1 % sur certaines dépenses de publicité hors médias, instituée par l'article 23 de la même loi de finances.

Le produit de cette taxe devrait se situer entre 130 et 140 millions de francs pour l'année 1998 et sans doute à un niveau un peu supérieur en 1999. Les crédits non utilisés en 1998, actuellement estimés à 140 millions de francs, seront reportés sur 1999.

La mise en œuvre laborieuse de ce fonds fait l'objet d'observations de votre rapporteur spécial en seconde partie de cette note.

**C. BILAN DES AIDES INDIRECTES A LA PRESSE**

Les aides indirectes peuvent être évaluées à **près de 7,5 milliards de francs en 1999**, et sont à la charge :

- de deux **entreprises publiques** (La Poste et la SNCF), à hauteur des deux tiers,

- des **collectivités locales**, pour plus de 16 %, en raison de l'exonération de la taxe professionnelle,

- de **l'État**, pour le solde, soit 16 %, également, en raison d'une fiscalité adaptée à la presse.

<b>Les aides publiques à la presse en 1997, 1998 et 1999</b> (en millions de francs)
---

	1997	1998	1999
<b>I- Dépense fiscale de l'État en faveur de la presse</b>			
1- Taux super réduit de TVA (1) <i>(art. 298 septies du CGI)</i>	1000	1200	1200
2- Régime spécial de provisions pour investissement <i>(art. 39 bis du CGI)</i>	210	150	150
<b>II- Dépense fiscale des collectivités locales</b> exonération de taxe professionnelle <i>(article 1458 du CGI)</i>	1 190 (e)	1 235 (e)	1 206 (e)
<b>III- Aides indirectes des entreprises publiques</b>			
1- Coût du transport postal supporté par La Poste	3350	3252	3104
2- Contribution de l'État au service obligatoire de transport de presse par la poste	1900 (3)	1850 (3)	1850 (3)
<b>TOTAL</b>	<b>7 750 (e)</b>	<b>7 687 (e)</b>	<b>7 510 (e)</b>

(1) Dépense fiscale calculée par rapport au taux réduit de TVA de 5,5 %.

(2) estimation

Les chiffres 1999 sont semblables à ceux fournis pour 1998. La différence par rapport aux chiffres de l'an dernier résulte d'un léger ajustement à la baisse du coût du transport postal, ainsi que de la baisse de la contribution de l'État au service obligatoire, qui passe de 1.900 à 1.850 millions de francs .

On note en ce qui concerne l'aide postale, que celle-ci a été réévaluée -comptablement- à la suite d'un rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des postes et télécommunications de 1996. Elle s'élèverait ainsi à 3.292 millions de francs en 1995 et 3.498 millions de francs en 1996 et 3.350 seulement en 1997. **Pour 1997 et 1998, elle était estimée respectivement à 3.252 et 3.104 millions de francs, chiffre maintenu pour l'année 1999.**

Les prévisions tiennent compte de la revalorisation tarifaire et de l'effort de productivité mentionné dans les accords État/presse/Poste du 4 juillet 1996 et du 10 janvier 1997.

Ces accords État/presse/Poste ont permis de mettre en place une nouvelle grille tarifaire : la grille précédente, outre les subventions croisées qu'elle générait, était considérée par la Poste et la presse comme peu incitative, notamment dans la mesure où elle ne tenait pas suffisamment compte du niveau de préparation des dépôts et du degré d'urgence.

Il faut également rappeler, que, conformément aux accords de la table ronde, un observatoire des tarifs postaux a été mis en place en juin 1997. Il pourrait permettre aux publications les plus fragilisées par l'application du nouveau dispositif tarifaire de bénéficier de mesures particulières. Le financement du dispositif sera assuré par la Poste à hauteur de 10 millions de francs et 5 millions de francs en 1999 et 2000.

\*

Au total, si, pour récapituler l'ensemble des aides de l'État, l'on additionne, d'un côté, les crédits budgétaires et, de l'autre, les aides indirectes (qui résultent en partie d'estimations), on aboutit, pour 1999, au total de 8.363 millions de francs.

## II. OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

La dispersion des aides directes à la presse au départ un peu surprenante, s'agissant d'interventions dont l'unité de compte est parfois inférieure au million de francs, se justifie par la fragilité, si ce n'est du secteur dans son ensemble, du moins de certains titres qui en font toute la richesse et le dynamisme.

Dix articles se partagent 260 millions de francs. Si l'on retire les remboursements à la SNCF et le plan social des NMPP, c'est 145 millions qui se répartissent sur huit postes ; soustraction faite de l'aide au portage qui constitue désormais le point de concentration de l'effort budgétaire, cela donne une moyenne par article inférieure à 12 millions de francs.

**La diversité que ces aides tendent à perpétuer, est une condition de la démocratie.** Et c'est dans cette perspective que votre rapporteur examine le présent budget sans oublier pour autant **que la presse agit désormais dans un espace éminemment concurrentiel** : elle est en concurrence avec des grands groupes internationaux et avec d'autres médias qu'il s'agisse de la télévision ou, peut-être, demain, d'Internet.

## **A. AIDES DIRECTES : UNE DISPERSION CONDITION DU PLURALISME**

Le Gouvernement a fait « clairement le choix d'un plan de développement de la presse quotidienne ». Cette priorité se traduit par un effort particulier en faveur du portage mais aussi de l'investissement et de la modernisation par rapport au fonctionnement.

L'intention ne peut qu'être approuvée, même si appliqués de façon trop rigide, de tels principes peuvent aboutir à une répartition plus arbitraire voire ponctuellement contestable.

### **1. La priorité au portage**

Il s'agit de relancer la vente de la presse quotidienne d'information politique et générale. Dans un monde saturé d'information, les patrons de presse comme les responsables gouvernementaux ont pris conscience de l'importance d'un mode de distribution, qui seul peut fidéliser une clientèle qui veut des nouvelles au tout début de sa journée.

La diffusion par portage connaît de fortes disparités selon les familles de presse et les zones géographiques. Alors que dans l'Est et le Nord de la France, ce mode de diffusion est bien implanté, il demeure encore marginal sur le reste du territoire et peu développé pour la presse quotidienne nationale. La situation du secteur de la presse écrite au regard du portage est donc contrastée.

Une des questions qui fait l'objet de **débats** au sein de la presse et par voie de conséquence entre une partie de la presse et le gouvernement, porte sur les **parts respectives qu'il faut accorder à l'aide au stock par rapport à celle favorisant l'effort à la marge**. S'il faut bien admettre que la majeure partie de l'aide doit aller aux journaux qui font l'effort de développer un réseau de portage, il est paradoxal que l'aide ne concerne que marginalement la presse notamment dans l'Est où le portage est traditionnellement très développé et donc les marges d'expansion relativement faibles.

### **2. Le Fonds de modernisation : une mise en place laborieuse**

Comme votre rapporteur l'a rappelé, c'est l'article 62 de la loi de finances pour 1998 qui a institué un compte d'affectation spéciale n°902-32 intitulé : "Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale" et l'a alimenté par une taxe de 1 % sur certaines dépenses de publicité « hors médias ».

La création de ce fonds procède d'une **initiative parlementaire**. C'est en effet à la suite d'un amendement de M. Le Guen que l'Assemblée nationale, a institué une taxe sur la publicité hors médias.

A la base de cette taxe, il y a une analyse : la pénurie de moyens dont souffre la presse résulte en partie de ce qu'elle doit faire face auprès des annonceurs à la concurrence du hors médias, prospectus distribués sans les boîtes aux lettres ou journaux gratuits.

**En taxant le « hors médias » et en l'affectant à des aides à l'investissement, on ferait d'une pierre deux coups : d'un côté, on contribue à maîtriser une concurrence anormale ; de l'autre, on donne des moyens supplémentaires de modernisation à un secteur qui doit s'adapter à environnement technologique mouvant et toujours plus concurrentiel.**

Sur le plan des intentions, on ne peut que souscrire aux objectifs affichés par la ministre de la culture et de la communication lorsqu'elle a déclaré qu'il fallait « *rompre avec la logique de compensation des charges au profit d'une logique d'incitation à la modernisation* » et que « *La presse d'information politique et générale a davantage besoin de restaurer son esprit entrepreneurial, ses performances éditoriales et économiques, plutôt que de se voir appliquer toujours les mêmes remèdes pour compenser ses déficits.* »

Mais si l'idée était simple, l'application l'était beaucoup moins, tant au niveau du prélèvement de la ressource que des modalités de sa distribution. Cela explique largement le **retard dans la mise en oeuvre de ce fonds**, comme votre rapporteur l'a déjà souligné l'année dernière.

Les principales recettes du fonds sont constituées par le produit de la taxe instituée à l'article 302 bis MA du code général des impôts, ainsi que, ultérieurement, - et s'il y a lieu, car les bénéficiaires préfèrent les subventions aux avances remboursables... - par le remboursement des avances consenties par le fonds.

Aux termes de l'article 302 bis MA du code général des impôts, la taxe qui alimente le fonds de modernisation de la presse, est due par toute personne assujettie à la TVA dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente est supérieur à 5 000 000 F hors TVA.

Cette taxe, dont le taux est fixé à 1 %, est assise sur les dépenses hors taxes engagées au cours de l'année civile précédente et ayant pour objet:

1°) la réalisation ou la distribution d'imprimés publicitaires

2°) les annonces et insertions dans les journaux mis gratuitement à la disposition du public.

Sont exclues de l'assiette de la taxe :

a) les dépenses engagées par les associations à but non lucratif en application des dispositions des articles 256 B et 261 du code général des impôts ;

b) les dépenses afférentes à la réalisation ou à la distribution de catalogues adressés, destinés à des opérations de vente par correspondance ou à distance.

**La surestimation de la base taxable, la nécessité de soustraire certaines activités (ventes par correspondance et organisations à but non lucratif) expliquent la faiblesse du produit annoncé.**

Avec 139 millions de francs de produit annoncé pour 1998 et entre 155 et 160 millions de francs pour 1999, on est assez loin des espérances exprimées lors du vote du dispositif, qui se situaient plutôt aux alentours de 300 à 400 millions de francs.

Les recettes prévues pour 2000 sont maintenues au même niveau de 160 millions de francs, même si les 155 millions de francs déjà perçus au titre de 1999 laissent espérer un rendement supérieur proche de 200 millions de francs.

Les bénéficiaires du fonds sont:

a) les entreprises de presse éditrices d'au moins un quotidien ou d'une publication hebdomadaire régionale ayant obtenu la certification d'inscription délivrée par la commission paritaire des publications et agences de presse et relevant de la presse d'information politique et générale ;

b) les agences de presse inscrites sur la liste prévue à l'article 1er de l'ordonnance n°45-2646 du 2 novembre 1945 portant réglementation provisoire des agences de presse.

Les aides accordées prennent la forme de subventions, d'avances remboursables ou de dépenses d'études. Les décisions d'attribution sont prises par le ministre chargé de la communication après avis d'un comité d'orientation.

**Le décret n° 99-79 du 5 février 1999** relatif au fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, **modifié par le décret n° 99-356 du 7 mai 1999, définit les actions éligibles et les dépenses prises en compte pour le calcul des aides.**

Ces critères sont présentés comme très ouverts et permettent tous les projets de modernisation, qu'il s'agisse des rédactions, des imprimeries, des

services commerciaux ou des réseaux de distribution, à l'exception des investissements de simple renouvellement.

Le comité d'orientation du fonds s'est réuni pour la première fois en juin dernier afin d'étudier les premières demandes au titre du « régime dérogatoire » permettant **d'apporter une aide à des opérations d'investissement déjà engagées à la date de la réunion du comité d'orientation**. Il a été indiqué à votre rapporteur que d'autres demandes au titre de ce régime dérogatoire, ainsi que des demandes au titre du régime normal doivent être examinées au comité d'orientation du mois de décembre 1999.

A ce jour, la part respective des demandes de subventions et celles des demandes d'avances remboursables représentent respectivement 95 % et 5 % des aides du fonds, alors que la proportion attendue était de 45 % / 55 %.

Il a également été précisé à votre rapporteur spécial qu'un « *bilan de l'action de ce fonds doit par ailleurs être réalisé par le comité lui-même au printemps 2000 pour la gestion de l'année précédente* » et qu'au « titre du régime dérogatoire environ 150 dossiers ont été déposés par une centaine d'éditeurs. Les investissements sont de nature très diverse montrant que les besoins des entreprises de presse sont eux-mêmes très diversifiés. Une partie des propositions concernent des actions de numérisation. »

**A la connaissance de votre rapporteur aucune n'aide n'a été encore arrêtée** et a fortiori versée au titre du fonds de modernisation. Les difficultés déjà signalées au niveau collecte se doublent de problèmes sur le plan de la distribution. Il faut en effet bien constater que le volontarisme qui marquait les premières déclarations semble avoir laissé la place à une attitude réaliste conduisant les pouvoirs publics à ratifier au nom de l'urgence et de l'efficacité des projets déjà lancés du fait du jeu normal de la concurrence.

#### **B. DISTRIBUTION : VERS UNE CONCURRENCE ACCRUE ?**

La France se caractérise par un mode de distribution original, fondé sur un système coopératif, de façon à garantir le pluralisme. Ce système, mis en place en 1947 autour des Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne, est aujourd'hui en crise en dépit d'efforts d'adaptation appréciables encouragés par l'État.

Gérées par Hachette, très sensibles au puissant Syndicat du livre, aujourd'hui divisé - ce qui ne facilite pas la gestion des conflits dans un secteur où les mouvements sociaux sont fréquents -, les NMPP peuvent largement s'identifier à l'histoire de la presse depuis un demi siècle, même si

le modèle de régulation qu'elles incarnent est aujourd'hui de plus en plus souvent contesté par les éditeurs eux-mêmes.

### **1. La montée des tensions**

Les mouvements de grèves , dont le dernier date du 6 octobre dernier, perturbent régulièrement la distribution de la presse, tandis que la poussée de concurrence entre Les NMPP et les Messageries Lyonnaises de presse - MLP - font craindre à certains **l'amorce d'un processus de dérégulation sauvage.**

**Les principes « d'équité et d'égalité de traitement » et de «solidarité» entre les titres, institués par la loi Bichet, sont de plus en plus difficiles à appliquer et notamment la « péréquation » des coûts de distribution entre les différentes formes de presse,** les magazines acceptant de plus en plus mal de supporter une bonne part des coûts d'un système conçu pour les quotidiens.

Le passage, en mai 1999, de l'hebdomadaire Point de vue, des NMPP aux MLP a créé la surprise et amorcé une certaine redistribution des cartes. En passant aux MLP dans des conditions jugées satisfaisantes, l'hebdomadaire aurait ainsi économisé 6 millions de francs. L'hebdomadaire Marianne envisage de lui emboîter le pas pour améliorer un compte d'exploitation fragile. Tandis que Le Point pourrait les imiter, sa filiale, le mensuel Historia vient de passer aux MLP. Dans le même temps , des publications du groupe Hommel - ont fait le chemin inverse pour rejoindre les NMPP.

**Tandis que le chiffre d'affaires des NMPP varie relativement peu, puisqu'il est passé de 18,4 milliards de francs à 19,1 milliards de francs, pour 2,8 milliards d'exemplaires vendus, celui des MLP, bien que largement inférieur, a cru substantiellement passant de 1 milliard de francs en 1994 à 2,650 milliards de francs en 1998.**

De fait, en dépit de plusieurs plans de restructuration, qui leur ont permis de diminuer leur coût d'intervention de 14 % à 9 %, les NMPP ont du mal à faire face à la concurrence.

### **2. La poursuite des efforts de restructuration**

Le premier **plan quadriennal de modernisation des NMPP (1994-1997)**, présenté en juillet 1993, comprenait un ensemble de mesures couvrant tout le champ d'action des Messageries (gestion des invendus, organisation de la distribution des quotidiens, restructuration du réseau de dépositaires ... ), qui devaient permettre d'économiser 737 millions de francs sur la période. Le plan de restructuration comprenait un volet social, prévoyant **717 départs** échelonnés sur la période parmi les ouvriers de l'entreprise.

Par le protocole d'accord du 27 décembre 1993, l'État a accepté d'apporter sa participation financière à ce plan social, au moyen d'une convention Fonds national pour l'emploi (FNE), dérogatoire à la règle commune et concernant au maximum 374 ouvriers. L'accord dont l'application était contrôlée, prévoyait l'engagement par l'État d'une somme de 136,4 millions de francs maximum sur l'ensemble de la période 1994-2001 (année de passage en retraite des ouvriers partis en 1997) visant assurer le financement partiel des allocations spéciales FNE.

Toutefois, les économies réalisées - évaluées à 680 millions de francs, soit 57 millions de francs de moins que prévu - ont été redistribuées aux éditeurs et aux diffuseurs conformément aux termes de la convention entre l'État et les NMPP : sur 4 ans, ce sont donc 141,6 millions de francs qui ont été redistribués aux quotidiens. Les éditeurs de publications ont bénéficié d'une baisse encore supérieure, puisqu'elle atteint 4,25 %, soit une redistribution de 473,1 millions de francs en 4 ans.

Les NMPP ont engagé en 1998 un nouveau plan quadriennal de modernisation, dont elles attendent une économie supplémentaire de 300 à 350 millions de francs et en conséquence une nouvelle baisse de leur taux d'intervention qui passerait ainsi de 9 à 7 %.

Les principales réformes envisagées concernent le traitement des publications ( fusion des centres de Rungis Nord et de Centre Nord en un centre unique à Combs-la-ville ) la distribution sur Paris transformation des 6 centres de diffusion parisiens en un centre de publications, à Lognes, travaillant le jour, et 4 centres de quotidiens situés à Paris et en proche banlieue. Enfin, le traitement des invendus doit être réorganisé.

**Une baisse supplémentaire des effectifs est prévue qui portera sur 4 à 500 personnes entre 1998 et 2001.** Pour y parvenir les NMPP ont sollicité l'octroi de mesures d'âge particulières : c'est ainsi que les ministres de l'emploi et du budget leur ont accordé la possibilité de procéder à des départs en congé de conversion à 55 ans suivis de départs Allocation spéciale du Fonds National de l'emploi à 56 ans étant entendu que la société financerait intégralement les congés de conversion.

**Ce régime dérogatoire ayant expiré en juin 1999, les NMPP sont aujourd'hui soumises au droit commun des congés de conversion et ne bénéficient plus d'un soutien particulier de l'État pour leur reconversion. Il y a là un retrait de l'État qui intervient à un moment où il faudrait peut-être accélérer les mutations.**

Au moment où le président du Conseil supérieur des messageries de presse lançait un appel à un « moratoire » et à une « trêve d'automne », le Gouvernement qui a affirmé son attachement aux principes issus de la loi

Béchet, a confié une mission d'étude et de réflexion à M. Jean-Claude Hassan, maître des requêtes au Conseil d'État.

### C. AGENCE FRANCE PRESSE : UN PARI NÉCESSAIRE SUR L'AVENIR

En mars 1999, M. Eric Giuily, ancien directeur général d'Antenne 2, qui occupait précédemment le poste de directeur général du groupe de publicité BDDP Worldwide, a été désigné par le conseil d'administration de l'AFP pour succéder à M. Jean Miot. Le choix d'Eric Giuily était, à l'évidence, celui de l'État qui, sans être représenté au conseil d'administration, assure toujours l'essentiel des ressources de l'AFP.

Ce choix de personne, qui emporte un changement radical de style de gestion, a suscité un certain nombre de remous, eu égard à son importance pour le rayonnement de la culture française.

Nombreux sont ceux qui, comme votre rapporteur spécial, sont attachés à l'organisme au nom de la présence culturelle française dans le monde : **l'AFP est un peu comme la voix et le regard de la France sur le monde, le porte-drapeau de l'exception française dans un monde de l'information sous influence anglophone.**

#### 1. Un statut hybride inadapté

Depuis sa création en 1944, l'AFP a toujours été considérée par le pouvoir comme un vecteur privilégié de l'influence sur la scène internationale. Dès le départ, son statut, adopté en 1957, lui assigne explicitement une mission d'intérêt général qui consiste à fournir une information « exacte » et « impartiale », tout en lui conférant un « rayonnement mondial » .

Troisième agence derrière l'anglais Reuters et l'américain Associated Press (AP), l'AFP qui était d'une taille comparable à celle de ses concurrents au début des années 60, est aujourd'hui largement distancée par eux car elle a manqué le « coche » de la diversification dans l'information économique : **l'agence Reuters pèse maintenant vingt fois plus lourd que sa concurrente française.**

Aujourd'hui, à ceux pour qui l'Agence France-Presse doit devenir une « *entreprise comme les autres* », soumise aux lois du marché s'opposent ceux qui dans une perspective souverainiste, dénoncent la « *marchandisation de l'information* », en appellent à « *l'exception culturelle* » ou insistent sur son rôle comme « *un des éléments de diffusion de la pensée française* » .

En dépit de multiples plans de redressement, l'AFP s'est progressivement enfoncée dans ce que beaucoup considèrent comme une véritable crise morale et financière.

L'AFP fonctionne à la manière d'une coopérative où la presse française est à la fois cliente et administrateur. La dépendance financière à l'égard de l'État se double d'une lourdeur de fonctionnement liée à l'ambiguïté du statut de l'agence, soulignée par **un rapport de l'inspection des finances remis en juin 1998**.

Ce rapport, extrêmement critique, mettrait en évidence, selon des informations de presse, à la fois l'absence de politique commerciale, les erreurs d'acquisition de certaines filiales, l'organisation centralisée de l'entreprise, l'absence de contrôle de gestion.

Ni véritable service public ni société à but commercial, l'agence, qui emploie 2000 personnes ( 1200 journalistes dont 200 photographes), doit se satisfaire d'un statut législatif hybride qui date de 1957.

**La particularité de ce statut, c'est qu'il fait de l'agence une société de droit privé, soumise aux règles du droit commercial, mais sans capital social, donc sans actionnaires.** Elle compte ses clients parmi ses administrateurs mais, curieusement, pas l'État. Or celui-ci contribue, par le biais d'abonnements à couvrir 46 % du chiffre d'affaires de l'agence (1,2 milliard de francs).

## **2. Un plan stratégique contesté**

Pour permettre à l'AFP de rattraper son retard et sortir de la crise, M. Giully propose un ambitieux « plan stratégique » . Le nouveau président se propose de **faire de l'AFP une agence mondiale multimédia, tournée vers Internet et les nouveaux supports technologiques.**

Pour lui, L'AFP doit faire **face à un défi historique, celui de la révolution technologique du monde de l'information.** A travers Internet et les divers multimédias se développent des offres qui deviennent autant de concurrents potentiels des agences.

Pour parvenir à cette diversification de sa clientèle et au renforcement de ses services qui devrait se traduire par une croissance de plus de 50 % du chiffre d'affaires de l'entreprise en 5 ans, le nouveau président estime **qu'il faut investir.** Or les quelque **800 millions de francs** dont il a besoin à cette fin, **ne peuvent se trouver, selon lui, ni dans une augmentation massive des abonnements de ses principaux clients, ni par une aide directe de l'État.**

Telle est l'analyse qui conduit le nouveau président de l'Agence France-Presse à **proposer une « évolution » du statut de l'agence de façon à « associer à [son] développement 5 ou 6 entreprises publiques ou privées possédant des technologies »** que n'a pas l'entreprise.

**Les représentants des salariés accusent leur PDG de préparer la « privatisation rampante » de l'AFP.** Ils voient dans son plan une menace pour l'indépendance et la spécificité de l'agence. Le partenariat proposé par M. Eric Giuily revient à faire dicter la politique rédactionnelle de l'agence en fonction des lois du marché.

Dans une lettre aux parlementaires, **M. Eric Giuily affirme qu'il « ne s'agit nullement d'une privatisation, puisque ces nouveaux partenaires ne pourront accueillir plus de 49 % du capital de l'agence et ne pourront prendre le contrôle de fait ou de droit de celle-ci. Aucun d'entre eux ne pourra avoir une part supérieure à 10 % ou 15 % du capital. La loi modifiant le statut de 1957 devra le prévoir expressément. »**

Après une période de tension au cours de laquelle on a vu le nouveau président bénéficier du soutien appuyé du conseil d'administration de l'agence et de l'État, diverses mesures d'apaisement ont été prises ; le conseil d'administration qui devait se prononcer sur le plan, a été reporté au mois de décembre, ce qui permettra au comité d'entreprise de faire procéder à une expertise du plan par un cabinet d'audit indépendant.

La ministre de la Culture et de la Communication a explicitement apporté son soutien au plan de M. Giuily en déclarant que le « renouveau de l'Agence France-Presse est une cause nationale » et que « c'est au Parlement qu'il incombera de recréer les fondements d'une agence moderne, pérenne, indépendante et ouverte au monde ». Madame Catherine Trautmann a estimé que « différer ou retarder la mise en oeuvre d'un plan de développement, c'est compromettre gravement la situation concurrentielle de l'agence sur des marchés aujourd'hui en pleine expansion » .

Votre rapporteur spécial n'a pas eu la possibilité de rassembler les éléments lui permettant de juger sur le fond le plan de développement du nouveau président. Sans doute pourrait-on s'interroger sur tel ou tel aspect de la stratégie proposée et notamment sur celle consistant à chercher à proposer des produits élaborés à destination du consommateur final, au risque d'entrer en concurrence avec la presse elle-même. **Mais votre rapporteur spécial estime qu'il faut lui laisser le temps de mettre en place sa nouvelle organisation avant de porter un jugement sur la nouvelle politique.**

**La conviction de votre rapporteur spécial est qu'il fallait agir si l'on ne voulait pas assister impuissant à la marginalisation de l'AFP sur un marché de l'information désormais mondial.** Sans capital social, sans

assouplissement du carcan que constituent certaines règles statutaires comme l'équilibre des comptes, l'Agence ne peut résister à ses concurrents.

**Ici comme dans le secteur audiovisuel, il faut donner au secteur public les moyens de lutter à armes égales.**

La presse veut se moderniser. Elle ne cesse de se restructurer et affiche des ambitions dans le domaine du multimédias et même des télévisions locales qui témoignent de son dynamisme.

L'État se doit d'encourager de telles initiatives, à défaut desquelles la presse écrite pourrait bien finir par se marginaliser dans le nouveau paysage médiatique, qui va apparaître du fait de la généralisation des technologies numériques.

## ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE

### I - ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE

*Rapporteur spécial : M. Bernard ANGELS*

Les crédits du fascicule « Economie, finances et industrie » regroupent désormais l'ensemble des moyens de l'action du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Ils absorbent en effet cette année l'ensemble des moyens auparavant retracés dans les fascicules « Industrie » et « Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat », ce qui rend particulièrement incommode l'analyse des crédits des services financiers eux-mêmes mais correspond à une volonté d'unifier les interventions d'un département ministériel qui, ainsi, trouve une première traduction dans la présentation budgétaire.

#### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

##### A. LE PROJET DE BUDGET POUR 2000

Les crédits prévus pour 2000 s'élèvent à **90,7 milliards de francs**, soit une augmentation non-significative de 49,7 % en niveau par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 1999 et de 16,9 % par rapport au total des dotations des différents budgets présentés l'an dernier.

**Budget de l'économie, finances et industrie**

(En millions de francs)

			Variations	
	1999	2000	Niveau	en %
<b>Titre III - Moyens des services</b>				
Rémunérations des personnels	36.366,7	38.575	+ 2.208,3	ns
Pensions et allocations	11.226,8	11.407,8	+ 181	ns
Charges sociales	2.302,1	1.701,8	- 600,3	ns
<b>Sous-total personnel</b>	<b>49.895,6</b>	<b>51.684,6</b>	<b>+ 1.789</b>	<b>ns</b>
Matériels et fonctionnement des services	8.785,2	5.413,2	- 3.372	ns
Subventions de fonctionnement	69,7	1008,8	+ 939 ,1	ns
Dépenses diverses	561,5	7.208,7	+6.647,2	ns
<b>Sous-total fonctionnement</b>	<b>9.416,4</b>	<b>13.630,7</b>	<b>+ 4.214,3</b>	<b>ns</b>
<b>Total titre III</b>	<b>59.312</b>	<b>65.315,3</b>	<b>+ 6.003,3</b>	<b>ns</b>
<b>Titre IV - Interventions publiques</b>	<b>351,5</b>	<b>15.749,8</b>	<b>+ 15.398,3</b>	<b>ns</b>
<b>Titre V - Investissements de l'Etat</b>				
(AP)	907,5	1.607,4	+ 699,9	ns
(CP)	978,3	1.788,5	+ 810,2	ns
<b>Titre VI Subventions d'investissement</b>				
(AP)	<b>0</b>	<b>7.383</b>	<b>7.383</b>	<b>ns</b>
(CP)	<b>0</b>	<b>7.887,5</b>	<b>7.887,5</b>	<b>ns</b>
<b>Totaux DO + CP</b>	<b>60.642</b>	<b>90.741,2</b>	<b>+ 30.099,2</b>	<b>ns</b>

Le tableau qui précède témoigne des profondes modifications apportées à la présentation budgétaire.

Elles proviennent d'abord du regroupement entamé l'an dernier, de la totalité des crédits auparavant inscrits au titre des budgets « Industrie » et « Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat » avec les crédits des « Services communs et finances » pour un montant total de 16.909 millions de francs.

**Pour l'industrie**, ce regroupement concerne dans le projet de loi de finances 2000 un montant de crédits de 16.522 millions de francs qui affecte essentiellement les titres IV (9,4 milliards) et VI (5,5 milliards) mais dont une partie importante (1,1 milliard) concerne aussi le titre III.

**Pour les petites et moyennes entreprises**, commerce et artisanat, les crédits regroupés dans le projet de loi de finances s'élèvent à 389 millions de francs soit en crédits de paiement :

Titre IV	359,6 millions de francs	
Titre VI :	27,3 millions de francs	en crédits de paiement
	28,5 millions de francs	en autorisations de programme

**Mais les modifications proposées pour 2000 proviennent aussi de nombreux changements d'inscriptions budgétaires.**

**D'abord, les opérations de réintégration au budget général entamées l'an dernier se poursuivent** et concernent un montant de crédits de 2.264 millions de francs<sup>1</sup> soit :

- 301 millions de francs au titre des crédits de l'article 55 qui concernait une recette directement prélevée au profit des conservations des hypothèques ;
- 1.716 millions de francs au titre de différents autres « fonds de concours » (v. infra) ;
- 247 millions de francs correspondant à la prise en charge par le budget d'actions de certains centres techniques industriels jusque là financées par des taxes parafiscales supprimées ou réduites dans le cadre du projet de loi de finances.

**Enfin, des transferts de crédits interviennent** principalement en provenance du budget des charges communes pour un montant brut de 10,8 milliards de francs, concernant pour l'essentiel :

- 1.076 millions de francs de cotisations patronales de la direction générale des impôts ;
- 1.339 millions de francs correspondant à la rémunération de services rendus par divers organismes ;
- 234,4 millions de francs pour des actions de modernisation budgétaire et comptable ;
- 5.069 millions de francs au titre de diverses actions économiques ;
- et 515 millions de francs de crédits nécessaires à l'application des conventions fiscales internationales.

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution des moyens, hors transferts entre sections.

---

<sup>1</sup> Dont une partie a été mentionnée plus haut lors de la présentation du regroupement des moyens ministériels, soit 784,5 millions de francs de crédits.

**Budget de l'économie, finances et industrie dans sa structure de 1999 (1)**

(En millions de francs)

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Part dans le total (%)</b>	<b>Variation 2000/1999 (%)</b>
<b>Titre III - Moyens des services</b>				
Rémunérations des personnels	36.366,7	37.514,7	59,7	ns
Pensions	11.226,8	11.407,8	18,1	ns
Charges sociales	2.302,1	1.710	2,7	ns
<b>Sous-total personnel</b>	<b>49.895,6</b>	<b>50.632,5</b>	<b>80,5</b>	ns
Autres (matériels, entretien)	9.416,4	10.926,3	17,4	ns
<b>Total titre III</b>	<b>59.312</b>	<b>61.558,8</b>	<b>97,9</b>	ns
<b>Titre IV - Interventions publiques</b>	<b>351,5</b>	<b>298,5</b>	<b>0,5</b>	ns
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>59.663,5</b>	<b>61.857,3</b>	<b>98,4</b>	ns
<b>Titre V - Investissements de l'Etat</b>				
(AP)	(907,5)	(943)		ns
(CP)	(978,3)	(982)	1,6	ns
<b>Total général (DO + CP)</b>	<b>60.641,8</b>	<b>62.839,3</b>	<b>100</b>	ns

(1) Aux arrondis près.

Une fois neutralisés, les transferts entre fascicules, l'augmentation du budget initial pour 2000 s'élève à 3,6 %. Elle s'explique partiellement par des facteurs techniques exceptionnels.

**Une part importante de la progression des crédits vient en effet de la budgétisation de fonds de concours et de crédits extrabudgétaires.**

Au total, une fois défalquée la variation des crédits induite par ces budgétisations, le budget s'accroît de l'ordre de 1,8 %.

La destination des crédits fait ressortir la part essentielle (60 %) occupée par les crédits de rémunération des personnels et, plus encore, l'importance prise pour les charges de personnel. "Tout compris", elles absorbent 80,5 % des crédits ouverts.

La place relative des dépenses d'interventions publiques est négligeable avec moins de 1 % du total, tandis que celle des investissements, modeste (1,6 %), est stabilisée cette année.

**B. LES DÉPENSES DE PERSONNEL**

Les dépenses de personnel occupent 80,5 % des moyens du budget et se répartissent entre :

- des dépenses de rémunération pour 37,5 milliards de francs (74,1 % du total) ;
- des dépenses de pensions pour 11,4 milliards de francs (22,5 % du total) ;
- et des charges sociales pour 1,7 milliards de francs (3,3 % du total).

La présentation budgétaire des charges sociales, déjà insatisfaisante dans le passé, ne s'améliore guère malgré le transfert d'une partie des crédits qu'elles occasionnent en provenance du fascicule des charges communes.

En effet, contre toute logique, ces crédits sont agrégés dans les dépenses de rémunération des personnels plutôt qu'avec les autres crédits de charges sociales.

### **1. Les rémunérations d'activité**

Les crédits de rémunérations d'activité s'établiraient à 37,5 milliards de francs, en progression de 3,16 % avec un supplément de 1,1 milliard de francs.

Votre rapporteur est en attente d'une réponse permettant de chiffrer l'impact des budgétisations entreprises sur ce poste de dépenses et, ainsi, d'isoler la part de son augmentation due à des changements de méthode.

Une autre part de celle-ci s'explique par les effets de l'accord salarial du 10 février 1998, et par l'effet glissement-vieillesse-technicité.

Cette augmentation survient alors que les effectifs budgétaires du ministère seraient réduits de 727 unités (0,4 % des effectifs pour 1999).

La progression des rémunérations individuelles paraît donc privilégiée, volontairement ou par contrainte dans les arbitrages globaux portant sur la masse salariale du ministère.

La répartition des rémunérations d'activité entre rémunérations principales (26,7 milliards)<sup>1</sup> et indemnités diverses (8,3 milliards)<sup>1</sup> est illustrative de l'importance prise dans ce budget par les rémunérations accessoires.

Le tableau ci-dessous récapitule, à structure constante, l'évolution des effectifs des services financiers entre 1996 et 1999.

#### **Variation des emplois entre 1996 et 1999**

---

<sup>1</sup> Hors juridictions financières et non titulaires

	1996	1997	1998	1999/1998 en niveau	1998/1997 en %	1999
Administration centrale	7.311	7.236	7.194	- 19	- 0,5	7.175
Services financiers à l'étranger	110	108	108	+ 2	0	110
Juridictions financières	1.653	1.639	1.639	+ 13	0	1.652
Trésor public	55.008	54.577	54.445	- 196	- 0,2	54.249
DGI	79.460	78.835	78.607	- 320	- 0,3	78.287
Douanes et droits indirects	20.317	20.150	20.090	- 85	- 0,3	20.005
Expansion économique à l'étranger	1.216	1.187	1.168	- 20	- 1,6	1.148
INSEE	6.793	6.754	6.720	- 28	- 0,5	6.692
DGCCRF	3.746	3.715	3.705	- 8	- 0,3	3.697
Service de la redevance	1.531	1.501	1.471	- 30	- 2	1.441
Autres	685	709	709	+ 11	0	720
<b>TOTAL</b>	<b>177.830</b>	<b>176.411</b>	<b>175.856</b>	<b>- 680</b>	<b>- 0,3</b>	<b>175.476</b>

Entre 1991 et 1995, les effectifs budgétaires des services financiers ont diminué de 1.617 unités.

Par rapport à cette tendance, l'année 1996 avait marqué une inflexion puisque le nombre des effectifs budgétaires s'était accru de 251 unités à la suite de certaines titularisations.

La politique d'emploi du ministère pour 1997 avait repris le mouvement de réduction des effectifs. Elle s'était traduite par une réduction de 0,8 % par rapport à leur niveau théorique de 1996, soit 1.419 emplois supprimés. En 1998, le nombre net des suppressions d'emplois avait porté sur 555 emplois, soit - 0,3 %. Pour 1999, le nombre net des emplois supprimés s'était élevé à 680.

En 1998 et 1999, les principales évolutions ont été les suivantes :

- Administration centrale	- 61
- Trésor public	- 328
- Direction générale des impôts	- 548
- Direction générale des douanes et droits indirects	- 145
- Expansion économique à l'étranger	- 39
- INSEE	- 62
- Cour des comptes et chambres régionales des comptes	+ 13
- Service de la redevance	- 30

Pour 2000, les variations d'effectifs s'établiraient comme suit :

DGI	- 416
- DGCP	- 130
- DGDDI	- 31
- INSEE	- 34
- DGCCRF	- 6
- DREE	- 10
- Administration générale	- 31
- Juridictions financières	+ 2
- Autorité de régulation des télécommunications	+ 2

soit **654 suppressions d'emplois** à quoi s'ajouteraient des transferts nets d'emplois à hauteur de 73 emplois pour l'essentiel au profit des services du Premier ministre du budget de l'environnement.

Ces variations d'emplois qui concernent principalement les directions à réseau que sont la DGI et la DGCP doivent aussi être appréciées en tenant compte de la situation d'emploi réelle du ministère que présente le tableau ci-après :

**Effectifs des services communs et finances par chapitre budgétaire au 1<sup>er</sup> janvier 1999**

**Comparaison des effectifs budgétaires et de l'emploi réel.**

	Chapitre budgétaire principal (1)	Effectifs budgétaires	Effectifs réels payés en EATP (2)
Administration centrale et services rattachés	(*)	(3) 12548	12751,8
Contrôles économiques et financiers	02 à 05	190	181,8
Inspection générale des finances	01	110	90,0
Cour des comptes	31-91 art 07	482	470,9
Chambres régionales des comptes	31-91 art 08	1170	675,4
Institut national de la statistique et des études économiques	70	6692	6534,4
Service de l'expansion économique à l'étranger et directions régionales du commerce extérieur	81, 82	1148	1079,5
Services financiers à l'étranger	83	110	90,0
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	87	3697	3658,4
Services déconcentrés du Trésor	40	54249	53995,5
Service de la Redevance	37-98	1441	1416,4
Direction générale des impôts	50	78287	78222,3
Service du cadastre	31-98	161	155,0
Direction générale des douanes et droits indirects	61	20005	19770,8
<b>Total Services communs et finances</b>		<b>180290</b>	<b>179092,2</b>

(\*) Chapitre 31-90 art. 6, 12, 13, 21, 22, 23, 24, 25, 91, 92 et chapitre 31-98 art.91.

(1) Les numéros à deux chiffres sont ceux des articles du chapitre 31-90 (rémunérations principales). Les numéros à quatre chiffres (XX-XX) sont ceux d'autres chapitres.

(2) EATP = équivalent agent à temps plein.

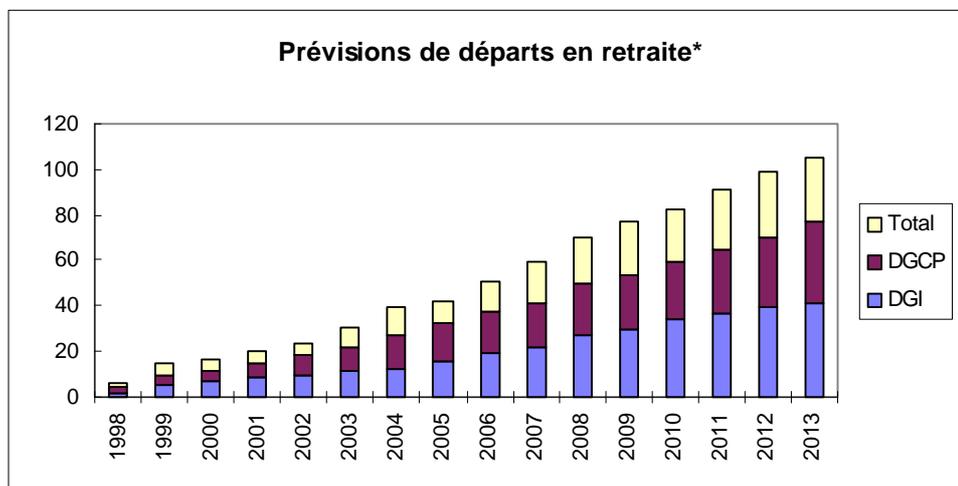
(3) Y compris 235 postes budgétaires pour les délégations départementales des services sociaux, les effectifs réels payés correspondants étant recensés dans les services.

Cette récapitulation montre l'existence de situations de suremploi dans les deux réseaux principalement atteints par les suppressions proposées cette année (254 à la DGCP ; 65 à la DGI). Elles devraient favoriser l'application des mesures proposées.

**2. Les autres charges de personnel :**

**Les charges de pension budgétées** ne progresseraient de 1,6 %. Si, à court terme, la progression du volume des pensionnés ne paraît pas alarmante, la

pyramide des âges du ministère fait qu'à horizon de moyen terme des départs massifs en retraite exerceront une pression financière très forte et peu maîtrisable.



\*Dans le cadre d'une évolution spontanée des effectifs

Source : INSEE

A horizon 2013, le cumul des départs en retraite concernera 105.688 agents soit près de 59 % des effectifs budgétaires du ministère.

**S'agissant des charges sociales**, le niveau des crédits budgétés dans le fascicule, en baisse de 26,1 % d'une année sur l'autre ne permet aucunement de rendre compte de la situation réelle.

Une part importante des charges sociales n'est pas retracée dans ce budget mais à celui des charges communes. En outre, les charges sociales de la DGI sont partiellement regroupées avec les dépenses de rémunération pour des raisons qui font l'objet d'explications ci-après.

En fait, si le niveau des cotisations sociales correspondant à la part de l'Etat est minoré du fait de l'importance des indemnités dans les rémunérations versées aux agents du ministère, celui-ci offre à ses personnels un régime privilégié. A ce propos, il faut citer le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 1997 : *"Par ailleurs, la répartition par ministère des dépenses de prestations et versements facultatifs, comparée à celle des rémunérations, fait toujours apparaître une nette distorsion entre les différents budgets puisque, avec respectivement 19,2 % et 9 % des rémunérations et indemnités payées sur crédits budgétaires, la défense et les services financiers reçoivent respectivement 28,1 % et 29,6 % des prestations"*.

### C. LES AUTRES DÉPENSES

Les **dépenses d'intervention**, en fort repli depuis deux exercices, s'élèveraient à 298,5 millions de francs, soit une nouvelle baisse de 15,1 %.

Les **crédits d'investissement**, plus que doublés l'an dernier, seraient stabilisés.

Les crédits prévus pour assurer la politique d'investissement du ministère s'élèvent à 982 millions de francs en crédits de paiement, soit 1,6 % de l'ensemble du budget.

### D. EVOLUTION COMPARATIVE PAR AGRÉGAT

Le tableau ci-après retrace la structure des services financiers et l'évolution des crédits par grand agrégat.

**Le budget des services communs et financiers est avant tout le budget des services déconcentrés du ministère.**

La place du Trésor public – les services extérieurs de la direction de la comptabilité publique – et de la direction générale des impôts (DGI) est prépondérante avec près de 55 % des crédits.

#### Présentation par agrégats

(en millions de francs)

	<b>Dotation 2000</b>	<b>Dotation 1999</b>	<b>Part dans le total (%)</b>	<b>Variation (%)</b>
Administration générale et dotations communes	18.784,9	18.431,2	29,3	1,9
Cour des Comptes et chambres régionales des comptes	620,4	588,8	1,0	5,4
Trésor public	13.168,1	12.921	20,6	4,9
Direction générale des impôts	21.970,3	19.538,6	34,3	12,4
Direction générale des douanes et des droits indirects	4.995,5	4.814,6	7,8	3,8
INSEE	1.882,2	1.906,2	2,9	- 1,2
Service de l'expansion économique à l'étranger	1.426,6	1.302,5	2,2	9,5
DGCCRF	1.158,2	1.139,1	1,9	1,7
<b>TOTAL</b>	<b>64.006,2</b>	<b>60.642</b>	<b>100</b>	<b>5,5</b>

## II. OBSERVATIONS

### A. LA MODERNISATION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

La modernisation du ministère comporte **d'abord une unification des services de l'industrie et du secrétariat d'Etat aux PME, commerce et artisanat**. Elle se traduit par le regroupement des moyens budgétaires de ces départements ministériels.

L'impact de cette évolution était de l'ordre 1,6 milliard de francs l'an dernier. Cette année, il s'élève à 19,9 milliards de francs.

Le regroupement des moyens ne paraît pas jusqu'alors avoir eu d'incidence importante sur leur niveau, si bien que, budgétairement, l'on peut évoquer plutôt une superposition qu'une rationalisation.

Les crédits ouverts en 1999 aux trois entités s'étaient élevés à 76,3 milliards de franc. Pour 2000, ils seraient de 77,6 milliards<sup>1</sup>, soit une hausse de 1,8 %.

Une vision étroitement budgétaire ne rend sans doute pas compte de la totalité des effets attendus d'une plus grande intégration des services. Mais il faudra néanmoins veiller à l'impact budgétaire d'une optimisation des moyens qu'elle rend possible.

#### La réforme du ministère

La réforme du ministère s'inscrit dans la logique d'un rapport demandé à l'été 1997<sup>2</sup> afin de parvenir à de plus grandes synergies entre les différentes composantes du ministère au niveau central et dans les services déconcentrés.

Elle a d'abord débouché sur des réaménagements de structures avec :

- la création d'une direction des affaires juridiques qui regroupe le service juridique et de l'agence judiciaire du Trésor, le secrétariat général de la commission centrale des marchés et les bureaux "juridiques" de la direction générale de l'administration et des finances du secrétariat d'Etat à l'industrie ;

- la création de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration qui regroupe les directions transversales du "pôle finances" et du "pôle industrie" ;

---

<sup>1</sup> Hors réintégration de certains crédits.

<sup>2</sup> Rapport de M. Boisson et de M. Milleron.

- la création d'une direction des relations avec les publics et de la communication ;
- la réintégration du service de la législation fiscale à la mouvance de la direction générale des impôts ;
- les réformes de la direction de la comptabilité publique et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

La réforme du ministère doit par ailleurs déboucher sur une amélioration de la gestion des moyens. Cette partie de l'objectif poursuivi, dont l'effectivité devra être mesurée à l'avenir, devrait déboucher sur des gains d'efficacité à effets budgétaires. Il serait également utile de mesurer ceux-ci.

La modernisation du ministère comporte **également des réformes de management des services** qui jusqu'à présent ont reçu pour principale traduction la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens entre la direction générale des impôts et la direction du budget. Ce contrat qui court sur la période 2000-2002, programme les moyens budgétaires « garantis » à la DGI<sup>1</sup> moyennant le respect par elle d'un certain nombre d'obligations de services. Les gains d'efficacité qui sont prévus seraient redistribués entre la DGI et le budget de l'Etat. La moitié des emplois libérés (3000 au total) seraient restitués à l'Etat.

Cette démarche de modernisation appelle d'abord des louanges. Elle témoigne d'une volonté de rénover le pilotage de la DGI en s'appuyant sur des objectifs qui sont clairement quantifiés. Cette démarche rare dans l'administration favorisera beaucoup le contrôle parlementaire.

Cependant, plusieurs ambiguïtés subsistent. Tout d'abord, ce contrat pluriannuel doit être placé dans le contexte du principe d'annualité budgétaire qui reste le nôtre.

Surtout, les engagements de la DGI pouvant paraître quelque peu optiques lorsqu'il concernent les gains d'efficacité, il reste à vérifier que leur niveau d'exigence est bien proportionné avec les gisements que comporte l'organisation actuelle de la DGI.

A ce sujet -v. infra-, l'on peut déjà observer ici que le contrat s'accompagne d'une progression des coûts de 1,6 % sur la période concernée qui, pour être modérée, n'en est pas moins programmée alors même qu'une réduction des effectifs de 2 % est envisagée.

---

<sup>1</sup> Ce qui explique le regroupement des crédits de la DGI concernés par le contrat dans un chapitre à part entière qui apparaît un peu comme un « fourre-tout » dérogeant à la logique même du chapitre budgétaire.

## ***B. L'EFFORT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE SE POURSUIT***

**Le budget pour 1999 présentait une image des moyens du ministère beaucoup plus fidèle que celle qu'il donnait depuis au moins cinquante ans.**

Cet effort de sincérité, salué en son temps par la commission des finances, était venu pour beaucoup des efforts déployés pour convaincre le ministère de sa nécessité. Il se poursuit cette année ce dont il faut se féliciter.

### **1. Un écart entre les moyens décrits par le projet de loi de finances initiale et les moyens réellement disponibles...**

Il existait traditionnellement un écart considérable entre le budget des services financiers voté par le Parlement et les moyens réellement disponibles. Au terme de divers rattachements de "fonds de concours" et du fait de l'existence de crédits "hors budget", l'écart entre les moyens apparents du ministère et ses moyens réels était usuellement de l'ordre du quart des crédits ouverts par la loi de finances initiale.

En 1998, les rattachements de fonds de concours avaient atteint 12.220 millions de francs pour un budget voté de 46.547 millions. Plus du cinquième des moyens du ministère échappait à toute autorisation parlementaire.

Ces pratiques pour le moins peu satisfaisantes avaient été régulièrement dénoncées par votre commission des finances qui, outre ses observations mettant en évidence l'opacité de la gestion d'un ministère qui, à bien des titres, devrait montrer l'exemple de la transparence, avait fait valoir les objections juridiques associées au recours à de telles méthodes. Celles-ci concernaient en particulier deux catégories de ressources considérées à tort comme des fonds de concours et plusieurs comptes extrabudgétaires.

**- S'agissant du prélèvement sur le produit des impositions locales ("crédits de l'article 6"),** votre commission avait tout d'abord constamment souligné que, malgré son intitulé, il n'était en aucune manière assimilable à une redevance pour services rendus.

**Elle ajoutait que, dans ces conditions, le traitement budgétaire hybride du produit de ce prélèvement obligatoire était insatisfaisant.**

En effet, la loi de finances initiale comportait d'abord **une ligne de recettes n° 309** intitulée "Frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes". Son

produit incluait une part du produit du prélèvement en cause, mais une **autre partie du produit du prélèvement était, à tort, considérée comme un fonds de concours.**

**Une stricte application des règles budgétaires aurait conduit à réintégrer les sommes considérées jusqu'à présent comme des fonds de concours au titre des recettes fiscales de l'Etat, ce que demandait votre commission.**

**- S'agissant du prélèvement sur le produit du contrôle fiscal (article 5 de la loi du 17 août 1948),** il posait des difficultés analogues.

Fondé sur l'article 5 de la loi du 17 août 1948, il constituait à l'évidence une survivance après l'entrée en vigueur de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

En outre, il apparaissait clairement que les principes constitutionnels qui inspirent notre droit budgétaire, prohibaient les prélèvements sur recettes effectués pour couvrir des dépenses de l'Etat, comme avait pu le rappeler le Conseil constitutionnel dans une décision déjà ancienne puisque datant de 1982 (n° 82-14 DC du 29 décembre 1982).

**- S'agissant des comptes extrabudgétaires** leur existence avait paru à votre commission assise sur des bases légales incertaines et non conforme aux principes de notre droit budgétaire.

C'est la raison pour laquelle le Sénat, avec l'Assemblée nationale, avait voté l'article 110 de la loi de finances pour 1996 qui dispose : "A compter du projet de loi de finances pour 1997, les recettes et dépenses extrabudgétaires de toutes les administrations d'Etat sont réintégrées au sein du budget général".

De la même manière, votre commission s'était réjouie que soit programmé un certain nombre de régularisations :

- la transformation de la *Masse des douanes* gérée jusqu'alors de façon extrabudgétaire en établissement public qui devait déboucher sur la suppression du compte 466-224 ;

- la suppression du compte 466-21 *d'opération d'encaissement et répartition des remises et commissions sur emprunts et émissions des correspondants nationaux du Trésor* ;

- la régularisation progressive du compte 466-17, "*Frais de services des comptables du Trésor*".

Elle avait enregistré avec satisfaction la volonté qu'une partie du reste des sommes à régulariser le soit à l'occasion des prochains budgets. Il s'agissait des comptes :

- 466-266 concernant les hypothèques ;
- 466-223 et 466-224 concernant le cadastre ;
- ainsi que les résidus des comptes 466-17 concernant les frais des services des comptables du Trésor.

Mais, la commission des finances au Sénat avait émis toutes réserves sur l'article 111 de la loi de finances susmentionnée estimant que la récapitulation des produits des crédits d'articles dans un jaune budgétaire n'apportait pas de vraie solution aux difficultés identifiées par elle.

**C'est pourquoi votre commission avait, sans ambiguïté, réclamé l'intégration des "faux fonds de concours" au budget initial pour 1999 en déposant deux amendements allant dans ce sens à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 1998.**

L'Assemblée nationale, en deuxième lecture, avait pris la responsabilité de supprimer ces dispositions qui portaient sur les crédits d'articles 6 et 5.

Le Conseil constitutionnel devait, dans sa décision n° 97-395, donner une solution à ce conflit en faisant prévaloir la position adoptée par le Sénat à l'initiative de sa commission des finances et inviter le gouvernement à une régularisation dès le projet de loi de finances pour 1999.

## **2. ... largement, mais pas entièrement comblé en 1999 :**

### *a) Une importante série de régularisations*

La régularisation entreprise dans le budget pour 1999 a comporté un volet recettes et un volet dépenses.

**S'agissant des recettes**, les évolutions notables suivantes ont été enregistrées :

- une masse de « *crédits de l'article 6* » a été intégrée à la ligne 309 de recettes non fiscales de l'Etat pour 6.682 millions de francs ;
- le compte de *rémunérations accessoires du cadastre* a été inscrit à la ligne 328 pour 61 millions de francs ;
- le compte de *rémunérations accessoires des hypothèques* a été inscrit à la ligne 505 pour 77 millions de francs.

Ces "budgétisations" se sont ajoutées à celles qui avaient été réalisées en 1998 et qui concernaient :

- Tout d'abord la *Masse des douanes*, organisme chargé du logement des agents des douanes, devenu établissement public si bien que le compte 466-24 qui retraçait ses opérations avait été supprimé début 1998 et transféré dans les faits dans les écritures de l'établissement dont le budget prévisionnel pour 1998 s'élevait à 128 millions de francs. Cette régularisation s'apparentait moins à une budgétisation qu'à une solution juridique axée sur un démembrement de l'Etat.

- Une partie des recettes provenant de rémunérations pour services rendus par le Trésor public (37 millions de francs sur 49 millions de francs) par voie de création d'un fonds de concours instauré par décret n° 98-903 du 8 octobre 1998 dont la mise en oeuvre est intervenue au 1er janvier 1999. Les cinq contributions concernées étaient les suivantes :

- celle versée par l'Office national des forêts pour les tâches de recouvrement confiées au Trésor public ;

- celles versées par les caisses de crédit municipal pour le paiement de leurs chèques aux guichets des comptables du Trésor ;

- celles versées par ces mêmes caisses pour les précomptes sur traitement effectués par les comptables du Trésor pour les prêts qu'elles accordent ;

- celles versées par divers organismes pour les paies à façon réalisées par les départements informatiques du Trésor ;

- celles versées par les OPHLM qui ont opté pour un comptable direct du Trésor.

**En dépenses**, les « budgétisations » se sont élevées à 11,1 milliards de francs et ont principalement porté sur les « *crédits de l'article 6* » et les « *crédits de l'article 5* ».

Le tableau ci-après rappelle le détail des dotations alors abondées.

**Budgétisation 1999**

*(en millions de francs)*

<b>Chapitre</b>	
31-90	408
31-92	1.594
31-93	52
31-94	4.541
31-96	178
31-97	172
33-90	52
33-91	6
33-92	111
34-53	0
34-92	314
34-94	0
34-95	1.258
34-98	1.897
57-90	259
<b>Total</b>	<b>11.111</b>

*Source : D'après le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Une comparaison avec les rattachements prévus en 1998 avait alors conduit à constater des écarts importants concernant à la fois le montant absolu des crédits (1,2 milliard) ouverts et la répartition des ouvertures.

**Ecart par chapitre entre les rattachements de crédits d'articles de 1998  
et leur budgétisation en 1999**

Chapitre	Rattachements prévus pour 1998	Budgétisation 1999		
		Effet de la mesure	Variation absolue par rapport à 1998	Variation relative par rapport à 1998
31-90	156	408	251	x 2,6
31-92	1.502	1.594	92	+ 6 %
31-93	0	52	52	-
31-94	4.116	4.541	425	+ 10 %
31-96	178	178	0	0 %
31-97	156	172	16	+ 10 %
33-90	42	52	11	+ 26 %
33-91	5	6	0	+ 2 %
33-92	99	111	12	+ 12 %
34-53	4	0	- 4	- 100 %
34-92	0	314	314	-
34-94	10	0	- 10	- 100 %
34-95	1.033	1.258	224	+ 22 %
34-98	2.117	1.897	- 220	- 10 %
57-90	471	259	58	+ 12 %
<b>Total</b>	<b>9.890</b>	<b>11.111</b>	<b>1.222</b>	<b>+ 12 %</b>

**Ces écarts semblent avoir traduit la volonté d'asseoir les moyens du ministère à l'occasion de la clarification budgétaire entreprise ainsi que de privilégier les chapitres de rémunération.**

Il faut ajouter pour les dépenses une normalisation essentiellement technique qui a concerné le compte 466-171 de la Comptabilité publique « *Frais de service des comptes du Trésor* ». Jusqu'à fin 1997, ce compte intégrait, outre des recettes extrabudgétaires, une partie des crédits budgétaires de fonctionnement prélevés sur le titre III (807 millions de francs en 1997).

Depuis le 1er janvier 1998, cette procédure a été abandonnée. Ainsi, les crédits budgétaires qui étaient jusqu'alors consommés de façon extrabudgétaire font désormais l'objet d'une exécution selon le schéma comptable classique de la dépense publique, en rétablissant le préfet dans la plénitude de ses fonctions d'ordonnateur secondaire des administrations de l'Etat.

### **3. ...qui faisait apparaître certaines lacunes...**

**Les régularisations opérées ont porté sur des fonds publics considérables et ainsi apporté un réel progrès de transparence. Mais plusieurs observations continuaient de s'imposer.**

- D'une part, les régularisations entreprises n'ont pas toujours emprunté des voies satisfaisantes.

On l'a vu, pour la Masse des douanes, le choix a été fait de consacrer la débudgétisation en recourant à la formule de l'établissement public qui est une forme de démembrement de l'Etat, expédient dont l'usage confine à l'abus.

- Quant à la réintégration des "crédits de l'article 6", il est difficile d'admettre qu'elle puisse prendre la forme d'une inscription sur une ligne de recettes non fiscales alors que les produits en cause proviennent d'un prélèvement obligatoire imposés aux contribuables locaux dont le montant total doit être rappelé du fait de son importance : 18 milliards de francs.

- Il restait en outre à se conformer entièrement aux prescriptions de l'article 110 de la loi de finances pour 1996 qui dispose : "*A compter du projet de loi de finances pour 1997, les recettes et dépenses extrabudgétaires de toutes les administrations d'Etat sont réintégrées au sein du budget général*".

Cela appelait, en particulier, une intégration budgétaire de l'ensemble des fonds "hors budget" de la comptabilité publique à propos desquels la Cour des Comptes, en réponse à une question posée par votre commission, confiait ne pas disposer d'un bilan exhaustif.

- Enfin, au terme de ces régularisations, il restait un volume important de crédits non retracés en loi de finances initiale dont le "jaune" relatif aux fonds de concours rendait compte en détail et qui s'élevaient en 1999 à 2,3 milliards de francs.

### **4. ...dont le projet de loi de finances pour 2000 comble certaines**

- L'essentiel des régularisations entreprises concerne les moyens de l'industrie qui ne relève pas de la présente note.

Toutefois, quelques mesures concernent les services traditionnels du ministère de l'économie et des finances.

Il s'agit principalement de la régularisation des « *crédits de l'article 55* » pour 301 millions de francs. Ces crédits représentaient la contrepartie d'un

prélèvement opéré sur les salaires des conservateurs des hypothèques et étaient destinés à financer certains frais de fonctionnement des conservations des hypothèques.

Il reste cependant à traduire entièrement la prescription de l'article 110 de la loi de finances pour 1996, plusieurs comptes continuant à échapper à toute présentation budgétaire.

Les crédits restant à réintégrer au budget général dont l'évaluation est en cours par la Cour des comptes concernent principalement les comptes extrabudgétaires de la comptabilité publique alimentés à partir de l'activité d'épargne des services.

- Au terme de ces budgétisations, il restera également un montant non négligeable de fonds de concours estimé à 1,3 milliard de francs en 2000.

### ***C. LES MISSIONS FISCALES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS, UN PROJET DE MODERNISATION***

Votre rapporteur vous présentera prochainement une communication complète sur la mission qu'il conduit sur les conditions d'exercice des missions fiscales des services déconcentrés de la DGI. Mais, quelques commentaires s'imposent déjà quant au projet de modernisation élaboré par la DGI.

#### **1. Les engagements de la DGI figurant dans son contrat d'objectifs et de moyens**

Le contrat d'objectifs et de moyens de la DGI, précédemment évoqué, comporte un certain nombre d'engagements visant à améliorer l'efficacité de ses missions fiscales. Les plus popularisés concernent les relations entre la DGI et les usagers. L'une consiste à instaurer un interlocuteur fiscal unique, l'autre à mettre en place une déclaration expresse des revenus. D'autres engagements sont pris sur les conditions d'accessibilité des services et leurs délais de réaction aux demandes des contribuables.

Mais, les engagements de la DGI concernent aussi ses relations avec l'Etat lui-même. Il s'agit d'améliorer les performances des différentes missions conduites en son nom. Cela porte sur les délais et les taux de recouvrement des recettes fiscales mais aussi sur un renforcement de l'efficacité de la lutte contre la fraude. Il s'agit enfin de maîtriser le coût de ces missions, ce qui suppose des gains d'efficience qui ont été évoqués ci-dessus.

## **2. Des engagements qui s'inscrivent dans le contexte d'une critique sévère**

Récemment, en mars 1999, l'Inspection générale des finances a remis un rapport énonçant les conclusions d'une mission d'analyse comparative des administrations fiscales. Ce rapport, inusuellement popularisé, fait ressortir l'importance relative du coût d'intervention -rapport des coûts d'administration et des recettes fiscales recouverts- des administrations fiscales françaises. Il s'élèverait à 1,60 % contre une moyenne de 1,10 %.

Le diagnostic qui est posé attribue cette médiocre performance à :

- la fonction de recouvrement dont l'analyse permettrait d'identifier un écart de 0,3 % entre les administrations françaises et leurs homologues (les coûts du recouvrement représentent 0,5 % des recettes nettes en France, contre 0,2 % en moyenne dans l'échantillon) ,
- aux modes de gestion de l'impôt (la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu existe dans tous les pays sauf la France) ;
- au nombre d'administrations fiscales qui induit des coûts de liaison ;
- à la densité des réseaux ;
- à une répartition différente des coûts entre les dépenses de personnel et les investissements de modernisation (informatique et formation notamment) : les dépenses de personnel représentent ainsi en France 81 % des dépenses totales, soit 13 points de plus que la moyenne de l'échantillon (68 %) ; en sens contraire, les dépenses informatiques représentent souvent 20 % du budget total, soit plus du double de ce qu'on trouve en France.

**En revanche, la prise en charge d'impôts locaux, très complexes et donc à gestion coûteuse, par les administrations fiscales françaises ne contribuerait qu'à hauteur de 0,08 % au taux d'intervention de 1,60 %.**

**Il faut accorder toute son importance à cette observation compte tenu des termes du discours habituel sur le sujet qui imputent au volet « collectivités locales » de l'activité des administrations fiscales la moitié de leurs coûts.**

**Le diagnostic ainsi posé par le rapport appelle de nombreuses réserves.**

Tout d'abord, on doit remarquer combien est relative la signification de l'indicateur utilisé pour mesurer le coût de notre administration fiscale. La réintégration des cotisations sociales qui sont gérées par les services fiscaux dans plusieurs pays de l'échantillon permettrait à elle seule de diminuer la

valeur du ratio français à 1,13 % soit à un niveau équivalent à celui de la moyenne de l'échantillon.

En outre, la signification du dénominateur -les recettes nettes encaissées- n'est pas entière puisqu'elles n'intègrent pas une partie importante des charges que supportent les services fiscaux et qui sont susceptibles de varier beaucoup d'un pays à l'autre. Il faut en particulier souligner un point très important. L'on sait que le contrôle fiscal consomme une part significative des moyens de l'administration mais que le recouvrement des droits constatés à sa suite est particulièrement difficile. Dans ces conditions, les pays dans lesquels le contrôle fiscal est peu développé disposent mécaniquement d'une situation avantageuse au regard de l'indicateur de performance utilisé dans le rapport. Doit-on pour autant les juger plus performants ? Conclure en ce sens n'apparaîtrait guère raisonnable.

Il apparaît surtout que les écarts de coûts tenant aux modes de gestion des impôts sont appréhendés sur une base peu significative. Ces écarts reposent principalement sur le degré d'externalisation de la gestion des impôts (retenue à la source mais aussi gestion des encaissements, voire sous-traitance de certaines tâches, informatiques en particulier). Ces solutions ne font pas s'évaporer les charges d'administration de l'impôt. **Simplement une partie des coûts liés à ces tâches est assumée directement par des tiers dans les pays où elles sont externalisées. Dès lors, il est essentiel d'évaluer ces transferts de charges et d'en comparer les coûts pour les tiers avec ceux qu'ils supportent quand l'administration fiscale les prend directement à son compte.**

Cependant, ces réserves ne conduisent pas à nier le constat posé par le rapport de l'existence de gisements de gains d'efficacité non plus que ses conclusions sur la nécessité d'améliorer les relations entre l'administration fiscale et les contribuables.

### **3. Les réorganisations nécessaires dépassent celles que prévoit le contrat d'objectifs et de moyens de la DGI**

Il est bien vrai que le contrat de la DGI comporte une volonté qu'il faut saluer d'améliorer les relations de cette administration avec ses usagers.

Mais il ne répond pas en soi à la nécessité d'une réorganisation des administrations fiscales qui conditionne l'amélioration de leur efficience.

Une réforme doit toutefois être évoquée puisqu'elle constitue l'amorce d'une telle réorganisation : l'instauration d'une direction nationale des grandes entreprises qui centralisera l'ensemble des relations des entreprises dont le

chiffre d'affaires atteint ou excède les 4 milliards de francs avec l'administration fiscale (y compris donc le paiement des impôts directs effectué jusqu'à présent auprès du Trésor Public).

**Votre rapporteur vous proposera prochainement un schéma de rationalisation des administrations fiscale dont il considère qu'elle est désormais possible -les clarifications budgétaires entreprises permettant de les envisager dans la transparence- et qu'elle reste un objectif primordial.**

#### *D. L'OPTIMISATION DES MISSIONS DE QUELQUES "ADMINISTRATIONS ÉCONOMIQUES"*

On ne fera qu'évoquer quelques unes des questions posées par le fonctionnement de trois catégories de services : les corps de contrôle, la direction de la prévision et l'INSEE.

S'agissant de l'INSEE, son plan de charge se répartit inégalement entre des opérations statistiques lourdes et la production d'études.

Plus généralement, l'activité statistique de l'INSEE qui s'appuie sur un réseau dense de personnels doit être restituée dans un contexte où le doublonnage n'est pas exclu. On pense ici moins aux travaux des organisations internationales (OCDE, Eurostat), qui souvent sont dépendants des appareils statistiques nationaux qu'à ceux conduits par la Banque de France, organisme certes indépendant mais public. Il serait probablement économe de rationaliser dans la mesure du possible les missions des deux réseaux.

Avec la partie études de l'activité de l'INSEE, on est conduit à évoquer un problème que posent également les activités de la direction de la prévision.

S'agissant de l'INSEE, une question spécifique se pose qui est celle du dosage entre les études initiées par l'institut lui-même et les études répondant à des prestations de service. Il semble qu'un arbitrage un peu systématique ait été rendu privilégiant les premières. Cet arbitrage est certes conforme à la vocation d'un service public animé qui plus est d'une tradition d'indépendance.

Mais, il peut s'accompagner d'effets non désirables et, en particulier, d'un affaiblissement de la relation de l'INSEE avec son milieu.

A cet égard, les réticences de l'Institut à poursuivre les relations établies avec le Parlement et tout particulièrement avec le Sénat doivent être interprétées comme la manifestation d'un repli sur soi synonyme de rétention de l'information économique. L'INSEE doit faire preuve de plus d'ouverture et,

sur la base de conventions claires, engager ses services à participer à la vie démocratique du pays, première exigence à satisfaire par un service public.

**Une observation semblable vaut pour la Direction de la Prévision.** S'il est normal que le Parlement accepte chaque année de doter l'exécutif des moyens d'analyse économique nécessaires à son action, s'il est naturel qu'il n'interfère pas plus qu'il n'est raisonnable dans la façon dont le gouvernement anime ces moyens, il est fâcheux que ceux-ci soient entièrement monopolisés par lui. **Une solution d'efficience consisterait à réserver une part, même modeste, du plan de charge de la direction de la prévision au Parlement qui, sur la base d'un conventionnement sans ambiguïté, pourrait mobiliser les moyens techniques de la direction de la Prévision.**

On notera d'ailleurs que, dans le passé, un tel aménagement a existé, qu'il convient donc de réactiver. En ce sens, la remise à votre commission au cours de l'année d'une étude portant sur l'évolution de la dette publique a constitué un progrès d'étape qu'il faut poursuivre.

**Enfin, les missions des corps de contrôle doivent faire l'objet d'un meilleur partage d'informations.** Des progrès importants ont été réalisés ces dernières années avec, en particulier, l'accès élargi aux travaux de la Cour des Comptes. Mais, les travaux de certains corps de contrôle, au premier rang desquels, ceux de l'inspection générale des finances, continuent d'être le monopole du ministre. Il ne font l'objet de publications ou d'informations qu'indirectement, par voie de fuites dans la presse généralement. **Cette situation demeure non satisfaisante et des solutions adaptées devraient être trouvées.**

Ces solutions doivent permettre d'asseoir les missions de contrôle des rapporteurs spéciaux des commissions des finances. L'instauration d'une saisine parlementaire supposerait sans doute un bouleversement des cultures qui ne paraît pas immédiatement prévisible. En revanche, il est impératif que les sollicitations des rapporteurs spéciaux soient correctement accueillies et que l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 soit ainsi totalement respecté. Il convient pour en assurer l'effectivité de prévoir une communication régulière des travaux de contrôle achevés et de ceux dont la programmation est acquise.

### **III.L'ARTICLE 68 RATTACHÉ : LA MAJORATION LÉGALE DES RENTES VIAGÈRES**

L'article 68 opère la revalorisation traditionnelle des rentes servies en réparation d'un préjudice ou constituée au profit d'anciens combattants en

fonction de l'inflation prévisionnelle de l'année n-1 telle qu'elle est estimée dans le rapport économique, social et financier annexé au dernier projet de loi de finances.

Il convient de relever que **les rentes constituées entre particuliers** font également l'objet d'une revalorisation au sein du projet de loi de finances et ce malgré l'avis par lequel le Conseil d'Etat avait estimé que cette disposition n'étant constitutive d'aucune charge pour l'Etat, elle ne pouvait figurer au sein de la loi de finances, mais devait relever d'une disposition législative de droit commun.

**Il n'est donc pas certain que cet article soit entièrement satisfaisant mais il est proposé de l'adopter en assortissant cette recommandation d'observations orales en séance publique.**

## II - INDUSTRIE

*Rapporteur spécial* : M. Jean CLOUET

Comme votre rapporteur l'anticipait l'année dernière, les crédits consacrés à l'industrie sont cette année définitivement absorbés par le fascicule budgétaire - désormais unique - du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Toutefois, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pris soin de conserver au sein de ce budget unique, sinon la nomenclature, du moins des agrégats homogènes relatifs à l'industrie, ce qui permet de reconstituer un budget de l'industrie pour 2000 et d'analyser l'évolution de ses crédits par rapport aux années précédentes.

### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A structure 1999 constante - ce qui n'a pas grande signification compte tenu des très nombreuses variations de périmètre qui ont lieu d'une année sur l'autre - les crédits de l'industrie pour 2000 s'accroissent de 395 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, pour s'établir à **15 677 millions de francs**, soit une **hausse de 2,6 %**. La presque totalité de celle-ci est imputable à la très forte augmentation des crédits destinés à la construction navale (+ 487 millions de francs en CP).

Toutefois, les agrégats qui composent le budget de l'industrie pour 2000 intègrent, par rapport à ceux qui composaient le budget pour 1999, un certain nombre de crédits nouveaux soit budgétisés pour la première fois, soit issus de la section budgétaire « Services communs et finances » :

- **247 millions de francs** sont inscrits sur le nouveau chapitre 44-05 et correspondent à la budgétisation de crédits destinés aux 18 Centres techniques industriels (CTI) et organismes assimilés, jusqu'alors financés par taxes parafiscales ;

- **497,5 millions de francs** sont inscrits (en AP et CP) au chapitre 54-93 « études dans les domaines industriels, de l'énergie et des matières premières » et correspondent à la budgétisation de crédits de la Direction de la sécurité des installations nucléaires (DSIN), dont les études étaient jusqu'à

présent financées par voie de fonds de concours (477 millions de francs en 1998) ;

- une provision de **100 millions de francs** est inscrite au chapitre 45-10 « *subventions aux établissements publics dans les domaines de l'énergie et des matières premières* » afin de faire face aux conséquences de la transformation de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) en établissement public autonome du CEA ;

- **40 millions de francs** en CP (et 35 millions de francs en AP) sont inscrits au chapitre 57-91 nouveau « *travaux de sécurité dans les mines* » alors que les crédits destinés aux travaux de sécurité dans les mines étaient jusqu'à présent rattachés au bleu « Services communs et finances »;

- **40 millions de francs** sont inscrits au chapitre 37-90 « *formation et modernisation* » pour financer les bourses des élèves et des chercheurs des écoles des mines alors que ces crédits étaient l'année dernière rattachés au bleu « Services communs et finances » (chapitre 34-98).

**On parvient ainsi à un total de 16 601 millions de francs, soit une hausse de 8,18 % par rapport au budget pour 1999 corrigé. Comme l'année dernière, les crédits que l'Etat consacrerà à l'industrie en 2000 représenteront moins de 1 % des crédits du budget général : 0,98 % contre 0,94 % en 1999.**

Le tableau ci-après récapitule les crédits consacrés à l'industrie.

**Présentation des crédits par titres et par chapitres (structure PLF 2000)**

<i>(en millions de francs)</i>		LFI 1999 corrigée	PLF 2000	Variation en %	Variation en MF
36-10	Subvention de fonctionnement	872,9	935,1	+ 7,1%	+ 62,1
37-06	Autorité de régulation des télécommunications (ART)	87,8	91,0	+ 3,7%	+ 3,2
37-61	Infrastructures pétrolières	51,0	56,0	+ 9,8%	+ 5,0
37-90	Formation et modernisation	40,3	40,1	- 0,3%	- 0,1
<b>Total titre III (Moyens des services)</b>		<b>1 052,0</b>	<b>1 122,3</b>	<b>+ 6,7%</b>	<b>+ 70,2</b>
41-10	Subv. à des org. publics et internationaux	58,7	59,0	+ 0,5%	+ 0,3
43-01	Action d'incitation, d'information et de consultation	49,7	51,7	+ 4,0%	+ 2,0
44-04	ANVAR	257,7	258,6	+ 0,3%	+ 0,9
44-05	Centres techniques et organismes assimilés (nouveau)		247,0	-	+ 247,0
44-80	Environnement/Compétitivité des entreprises	1 978,0	2 033,3	+ 2,8%	+ 55,3
	<i>dont aide au transport de la presse</i>	1 850,0	1 900,0	+ 2,7%	+ 50,0
44-93	Normes qualité	268,0	275,0	+ 2,6%	+ 7,0
45-10	Subv. aux établ. publics dans les dom. de l'énergie et des MP	5 926,5	6 067,5	+ 2,4%	+ 141,0
	<i>dont subvention à Charbonnages de France (ancien 45-12)</i>	2 870,0	2 840,0	- 1,0%	- 30,0
	<i>dont subvention à l'IPSN (ancien 45-13)</i>	910,4	959,5	+ 5,4%	+ 49,1
	<i>dont subvention au CEA (ancien 45-13)</i>	2 049,1	2 071,0	+ 1,1%	+ 21,9
	<i>dont provision liée à la scission CEA et IPSN</i>		100,0	-	+ 100,0
	<i>dont subvention à l'ADEME (ancien 45-91)</i>	97,0	97,0	-	-
46-93	Prestations à certains retraités	420,6	400,5	- 4,8%	- 20,1
<b>Total titre IV (Interventions publiques)</b>		<b>8 959,3</b>	<b>9 392,7</b>	<b>+ 4,8%</b>	<b>+ 433,4</b>
<b>Total pour les dépenses ordinaires (TIII + TIV)</b>		<b>10 011,3</b>	<b>10 514,9</b>	<b>+ 5,0%</b>	<b>+ 503,6</b>
54-93	Etudes dans les dom. de l'énergie et des mat. premièr	CP 34,0	529,5	-	+ 495,5
		AP 34,0	529,5	-	+ 495,5
57-91	Travaux de sécurité dans les mines	CP 24,4	40,0	-	+ 15,6
		AP 29,1	35,0	-	+ 5,9
<b>Total titre V (Investissements exécutés par l'Etat)</b>		CP 58,4	569,5	-	+ 511,1
		AP 63,1	564,5	-	+ 501,4
62-92	Actions dans les dom. de l'énergie & des mat premièr	CP 913,0	664,5	- 27,2%	- 248,5
		AP 904,5	878,5	- 2,9%	- 26,0
63-04	Agence nationale des fréquences	CP 57,0	57,0	-	-
		AP 62,0	59,0	- 4,8%	- 3,0
64-92	Actions en faveur des PMI	CP 656,0	703,0	+ 7,2%	+ 47,0
		AP 732,0	740,0	+ 1,1%	+ 8,0
64-93	Équipement naval - Interventions	CP 800,0	1 287,0	+ 60,9%	+ 487,0
		AP 850,0	1 287,0	+ 51,4%	+ 437,0
64-94	Normes - qualité	CP 84,0	90,0	+ 7%	+ 6,0
		AP 84,0	90,0	+ 7%	+ 6,0
64-96	Reconversion et restructurations industrielles	CP 283,6	256,0	- 9,7%	- 27,6
		AP 305,0	305,0	-	-
66-01	Développement de la recherche industrielle	CP 1 751,8	1 723,0	- 1,6%	- 28,8
		AP 1 818,3	1 836,0	+ 1,0%	+ 17,7
66-02	ANVAR	CP 673,5	673,5	-	-
		AP 800,0	800,0	-	-
66-70	ENSM	CP 58,0	63,0	+ 8,6%	+ 5,0
		AP 59,0	64,0	+ 8,5%	+ 5,0
<b>Total titre VI (Subv. d'investisss accordées par l'Etat)</b>		CP 5 276,9	5 517,0	+ 5%	+ 240,1
		AP 5 614,8	6 059,5	+ 7,9%	+ 444,7
<b>Total pour les dépenses en capital</b>		CP 5 335,3	6 086,5	+ 14%	+ 751,2
		AP 5 677,9	6 624,0	+ 16,7%	+ 946,1
<b>Total DO + CP</b>		<b>15 346,6</b>	<b>16 601,4</b>	<b>+ 8,18%</b>	<b>+ 1 254,8</b>

## II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGATS

L'analyse des crédits de l'industrie par agrégats est plus significative que l'analyse par titres. En effet, on rappelle que la fusion, l'année dernière, des crédits de personnel et de fonctionnement du secrétariat d'Etat à l'industrie dans le budget global du ministère de l'économie des finances et de l'industrie avait quasiment vidé le titre III de son contenu. Par ailleurs, la présentation par agrégat rend mieux compte de l'**action fortement intermédiée** du secrétariat d'Etat à l'industrie. Les subventions à des établissements publics administratifs, industriels, d'enseignement ou de recherche constituent en effet les deux tiers des crédits de ce département ministériel<sup>1</sup>.

Les agrégats du budget de l'industrie pour 2000 ont, comme l'année dernière, fait l'objet de **modifications très substantielles**. Ainsi, la présentation des crédits de l'industrie est cette année scindée en quatre agrégats, contre cinq l'année dernière et six il y a deux ans<sup>2</sup>. Deux agrégats ont disparu, mais un autre est né :

- l'agrégat « Commissariat à l'énergie atomique » qui représentait 22 % des crédits en 1999 est fondu dans l'agrégat « Énergie et matières premières » ;

- l'ancien agrégat « Accompagnement de l'activité industrielle » est scindé en deux agrégats, l'un retraçant l'ensemble des crédits destinés à accompagner le développement des entreprises mais aussi les crédits de l'enseignement supérieur industriel, intitulé « Actions sur l'environnement des entreprises et modernisation des PME », et l'autre regroupant les aides directes ou indirectes aux industries en déclin ou à la reconversion industrielle (aides à la construction navale, subvention de Charbonnages de France, subvention du FIBM et du FIL, crédits du CIRI) intitulé « Accompagnement des mutations industrielles » ;

- l'agrégat « Poste et télécommunications » qui représentait 17 % des crédits totaux de l'industrie l'année dernière avec pour poste principal l'aide au transport de la presse, est intégré dans l'agrégat « Actions sur l'environnement des entreprises et modernisation des PME » évoqué ci-dessus.

Au final, les quatre agrégats s'inscrivent ainsi, *grosso modo*, dans les quatre axes de la politique industrielle - dont on rappelle qu'ils ne sont pas réductibles aux crédits inscrits dans le budget de l'industrie : la politique

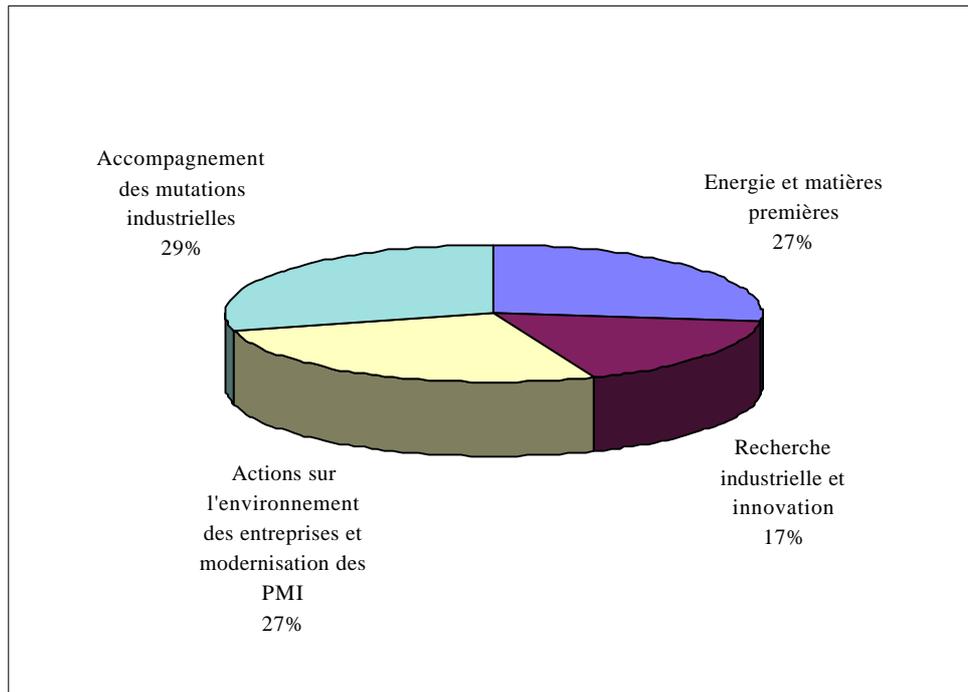
---

<sup>1</sup> Les seules subventions du Commissariat à l'énergie atomique, de Charbonnages de France et de la Poste totalisent la moitié du budget de l'industrie.

<sup>2</sup> Le transfert dans la LFI 1999 des dépenses de personnel et de fonctionnement du bleu « industrie » vers le bleu « services communs et finances » avait vidé l'agrégat n° 1 de son contenu.

énergétique, la politique de recherche industrielle, la politique d'aide aux entreprises, et la politique d'accompagnement des restructurations industrielles.

Comme l'indique le graphique ci-après, ces quatre agrégats sont d'un poids relativement comparables et, à l'exception de l'agrégat « Recherche », augmentent dans les mêmes proportions :



La présentation de ces agrégats et de leurs composantes s'accompagne d'une série d'indicateurs permettant de mesurer l'efficacité des moyens alloués par le secrétariat d'Etat à l'industrie.

## 1. L'énergie et les matières premières

Le tableau ci-après recense les lignes<sup>1</sup> budgétaires de cet agrégat qui regroupe 26,8 % des crédits :

---

<sup>1</sup> Voir les articles, lorsque l'intitulé du chapitre n'est pas significatif.

<i>en millions de francs</i>	LFI 1999 corrigée	PLF 2000	Variation en %	Variation en MF
37-61 Infrastructures pétrolières (taxes supportées par la France)	51,0	56,0	+ 9,8%	+ 5,00
41-10 Coopération ds les dom. de l'énergie et des mat. prem.	0,7	0,7	-	-
44-80 Comités consultatifs pour la gestion des hydrocarbures	4,0	4,0	-	-
45-10 Subv. aux établ. publ. ds les dom. de l'énergie et des MP				
<i>art. 20 Subvention à l'ADEME</i>	97,0	97,0	-	-
<i>art. 30 Subvention à l'IPSN</i>	910,4	959,5	+ 5,4%	+ 49,10
<i>art. 40 Subvention au CEA</i>	2 049,1	2 071,0	+ 1,1%	+ 21,90
<i>art. 50 Provision liée à la scission CEA et IPSN</i>		100,0	-	+ 100,00
54-93 Etudes dans les domaines de l'énergie et des mat. 1ères				
<i>art. 40 et 50 Observatoires de l'énergie et des mat. premières</i>	5,0	4,2	- 15,3%	- 0,77
<i>art. 91 et 92 Sûreté nucléaire</i>		497,5	-	+ 497,50
62-92 Actions dans les dom. de l'énergie et des mat. 1ères				
<i>art. 10 Actions concourant à la maîtrise de l'énergie</i>	249,5	127,0	- 49,1%	- 122,50
<i>art. 20 Coopération internationale</i>	12,5	12,5	-	-
<i>art. 30 Fonds de soutien aux hydrocarbures</i>	276,0	150,0	- 45,7%	- 126,00
<i>art. 40 Commissariat à l'énergie atomique - Recherche</i>	375,0	375,0	-	-
<b>Total agrégat I</b>	<b>4 030,2</b>	<b>4 454,4</b>	<b>+ 10,5%</b>	<b>+ 424,23</b>

Comme évoqué plus haut, cet agrégat est cette année privé de la subvention à Charbonnages de France (2 840 millions de francs), désormais rattachée à l'agrégat « Accompagnement des mutations industrielles », mais inclut en revanche celles du CEA (2 071 millions de francs) et de l'IPSN (959,5 millions de francs).

Les crédits qu'il comporte sont, pour l'essentiel, destinés à des établissements placés sous la tutelle du Secrétariat d'Etat à l'industrie.

Quatre évolutions méritent d'être notées :

- **l'augmentation sensible de la subvention à l'Institut de protection et de sûreté nucléaire** (+ 49 millions de francs) et la création d'une provision de 100 millions de francs destinée à faire face aux conséquences de la transformation de l'IPSN en établissement public administratif indépendant du CEA ; cette transformation du statut de l'IPSN génère en effet une dépense certaine estimée à ce stade à 37 millions de francs ; toutefois les conséquences de la scission CEA/IPSN n'ont pas été entièrement chiffrées, notamment en termes de charges et de recettes ce qui a conduit à prévoir une provision de 100 millions de francs sur un article budgétaire *ad hoc* ;

- la **budgetisation**, à hauteur de 497,5 millions de francs des crédits destinés à financer les **travaux d'expertise en matière de sûreté nucléaire** menés par la direction de la sécurité nucléaire (DSIN), autrefois financés par voie de fonds de concours rattachés en cours d'exercice au budget de l'industrie (le montant estimé de ces fonds de concours pour 1999 s'élève à 467 millions de francs) ;

- la **diminution** substantielle en CP (- 122,5 millions de francs soit une baisse de 49 %) des **crédits consacrés à la maîtrise de l'énergie** qui s'élèvent désormais à 127 MF, mais dont le montant reste constant en AP (242 MF) ;

- la **diminution** tout aussi substantielle en CP (- 126 millions de francs, soit une baisse de 45,7 %) des crédits consacrés au **Fonds de soutien aux hydrocarbures** (FSH), dont on se souvient qu'ils avaient été intégrés au budget de l'industrie l'année dernière en provenance d'un compte d'affectation spéciale ; cette diminution s'explique essentiellement par l'apurement d'importants crédits de report (leur solde cumulé s'élevait fin 1998 à 196 millions de francs selon les calculs de votre rapporteur). Les AP restent toutefois fixées à un niveau élevé (250 millions de francs contre 276 millions de francs en 1999).

## 2. La recherche industrielle et l'innovation

Le tableau ci-après recense les lignes budgétaires de cet agrégat qui regroupe 17,2 % des crédits.

<i>en millions de francs</i>	LFI 1999 corrigée	PLF 2000	Variation en %	Variation en MF
44-04 ANVAR (subvention de fonctionnement)	257,7	258,6	+ 0,3%	+ 0,90
66-02 ANVAR (subvention d'investissement)	673,5	673,5	-	-
44-80 Accompagnement de la procédure ATOUT	20,0	19,5	- 2,5%	- 0,50
64-92 Diffusion des techniques au sein des PMI	167,0	174,0	+ 4,2%	+ 7,00
66-01 Développement de la recherche industrielle	1 751,8	1 723,0	- 1,6%	- 28,80
<b>Total Agrégat II</b>	<b>2 870,0</b>	<b>2 848,6</b>	<b>- 0,75%</b>	<b>- 21,40</b>

Cet agrégat est le seul dont le périmètre ne varie pas cette année - ce qui en facilite l'analyse -, mais c'est également le seul dont le montant total de crédits diminue, bien que faiblement. Ses crédits se partagent entre :

- les moyens de fonctionnement et d'investissement de l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) qui restent constants par rapport à la loi de finances pour 1999, à 258,6 millions de francs et 673,5 millions de francs respectivement (800 millions de francs en AP) ;
- les crédits de recherche industrielle gérés directement par le ministère qui diminuent de 22,3 millions de francs en DO et CP (- 1,2 %) pour s'établir à 1 916,5 millions de francs; ils recouvrent notamment :
  - l'appel à proposition « technologie-clés » ;
  - la diffusion des technologies dans les petites et moyennes entreprises au travers de la procédure contractualisée de diffusion des technologies « ATOUT » ; les crédits consacrés à cette action augmentent de 7 millions de francs;
  - le développement de projets relatifs à la société de l'information ;
  - les grands programmes interministériels et européens ;
  - les actions de développement de la filière électronique

### 3. Les actions sur l'environnement des entreprises et la modernisation des PMI

Contrairement à ce que son intitulé pourrait laisser penser, la moitié des crédits de cet agrégat est consacrée au secteur de la poste et des télécommunications (hors recherche industrielle et innovation) essentiellement à cause de l'aide au transport de la presse (1 900 millions de francs).

Par ailleurs, 20 % des crédits de cet agrégat (soit 919 millions de francs) sont destinés à financer les organismes de formation supérieure (Groupe des écoles de télécommunication, École nationale supérieure des postes et télécommunications, écoles des mines).

Seuls 1 278,6 millions de francs (28,5 % de cet agrégat et 7,7 % du budget de l'industrie) sont destinés véritablement à l'amélioration de l'environnement des entreprises industrielles, à travers des aides directes et indirectes.

Les crédits de cet agrégat (qui représentent 27 % des crédits de l'industrie) sont recensés dans le tableau récapitulatif ci-après, qui fait apparaître les trois volets décrits précédemment.

<i>en millions de francs</i>	LFI 1999 corrigée	PLF 2000	Variation en %	Variation en MF
36-10 ANF (subvention de fonctionnement)	150,0	171,0	+ 14,0%	+ 21,00
63-04 ANF (subvention d'investissement)	57,0	57,0	-	-
37-06 ART (subvention de fonctionnement)	87,8	91,0	+ 3,7%	+ 3,22
41-10 Subventions à des organismes publics et internationaux	58,0	58,3	+ 0,5%	+ 0,27
44-80 Aide au transport de la presse	1 850,0	1 900,0	+ 2,7%	+ 50,00
36-10 Groupe des écoles de télécom (subv. de fonctionnement)	460,0	494,5	+ 7,5%	+ 34,50
36-70 Ecoles des mines (subvention de fonctionnement)	262,9	269,6	+ 2,5%	+ 6,65
37-90 Ecoles des mines (dépenses diverses)	40,3	40,1	- 0,3%	- 0,13
66-70 Ecoles des mines (subvention d'investissement)	58,0	63,0	+ 8,6%	+ 5,00
43-01 Actions d'incitation et de formation	50,1	51,7	+ 3,2%	+ 1,59
44-05 Centres techniques et organismes assimilés		247,0	-	+ 247,00
44-80 Environnement/Compétitivité des entreprises	104,0	109,8	+ 5,6%	+ 5,84
44-93 et 64-94 Normes qualité	352,0	365,0	+ 3,7%	+ 13,00
54-93 Etudes dans les dom, industriels, de l'énergie et des MP	29,0	27,8	- 4,3%	- 1,23
64-92 Développement industriel régional en faveur des PMI	489,0	529,0	+ 8,2%	+ 40,00
<b>Total Agrégat III</b>	<b>4 048,2</b>	<b>4 474,9</b>	<b>+ 10,5%</b>	<b>+ 426,71</b>

Outre la budgétisation des crédits des 18 Centres techniques industriels déjà évoquée, la croissance de cet agrégat traduit cinq évolutions notables :

- la **hausse de la subvention accordée à La Poste** au titre des frais de transport de la presse (1 900 millions de francs), conformément au contrat d'objectifs et de progrès conclu entre l'Etat et l'opérateur public en juin 1998 ;

- **l'extension du périmètre d'action de l'Agence nationale des fréquences (ANF)** - désormais chargée des activités de réglementation radio-maritimes pour le compte de l'ART et du ministère de la mer - qui se traduit par la création de 41 emplois à l'échelon régional et l'accroissement sensible de ses moyens de fonctionnement (+ 21 millions de francs soit une hausse de 14 %) ;

- la hausse sensible des crédits d'investissement (+ 8,6 %) des écoles des mines, suite à la **création de 12 postes**, et l'intégration de **26 chercheurs** du Centre national d'études de télécommunications (CNET) de France Télécom dans le Groupe des écoles des télécommunications qui conduit à une croissance des moyens de ce dernier de 7,5 % (+ 34,5 millions de francs) ;

- **l'accroissement des moyens consacrés au développement des petites et moyennes industries**, au travers principalement des procédures déconcentrées (+ 40 millions de francs, soit une hausse de 8,2 %) ; ces crédits seront inscrits dans les nouveaux contrats de plan Etat-Régions qui mettront l'accent sur l'investissement immatériel, la diffusion des technologies et des usages des nouveaux outils d'information et de communication ;

- **l'accentuation des actions en faveur de la qualité**, et notamment de la **métrologie** ; les dotations inscrites aux chapitres « normes-qualité » progressent ainsi de 3,7 % en DO/CP (+ 13 millions de francs) ; cette progression globale est renforcée par les redéploiements permis par l'achèvement de l'opération Trappes III du laboratoire national d'essais (LNE) et permet d'amplifier le soutien de l'Etat aux activités de métrologie conduites par le bureau national de la métrologie (BNM), dont les moyens progressent de 18,4 % en DO/CP pour s'établir à 107,8 millions de francs.

#### **4. L'accompagnement des mutations industrielles**

Cet agrégat, qui inclut pour la première fois la subvention à Charbonnages de France, recouvre :

- les dépenses à caractère social découlant notamment du statut du mineur (400,5 millions de francs) ;

- les crédits destinés à faciliter la restructuration d'entreprises en difficulté (notamment au travers des crédits gérés par le Comité interministériel de restructuration industrielle), la restructuration de zones industrielles particulièrement affectées (via le fonds d'industrialisation de la Lorraine), ainsi que l'aide apportée par l'Etat au secteur de la construction navale ;

- les crédits « miniers » destinés à financer :

  - la contribution de l'Etat à la réduction du déficit de Charbonnages de France

- les travaux de sécurité dans les mines
- le Fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM)

<i>en millions de francs</i>	LFI 1999 corrigée	PLF 2000	Variation en %	Variation en MF
45-10 Subvention à Charbonnages de France	2 870,0	2 840,0	- 1,0%	- 30,00
46-93 Prestations à certains retraités	420,6	400,5	- 4,8%	- 20,11
57-91 Travaux de sécurité dans les mines	24,4	40,0	+ 63,9%	+ 15,60
64-93 Equipement naval - Interventions	800,0	1 287,0	+ 60,9%	+ 487,00
64-96 Reconversion et restructurations industrielles				
<i>art. 10 et 20 Actions de restructurations industrielles</i>	111,0	98,0	- 11,7%	- 13,00
<i>art. 30 Reconversion des zones minières (FIBM)</i>	108,0	100,0	- 7,4%	- 8,00
<i>art. 40 Fonds d'industrialisation de la Lorraine (FIL)</i>	64,6	58,0	- 10,2%	- 6,60
<b>Total Agrégat IV</b>	<b>4 398,6</b>	<b>4 823,5</b>	<b>+ 9,7%</b>	<b>+ 424,89</b>

Ce tableau appelle les observations suivantes :

**La très forte augmentation des aides à la construction navale**, qui passent de 800 millions de francs à 1 287 millions de francs en CP (+ 70 %), traduit l'engagement du gouvernement en novembre 1998 d'accompagner le plan CAP 21 mis en œuvre par les chantiers de l'Atlantique, et le souci de faire apparaître la totalité des dotations du chapitre 64-93 dans la loi de finances initiale ; les années précédentes avaient en effet vu une dotation systématique de ce chapitre en loi de finances rectificative ;

**La subvention à Charbonnages de France continue de décroître** pour la quatrième année consécutive, à 2 840 millions de francs; elle est traditionnellement complétée en cours d'année par une dotation en capital (2 520 millions de francs en 1998) en provenance du compte d'affectation spécial des recettes de privatisation ;

**Les crédits du chapitre 64-96 « Reconversion et restructurations industrielles » diminuent sensiblement** (- 27,6 millions de francs soit - 9,7 %) afin de tenir compte de la sous-consommation des crédits de ce chapitre ces dernières années.

Enfin, les crédits destinés à mener des **travaux de sécurité dans les mines** augmentent de 64 % (+ 15,6 millions de francs) afin de pouvoir mettre en œuvre la loi n° 99-245 du 3 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation, adoptée à l'initiative du Sénat.

### III. PRINCIPALES OBSERVATIONS

#### A. OBSERVATIONS BUDGÉTAIRES

A titre liminaire, **il convient de s'élever contre la disparition du fascicule budgétaire « industrie »** qui témoigne symboliquement du peu d'importance que le gouvernement accorde à l'action industrielle et à l'avenir industriel de notre pays.

Les crédits consacrés à l'industrie qui ont pu être mis en évidence dans le « bleu » désormais unique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, appellent les observations suivantes :

##### 1. Un calibrage plus rigoureux des besoins de crédits

Sur l'exécution du budget 1998, votre rapporteur renvoie à son rapport qui fournira une analyse détaillée. Il rappelle toutefois que **le montant des crédits réellement disponibles pour l'industrie en cours d'année excède généralement très largement celui qui est voté par le Parlement en loi de finances initiale**, compte tenu, d'une part, d'un transfert important de crédits au profit du CEA en provenance du ministère de la défense (7 099 millions de francs en 1998), d'autre part, du montant important des reports de crédits sur des chapitres dont les taux de consommation sont erratiques (et surtout imprévisibles), et, enfin, des crédits généralement importants ouverts en loi de finances rectificative au profit, le plus souvent, de la construction navale.

**Votre rapporteur s'élève par principe contre des reports de crédits excessifs ou l'ouverture de crédits très importants en loi de finances rectificative, surtout lorsque ces pratiques deviennent la norme.**

S'agissant des reports de charges, la Cour des comptes observe dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, qu'ils « *portent souvent sur les mêmes chapitres que les années précédentes, ce qui rend indispensable leur remise à niveau dans les prochaines lois de finances* ».

Pour le budget de l'industrie, les **reports de crédits**, qui se sont élevés à **1 644 millions de francs** en 1998, portent principalement sur les chapitres 64-93 « *équipement naval* », 64-96 « *restructurations industrielles* » et 62-01 « *reconversion* ». S'il est vrai que la consommation des crédits de ces chapitres est très difficile à anticiper, le seul fait que les reports se perpétuent d'année en année prouve qu'ils sont probablement trop dotés.

**Le gouvernement en a tenu compte cette année puisque les crédits du chapitre 64-96 (qui incluent désormais les crédits de reconversion) sont contractés de 27 % dans le budget pour 2000, ce dont votre rapporteur se félicite.** Il en est de même pour les crédits du Fonds de soutien aux hydrocarbures qui sont diminués de 46 % afin de tenir compte des importants reports qui avaient traditionnellement lieu d'une année sur l'autre sur le compte d'affectation spéciale n° 902-12 budgétisé l'année dernière.

S'agissant des ouvertures de crédits en cours d'année, la loi de finances rectificative pour 1998 a ouvert **2 493,2 millions de francs de crédits nouveaux** au profit du budget de l'industrie, dont 2 476 millions de francs sont venus alimenter le chapitre 64-93 « équipement naval - interventions » pour financer des aides à de nouvelles commandes passées aux Chantiers de l'Atlantique et des aides complémentaires pour couvrir une dérive sur le coût de contrats des Chantiers du Havre.

Quelle que soit la justification de ces crédits, la pratique de l'ouverture d'enveloppes importantes de crédits en loi de finances rectificative est une entorse à l'annualité budgétaire dès lors qu'elle a pour objet, non pas de compléter une enveloppe de crédits trop étroite pour l'année en cours, mais d'anticiper des besoins sur l'exercice suivant.

Ainsi, comme l'observe la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, « *les crédits ouverts aussi tardivement par la loi de finances rectificative ne pouvaient, pour une grande partie, être consommés au cours de l'exercice, et ont engendré d'importants reports* ». La Cour ajoute : « *La loi de finances rectificative pour 1998 paraît avoir été utilisée non seulement pour ajuster les crédits de l'exercice en cours, mais aussi pour ouvrir, par report, des crédits qui n'ont pu être prévus à temps dans la loi de finances initiale de 1999* ».

**On peut se féliciter à cet égard que le gouvernement ait décidé d'accroître sensiblement cette année les dotations du chapitre 64-93 afin de mieux les faire correspondre avec les besoins réels de l'industrie navale.**

Toutefois, selon les informations recueillies par votre rapporteur, la loi de finances rectificative pour 1999 devrait ouvrir de nouveaux crédits au profit de ce chapitre, malgré les très larges reports d'une année sur l'autre, afin d'anticiper sur l'année 2001 qui verra la fin des aides publiques à la commande, en application d'un règlement communautaire du 7 mai 1998.

## 2. Des efforts de sincérité budgétaire occultés par la grande volatilité du périmètre du budget de l'industrie

Le budget de l'industrie pour 2000 ne devrait **presque plus donner lieu**, en principe, **à des rattachements de fonds de concours** en cours d'année, comme c'était devenu la norme ces dernières années.

Sont ainsi budgétisés pour un montant de 497,5 millions de francs les crédits de la Direction de la sécurité des installations nucléaires (DSIN) sur le chapitre 57-13 « études ». La DSIN était jusqu'à présent financée par un fonds de concours alimenté par les redevances perçues sur les exploitants d'installations nucléaires de base à l'occasion des contrôles et des inspections que requièrent leur activité (soit 477 millions de francs en 1998 et 467 millions de francs en 1999).

Parallèlement, l'article 24 du projet de loi de finances pour 2000 propose de refondre et de simplifier le système des redevances sur les installations nucléaires de base en supprimant les taxes liées aux actes de procédures. Les taux seront revus à la hausse afin de tenir compte, notamment des coûts que représentent, pour le budget de l'Etat, le changement de statut de l'IPSN. Le produit de ces taxes sera désormais retracé comme recette du budget général de l'Etat, pour un montant estimé de 829 millions de francs.

La budgétisation des crédits des 18 centres techniques industriels pour un montant de 247 millions de francs participe également de cette volonté de régulariser la procédure des fonds de concours, à laquelle il est trop souvent recouru abusivement. Dans une décision n° 97-395 du 30 décembre 1997 portant sur la conformité à la Constitution de la loi de finances pour 1998, le Conseil constitutionnel estimait ainsi que les crédits correspondant à des charges permanentes devaient être ouverts en loi de finances aux chapitres concernés. Dans sa décision n° 98-405 du 29 décembre 1998 relative à la loi de finances pour 1998, il a considéré que « *l'effort engagé depuis 1996 devra être mené à terme en vue de régulariser diverses procédures d'affectation non conformes à l'ordonnance du 2 janvier 1959* ».

La Cour des comptes a également signalé dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, l'application extensive de l'article 19 de l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 dont résultent les fonds de concours pour services rendus. Une telle pratique nuit en effet à la bonne information du Parlement (les montants des crédits affectés à une action déterminée ne sont connus qu'*ex post*) et déroge au principe de non-affectation des recettes aux dépenses. Or, le budget de l'industrie était jusqu'en 1998 le deuxième plus gros bénéficiaire de ces fonds de concours par assimilation, avec 1 271,8 millions de francs, soit 14,1 % du total.

On rappelle que la fusion des crédits de personnel et de fonctionnement du Secrétariat d'Etat à l'industrie avec ceux des charges communes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en 1999, a fait disparaître l'essentiel des postes de personnel et de fonctionnement du titre III qui faisaient - abusivement - l'objet de financements par voie de fonds de concours, pour des montants proches ou supérieurs au milliard de francs.

Au total, ne seront plus rattachés aux agrégats industriels pour 2000 que les crédits du seul fonds de concours « préfinancement OTAN » sur le chapitre 37-61 pour un montant prévisionnel de 265 MF, après 270 millions de francs en 1999 et 297 millions de francs en 1998.

**Ces efforts de transparence sont toutefois occultés par les très importantes restructurations budgétaires qui interviennent chaque année, et qui rendent très ardue la comparaison des crédits consacrés à l'industrie d'une année sur l'autre.**

Outre les nombreuses budgétisations, que l'on ne saurait contester, les agrégats du budget de l'industrie ont en effet subi des modifications de nomenclature budgétaire qui en compliquent la lecture à l'extrême et rendent impossibles les analyses sur longues séries.

A titre d'exemple, les crédits consacrés à la formation des administrateurs des postes et télécommunications sont désormais rattachés au chapitre 43-01 « actions d'incitation et de formation » et non plus sur le chapitre 36-40 « enseignement supérieur des postes et télécommunications », sans que la logique apparaisse clairement.

Les crédits destinés aux travaux de sécurité dans les mines sont cette année inscrits dans un chapitre 57-91 nouveau rattaché à un des agrégats de l'industrie et non plus sur le chapitre 57-90 « Équipements administratifs et techniques » rattaché à l'agrégat « Administration générale et dotations communes ».

Les crédits de fonctionnement du Groupe des écoles de télécommunications (autrefois inscrits sur le chapitre 36-40 mentionné plus haut), des Ecoles nationales des mines (autrefois inscrits sur le chapitre 36-70 « écoles nationales des mines ») et de l'Agence nationale des fréquences (anciennement inscrits au chapitre 36-20 « ANF ») sont désormais rattachés au chapitre 36-10 intitulé sommairement « subventions de fonctionnement » sur lequel figurent en vrac les subventions de fonctionnement octroyées par le Secrétariat d'Etat à l'industrie et des crédits du ministère de l'économie et des finances (crédits de l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre, de l'Institut national de la consommation...).

Enfin, on peut s'interroger sur la motivation qui a conduit à rattacher à l'agrégat « Actions sur l'environnement des entreprises et modernisation des PMI » certains des crédits destinés aux écoles des mines, pour un montant de 40 millions de francs (chapitre 37-90), alors qu'un certain nombre de crédits de fonctionnement destinés aux mêmes écoles restent rattachés à l'agrégat « Administration générale et dotations communes ».

**Il reste à espérer que le périmètre budgétaire des crédits consacrés à l'industrie et leur nomenclature se figeront à ce stade pour les années ultérieures, afin de permettre des comparaisons sur longue période.**

### **3. Pour une plus grande sélectivité dans l'attribution des aides aux entreprises et un renforcement du contrôle**

Le sujet des aides publiques aux entreprises a fait l'objet de critiques sévères ces derniers mois. Ainsi, un article récent de la presse économique faisait état de 170 milliards de francs versés aux entreprises en 1998, de façon opaque et cloisonnée, et hors de tout véritable contrôle.

**Au sein du budget de l'industrie, il est possible d'identifier une demi-douzaine de chapitres comportant des aides aux entreprises.** Bien sûr, toutes ces aides ne sauraient être mises sur le même plan ; certaines sont attribuées dans le cadre d'un processus de développement, de modernisation ou de certification, d'autres sont destinées à favoriser les programmes de recherche des entreprises et la diffusion de l'innovation dans les PMI, d'autres enfin sont accordées dans le cadre d'une restructuration ou d'un programme de soutien spécifique à un secteur industriel en difficulté :

- certains articles du chapitre 44-80 regroupent les subventions destinées à financer des actions de soutien à l'industrie au travers d'organismes sous tutelle assurant une mission d'intérêt général (création d'entreprise, développement de la productique, création industrielle, prévention des risques industriels) ou d'initiatives prenant la forme d'actions collectives ; ils sont dotés de 109,8 millions de francs dans le budget pour 2000 ;

- de même, les 365 millions de francs des chapitres 44-93 et 64-94 ont pour objet de promouvoir la qualité dans les entreprises et le développement de la normalisation, de la certification et de la métrologie ;

- le chapitre 64-92, doté de 703 millions de francs en crédits de paiement dans le budget pour 2000 après 656 millions de francs en 1999 (+ 7,2 %), est destiné, d'une part, à favoriser la diffusion des techniques au sein des petites et moyennes industries à travers la procédure ATOUT (pour 174 millions de francs), et, d'autre part, à co-financer des projets de développement des PMI dans le cadre des nouveaux contrats de plan Etat-Régions 2000-2006 (pour 529 millions de francs) ; cette dernière enveloppe de crédits mettra l'accent sur l'investissement immatériel, la diffusion des technologies et des usages des nouveaux outils d'information et de communication ;

- le chapitre 64-93, doté de 1 287 millions de francs en crédits de paiement dans le budget pour 2000, regroupe les crédits destinés à restaurer la compétitivité des chantiers navals ;

- le chapitre 64-96, doté de 256 millions de francs, regroupe les crédits destinés à faciliter la restructuration d'entreprises en difficulté, notamment au travers des crédits gérés par le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et par le fonds d'industrialisation de la Lorraine (FIL), et la restructuration de zones industrielles particulièrement affectées (notamment au travers des crédits du Fonds d'industrialisation des bassins miniers) ;

- le chapitre 66-01, doté de 1 723 millions de francs, recense les crédits destinés au développement de la recherche industrielle (grands programmes interministériels, grands programmes européens de coopération EUREKA et MEDEA, actions de développement de la filière électronique) ;

- le chapitre 66-02, doté de 673,5 millions de francs, regroupe les dotations du Secrétariat d'Etat à l'industrie à l'ANVAR, consolidant sa capacité d'intervention en faveur de l'innovation à 1 400 millions de francs.

Le montant global des aides distribuées par le Secrétariat d'Etat à l'industrie, soit directement, soit de façon intermédiée, s'élève ainsi à **5 843 millions de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement dans le budget pour 2000. Si l'on ajoute à ce montant la subvention de Charbonnages de France et celle de la Poste, on parvient à un total de **10 583 millions de francs**.

Le Secrétariat d'Etat à l'industrie est quant à lui résolu à réformer le dispositif des aides aux entreprises afin d'une part, de transformer les subventions en avances remboursables dans toute la mesure du possible, et, d'autre part, de simplifier les procédures régionales d'examen et d'octroi des aides : l'année 2000 verra ainsi se généraliser la mise en place des contrats de développement, appelés à intégrer l'ensemble des aides directes accordées par le Secrétariat d'Etat à l'industrie à une même entreprise.

Par ailleurs, il s'est donné pour objectif de mieux contrôler l'utilisation des aides qui sont attribuées. L'élaboration d'indicateurs dans le fascicule budgétaire pour 2000 a ainsi pour objet de permettre un meilleur suivi par le Parlement des crédits du département ministériel, ce dont il convient de se réjouir.

Votre rapporteur restera évidemment très attentif au problème des aides, de leurs critères d'attribution et de leur contrôle. Il considère pour sa part que, **pour éviter les effets d'aubaine, les aides doivent être concentrées sur l'amont du processus industriel, et destinées à rendre possible un processus d'innovation que l'entreprise n'aurait pas mené à bien sans l'aide de l'Etat**. Celui-ci jouerait ainsi pleinement son rôle de catalyseur et de

visionnaire, censé remédier à la « myopie » des marchés en traçant le chemin à long terme.

#### **4. Un effort soutenu en faveur de l'enseignement**

Comme il a été rappelé plus haut, les crédits en faveur des écoles du groupe des écoles de télécommunication (GET) et des écoles des mines sont en progression soutenue, traduisant la priorité de l'Etat pour l'investissement éducatif. Ils représentent 5,54 % du budget total de l'industrie.

Les écoles des mines bénéficient ainsi de 12 créations d'emplois (ce qui se traduit par une hausse de leurs crédits de fonctionnement de 6,65 MF) et d'une progression de leurs crédits d'investissement de 8,6 % (5 MF).

Au delà des moyens attribués pour mettre en œuvre le nouveau cadre de gestion de ses personnels, le Groupe des écoles des télécommunications (GET) se voit accorder les moyens d'intégrer des équipes de recherche d'intérêt général du Centre national d'études de télécommunications (26 chercheurs) conduisant ainsi à renforcer en son sein la synergie entre l'enseignement et la recherche, soit 34,5 millions de francs supplémentaires. Cette décision fait suite à un rapport particulier de la Cour des comptes relatif aux comptes et à la gestion du CNET envoyé au président de la commission des finances le 7 octobre dernier et qui observait qu'à la suite des restructurations qui touchaient les activités de recherche publique, une centaine de chercheurs du CNET devaient trouver refuge dans des organismes publics divers (CNRS, GET, CEA).

SUPELEC et l'ENSCI voient leur subvention de fonctionnement progresser de l'ordre de 4 % leur permettant ainsi de renouveler leurs équipements pédagogiques.

Le Secrétariat d'Etat à l'industrie s'est fixé pour objectifs d'adapter le contenu de la formation à l'évolution de l'attente des entreprises, de développer des coopérations entre les écoles et le tissu industriel (développement des incubateurs d'entreprises suite à la loi sur la recherche et l'innovation de juin 1999) et de susciter chez les étudiants le goût d'entreprendre et d'innover. La mise en œuvre de ces actions s'est notamment traduite par l'élaboration d'une charte de la qualité à laquelle sont appelées à adhérer l'ensemble des écoles.

## 5. La nécessité pour la Poste d'améliorer sa comptabilité analytique

La Poste bénéficie dans le projet de budget pour 2000 d'une dotation de 1 900 millions de francs au titre de l'aide au transport de la presse, en hausse de 50 millions de francs par rapport à 1999, conformément au contrat de plan signé entre l'Etat et la Poste pour la période 1998-2001.

A l'instar de notre collègue Gérard Larcher<sup>1</sup>, on peut regretter que la transposition de la directive postale du 15 décembre 1997 n'ait pas fait l'objet d'une véritable loi d'orientation postale<sup>2</sup> qui aurait pu fixer un cadre ambitieux d'évolution du service public, même si la détermination du périmètre du service universel postal<sup>3</sup> telle que fixée par la loi correspond au souhait formulé par le Sénat (envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2kg, colis postaux jusqu'à 20kg, envois recommandés, envois à valeur déclarée).

On observera en effet que l'enjeu n'était pas tant de transposer la directive de 1997 que de préparer La Poste au véritable choc concurrentiel qui aura lieu en 2003 avec l'ouverture plus large des monopoles postaux à la concurrence. Il faut toutefois rappeler que le retard en matière de réglementation postale tient aussi aux lenteurs de l'administration bruxelloise qui n'a toujours pas élaboré de proposition en vue de l'achèvement du marché intérieur des services postaux.

Enfin, votre rapporteur se doit de rappeler la nécessité pour la Poste d'adopter une comptabilité analytique plus rigoureuse, afin de distinguer les charges qui se rapportent aux services financiers de celles qui sont liées au service public postal. Cet effort n'a pas encore été mené à son terme par l'opérateur public, si l'on en croit le rapport de Gérard Larcher, et reste indispensable pour mettre fin à toute polémique sur le subventionnement des services financiers de la Poste par les missions de service public.

---

<sup>1</sup> « Sauver la Poste : est-il encore temps pour décider ? », rapport d'information n° 463, Sénat 1998/1999.

<sup>2</sup> Cette transposition a été effectuée par voie d'amendement à la loi n° 99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durables du territoire du 25 juin 1999.

<sup>3</sup> Pour financer ses obligations de service universel, le texte attribue à La Poste comme services réservés les envois de correspondance d'un poids inférieur à 350 grammes et dont le prix est inférieur à 5 fois le tarif de base.

## 6. La question des ressources du Commissariat à l'énergie atomique

La subvention de fonctionnement accordée par le Secrétariat d'Etat à l'industrie au CEA est légèrement accrue dans le budget pour 2000, passant de 2 049,1 millions de franc à 2 071 millions de francs(+ 1 %). Il faut y ajouter la subvention de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) qui passe de 910,4 millions de francs à 959,5 millions de francs et la provision de 100 millions de francs destinée à faire face aux coûts afférents à la transformation de l'IPSN en établissement public administratif indépendant du CEA. Cette transformation résulte de la volonté de séparer le contrôleur du contrôlé. En effet, l'IPSN a en charge le contrôle des émissions ionisantes dans les installations nucléaires. Il est normal qu'il soit juridiquement distinct du CEA.

Il convient enfin d'ajouter à ces ressources budgétaires la subvention émanant du ministère de la recherche pour un montant de 3 050,50 MF, ce qui porte les ressources budgétaires civiles de l'ensemble CEA/IPSN à 6 081 MF.

Les crédits d'investissement restent constants à 750 millions de francs en AP comme en CP, provenant à parité des ministères de l'industrie et de la recherche.

Comme l'année dernière, votre rapporteur appelle l'attention du gouvernement sur les risques que fait courir au patrimoine industriel de CEA-Industrie le calibrage insuffisant des dotations budgétaires accordées à l'établissement public au regard de ses besoins en matière d'assainissement.

En effet, selon la Cour des comptes qui a consacré un chapitre de son dernier rapport aux pratiques des entreprises du secteur nucléaire en matière de couverture des dépenses futures, le CEA devra financer sur les trente ans à venir plus de 40 milliards de francs pour le démantèlement de ses installations et le traitement, l'entreposage et le stockage des déchets qu'il produit. Or, l'établissement n'a pas prévu le financement de ces charges sur son exploitation comme en témoigne l'absence quasi-totale de provisions à son bilan. **L'assainissement des installations civiles**, qui représente selon les années, entre 400 et 800 millions de francs par an, était entièrement financé, jusqu'en 1993, sur la subvention de l'Etat au CEA.

Actuellement et jusqu'en 2000, EDF et Cogéma contribuent à hauteur respectivement de 42 % et 6 % au financement de ces dépenses, dans le cadre d'une convention d'assainissement qui porte sur une liste limitée d'installations et sur un montant de 3,3 milliards de francs. Le solde est couvert par le CEA sur ressources budgétaires.

Or, à la veille de l'expiration de la convention, les partenaires industriels du CEA ont fait part de leur volonté de diminuer leur contribution financière. A défaut de trouver un financement spécifique en accord avec les pouvoirs publics, le CEA se verrait donc obligé de trouver dans ses ressources internes et dans la cession d'actifs industriels le complément de ressources nécessaire pour faire face à ses besoins.

Cette pratique n'est pas nouvelle puisqu'en 1999, une ressource exceptionnelle de 534 millions de francs a du être dégagée de la vente d'actifs.

Or, comme le relève la Cour des comptes, l'utilisation de ce patrimoine se heurte à des obstacles de nature fiscale et juridique. En outre, s'agissant notamment de participations dans le capital de Cogéma (81 %) et de Framatome (36 %), la cession partielle ou totale de ces actifs industriels peut entraîner des conséquences sur la poursuite de programmes menés en commun, ainsi que, plus généralement, sur le rôle de l'Etat dans la filière nucléaire. Si l'utilisation du patrimoine du CEA devait être confirmée, le traitement comptable des charges d'assainissement devrait être modifié afin de faire apparaître des provisions.

Enfin, la situation du CEA pourrait de surcroît être fragilisée par le poids accru des redevances qu'il devra acquitter au titre du contrôle des installations nucléaires de base qu'il exploite. L'article 24 du projet de loi de finances prévoit en effet de refondre totalement le régime de ces redevances, ce qui, selon les estimations de l'opérateur public, pourrait impliquer un complément de charges compris entre 12,8 et 100 millions de francs (pour une charge nette actuelle de 25,2 MF).

## ***B. OBSERVATIONS NON BUDGÉTAIRES***

### **1. Une décision qui s'impose : la construction d'une tête de série du réacteur EPR**

Le fléchissement du marché mondial des centrales nucléaires a conduit Framatome et Siemens à créer en 1989 une filiale commune pour commercialiser et fournir sur le marché international les réacteurs à eau sous pression développés par les deux constructeurs. Cette alliance commerciale a fait place à une coopération industrielle lorsqu'en 1991, les deux constructeurs ont décidé de concevoir en commun un nouveau réacteur pour répondre aux besoins des marchés à l'export mais aussi en France et en Allemagne. La phase d'optimisation du projet EPR (European Pressurized Water Reactor) qui avait pour but d'accroître la compétitivité de ce réacteur, est désormais

achevée. La phase suivante consiste à construire un prototype afin de valider la construction d'un tel réacteur à plus grande échelle.

Votre rapporteur encourage le gouvernement à prendre une décision rapide sur ce sujet. En effet, quels que soient la sensibilité de l'opinion publique, le degré de compétitivité des énergies de substitution, et la durée de vie des centrales actuelles<sup>1</sup>, l'électricité d'origine nucléaire demeure un élément indispensable de notre indépendance énergétique<sup>2</sup>, et, il ne faut pas l'oublier, contribue à la lutte contre l'effet de serre<sup>3</sup>. L'enjeu aujourd'hui n'est pas de relancer le programme nucléaire mais de disposer des compétences suffisantes pour pouvoir en temps utile renouveler notre parc de centrales.

Or, la fiabilité et la sûreté des centrales nucléaires - ainsi évidemment, que la résolution de la question des déchets nucléaires - conditionne plus que jamais l'acceptabilité de cette énergie par les citoyens. A cet égard, l'EPR semble présenter toutes les garanties de sûreté souhaitées ; il permet en outre une très grande souplesse dans l'utilisation de nouveaux combustibles ; il est enfin moins consommateur de combustibles et capable de fournir un kW à un prix très compétitif grâce à une optimisation des systèmes, des composants et des dimensionnements des bâtiments.

Il convient donc de ne plus différer la construction d'une tête de série afin, d'une part, de disposer du temps nécessaire pour procéder aux tests et aux études indispensables avant sa généralisation, d'autre part, de maintenir le niveau de nos compétences et de notre expertise en ce domaine, et, enfin, comme le souligne Framatome, de disposer d'une vitrine à l'exportation. Cette nécessité s'impose d'autant plus que la France a une responsabilité non seulement hexagonale mais internationale. Elle n'est en outre pas incompatible avec le renforcement de la part des énergies renouvelables dans le bilan énergétique de la France, ni avec la relance de la politique d'utilisation rationnelle de l'énergie.

Rappelons que Siemens et Framatome sont en train de discuter du rapprochement de leurs activités nucléaires, et envisagent la création d'une filiale commune. Ce rapprochement fait suite à la signature d'un accord le 9 juillet dernier entre Framatome, Siemens et EDF en vue de renforcer leur coopération dans le domaine nucléaire. Siemens a exprimé sa préférence pour

---

<sup>1</sup> EDF estime aujourd'hui possible de porter la durée de vie des centrales de 30 à 40 ans, ce qui différerait jusqu'à 2010 la question de leur remplacement.

<sup>2</sup> Comme le rappelle Pierre Boisson qui a présidé en 1998 les travaux du Commissariat Général du Plan sur l'énergie en 2010-2020, le gaz comporte deux contraintes fortes : effet de serre et dépendance à l'égard des pays instables. A l'inverse, le nucléaire est très reposant, estime Pierre Boisson, parce que sa structure de prix est stable.

<sup>3</sup> La France s'est engagée lors du sommet de Kyoto à ramener le niveau des émissions de CO<sub>2</sub> en 2010 à leur niveau de 1990.

une filiale commune plutôt que pour l'entrée dans le capital de Framatome, dont Alcatel s'est retiré fin juillet au profit de Cogema qui est devenue l'actionnaire de référence du constructeur de chaudières avec 34 % de son capital. L'Etat détient désormais indirectement, 80 % du capital de Framatome.

## **2. L'urgence de la transposition de la directive sur le marché intérieur de l'électricité**

Le processus en cours de transposition de la directive sur le marché intérieur de l'électricité appelle les remarques suivantes.

Tout d'abord, le retard pris par le gouvernement dans la transposition de la directive - dont les dispositions auraient dû être intégrées dans notre droit national avant le 19 février 1999 - expose EDF à des mesures de rétorsion de la part de ses concurrents excédés de voir l'opérateur public intervenir sur leurs marchés alors que la réciprocité n'est pas encore possible ; sans parler d'une mise en demeure de la part de la Commission européenne<sup>1</sup>, qui ne pourrait que ternir l'image de la France déjà bien écornée aux yeux de ses partenaires européens.

Ensuite, on peut regretter que le gouvernement ait retenu une approche *a minima* de l'ouverture du marché électrique à la concurrence - 26 % de la production d'électricité sera ouverte à la concurrence alors que les deux-tiers du marché européen sont déjà libéralisés - comme le Portugal et la Grèce et à la différence de l'Allemagne, de l'Italie ou de l'Espagne qui sont allés plus loin que ce que la directive requiert.

En adoptant cette vision minimaliste et protectionniste, le gouvernement espère pouvoir mener la paradoxale tâche de se conformer aux obligations européennes en matière de concurrence tout en restant fidèle à la loi de nationalisation du 8 avril 1946 et à son corollaire, le quasi-monopole d'EDF. Ainsi fait-il naître le risque de fragiliser la position de l'opérateur public, menacé par la clause de réciprocité et les nouvelles entraves dont le texte le ligote.

Tout au plus cette excessive prudence permet-elle de prédire, sans risque excessif de se tromper, que le Parlement sera amené à légiférer de nouveau sur le sujet de la libéralisation du marché électrique dans un proche avenir pour répondre à la légitime attente des consommateurs. N'oublions pas en effet, comme le rappelle excellemment notre collègue Henri Revol dans son rapport

---

<sup>1</sup> Henri Revol évoque dans son rapport l'enquête qu'aurait récemment entamé la Commission sur la position dominante qu'occuperait EDF, selon ses détracteurs, sur le marché français.

sur le projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, que l'institution d'un marché de l'électricité actif, dans lequel se rencontrent l'offre et la demande, est la condition nécessaire de la baisse du prix de l'électricité et de l'accroissement de la qualité et de la variété de l'offre.

Il est par ailleurs permis de s'interroger sur la motivation qui a poussé le gouvernement à proposer d'étendre le statut national électrique et gazier, dit statut des « IEG », à tous les nouveaux opérateurs. Il convient en effet de rappeler que le régime de retraite prévu par ce statut est financé par une « cotisation ouvrière » fixée à 7,85 % du salaire hors prime, et par une contribution d'équilibre automatiquement prélevée sur les entreprises électriques et gazières. En 1996, cette contribution représentait 51,47 % de la masse salariale des agents des industries concernées, et pourrait, selon le rapport Revol, atteindre près des trois quarts de la masse salariale en 2010 et près de 100 % de cette dernière en 2020. On comprend dès lors l'utilité d'accroître le nombre d'acteurs qui participent à l'équilibre de ce système. N'aurait-il cependant pas été plus pertinent de réformer le statut des IEG et ses modalités de financement ? Tout report d'une telle réflexion accroît les charges qui pèsent sur les opérateurs du système.

Enfin, le nombre très élevé (25) de décrets d'application que prévoit le texte du projet de loi amène à s'interroger sur la nature réellement législative de ce texte dont certaines des dispositions les plus importantes sont renvoyées au pouvoir réglementaire !

Il reste à espérer que les apports du Sénat pour tenter d'organiser une réelle ouverture du marché seront maintenus *in fine*, afin de permettre l'ouverture du marché, seule garante de la pérennité d'un service public rénové.

### **III - PETITES ET MOYENNE ENTREPRISES, COMMERCE ET ARTISANAT**

*Rapporteur spécial* : **M. René BALLAYER**

#### **I. L'IMPORTANCE DU RÔLE ÉCONOMIQUE DES PME**

Les PME, selon la définition européenne (moins de 250 salariés), représentaient, en 1999, 99,8 % des entreprises et 67 % de la population active française.

Les PME commerciales occupent 2.580.000 personnes et les PME artisanales (pour la plupart très petites), 2.300.000, les PME de services, 3.100.000. L'action du secrétariat d'Etat concerne ainsi au total 7.980.000 individus, soit plus de la moitié (54,4 %) de la population active.

Avec une confiance retrouvée et des perspectives de croissance dans l'ensemble encourageantes, les PME, et particulièrement les plus petites d'entre elles sont fortement créatrices d'emplois et envisagent de continuer d'investir et d'embaucher.

Les évolutions sont toutefois contrastées selon que les entreprises sont plus ou moins proches du consommateur final, le commerce et le tourisme enregistrant les meilleures performances. L'investissement, dont le financement fait davantage appel au crédit devenu meilleur marché, pourrait ralentir. Les créations d'entreprises peinent à décoller. Leur nombre diminue dans l'artisanat, en même temps que celui d'apprentis.

## **II. UN BUDGET MODESTE MAIS QUI N'EST QU'UN INSTRUMENT PARMIS D'AUTRES ET CONTRIBUE À MENER DES ACTIONS SIGNIFICATIVES**

### **A. UN BUDGET MODESTE**

Autant l'activité économique des PME commerciales, artisanales et de services est importante et leur situation complexe, mouvante et variée, autant le montant de ce budget est modeste et sa structure simple :

- 386,9 MF de DO + CP

- 28,5 MF d'AP pour l'an 2000

répartis en 4 chapitres :

- chapitre 44-03 « interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services » : 214,6 MF
- chapitre 44-95 (article 20) « participation à divers fonds de garantie » : 22 MF
- chapitre 44-98 « bonifications d'intérêt dans le domaine de l'artisanat » : 123 MF
- chapitre 64-02 (subventions d'investissement) « aides au commerce et à l'artisanat » : 27,3 MF (CP)  
(AP : 28,5 MF)

### **B. UN INSTRUMENT SEULEMENT PARMIS D'AUTRES**

Les crédits concernant l'aide aux PME, inscrits dans les budgets de différents départements ministériels, outre celui du secrétariat d'Etat au commerce et à l'artisanat (emploi, comptes spéciaux, industrie, agriculture et pêche, recherche, aménagement du territoire...) dépassaient, en 1999, 80 milliards de francs, selon l'annexe « jaune » récapitulative à la loi de finances.

S'y ajoutent :

- le FISAC (Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce), alimenté par une taxe sur les grandes surfaces<sup>1</sup>, géré par le secrétariat d'Etat, doté de 400 MF en 1999 et 410 MF en 2000 ;
- les aides européennes (Fonds social européen, FEDER...)
- les ressources propres des chambres de commerce et des métiers, etc.

L'accès des PME au crédit, les mesures fiscales ou de simplification administrative en leur faveur comptent probablement davantage pour elles que les dépenses du secrétariat d'Etat. Mais ces dernières, cependant, ne font, le plus souvent, que compléter d'autres financements.

Il s'agit, au total, d'actions et de sommes importantes.

### ***C. DES ACTIONS NÉANMOINS SIGNIFICATIVES***

Le budget du secrétariat d'Etat aux PME participe essentiellement au financement de trois types d'actions :

1. Formation (préalable, initiale ou continue),
2. Compétitivité (contrats de plan, restructurations, animation économique, développement technologique),
3. Accès au crédit (bonifications d'intérêts et garanties d'emprunt).

Les crédits du secrétariat d'Etat viennent en complément d'autres financements (chambres consulaires, organismes professionnels et de formation, banques, collectivités territoriales...).

Les fonds rassemblés peuvent être, au total, importants :

- plus de 3 milliards de francs de prêts à taux préférentiel en 1998 à partir d'un crédit budgétaire de 150 MF ;
- 3 milliards d'engagements des régions en faveur du développement des PMI durant le XI<sup>e</sup> Plan (pour 270,60 MF de dépenses de l'Etat destinées aux PME commerciales et artisanales).

---

<sup>1</sup> Prélèvement sur l'excédent de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat créée par la loi 89-1008 du 31 décembre 1989

### III. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PRÉVUES POUR L'AN 2000

#### A. APERÇU GLOBAL

Le tableau ci-dessous révèle :

- un léger effritement du total des D.O. + C.P. : - 1,7 MF, soit - 0,4 %,
- la baisse des crédits consacrés aux bonifications d'intérêt est à peu près compensée par la participation à divers Fonds de garantie et la progression des interventions dans le cadre des contrats de plan Etat-régions,
- les AP augmentent de 10 % (de 25,9 à 28,5 MF).

*(en millions de francs)*

Chapitre (1)	Libellé du chapitre	Loi de finances pour 1999		Projet de loi de finances pour 2000	
		DO + CP	AP	DO + CP	AP
	<i>1. Actions destinées spécifiquement aux PME</i>				
44-03	Interventions en faveur du commerce et de l'artisanat				
	- aides à la formation	101,21		101,21	
	- actions économiques	90,01		91,89	
	- contrats de plan Etat-régions	17,51		21,50	
44-95	Participation à divers fonds de garantie	0,00		22,00	
44-98	Bonifications d'intérêt	151,00		123,00	
64-02	Aide au commerce et à l'artisanat	28,90	25,90	27,30	28,50
	<b>Total général</b>	<b>388,63</b>	<b>25,90</b>	<b>386,90</b>	<b>28,50</b>

(1) nomenclature 2000

#### B. LES NOUVEAUTÉS ESSENTIELLES

##### 1. Les changements de nomenclature

Pour la deuxième année consécutive ont lieu d'importants changements de nomenclature qui affectent non seulement la présentation mais aussi la gestion des crédits.

La section III - PME, commerce et artisanat - disparaît pour être intégrée dans la section commune I - Economie, finances et industrie - dont elle devient l'agrégat n° 13.

L'an dernier, les dépenses de fonctionnement du secrétariat d'Etat avaient déjà subi le même sort.

## **2. La réorientation des mécanismes de soutien à l'accès au crédit**

Le gouvernement considère que le coût du crédit n'est plus aujourd'hui un obstacle majeur au financement des petites entreprises.

Il en conclut que l'octroi de prêts bonifiés n'apparaît plus désormais comme un facteur déterminant de déclenchement de l'investissement.

Aussi a-t-il décidé de réorienter son action sans abandonner pour autant brutalement la politique précédente, afin de privilégier les mécanismes de garantie d'emprunt qui, en encourageant les banques à prendre davantage de risques, facilitent l'accès au crédit des très petites entreprises.

La SOFARIS négociera, à cet effet, des conventions avec les réseaux bancaires et les sociétés de cautionnement mutuel.

Les crédits du chapitre 44-98 diminuent, en conséquence, de 29 millions de francs tandis qu'est créé le nouveau chapitre 44-95 "participation à divers fonds de garantie", doté de 22 millions de francs.

Ce dispositif de cautionnement bénéficiera aux PME non seulement commerciales et artisanales, mais aussi de service, d'où le rajout de la mention correspondante à l'intitulé du chapitre 44-03 "Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat *et des services*".

## **3. L'ouverture d'une prochaine tranche de contrats de plan**

Par rapport au XI<sup>e</sup> plan (1994-1998, prolongé jusqu'en 1999), les crédits budgétaires consacrés au commerce et à l'artisanat (hors FNADT) augmenteront de 29,7 %, durant le XII<sup>e</sup> plan, pour atteindre 351 millions de francs.

L'accent sera mis sur les aides à la transmission-reprise d'entreprises pour faciliter l'installation de demandeurs d'emploi.

CONTRATS DE PLAN	1999	2000	
<b>Titre IV</b>			
Chap. 44-03 - article 30	17,5	21,5	22,8%
<b>Titre VI</b>			
Chap. 64-02 - article 40			
CP	23,5	20,3	-13,6%
AP	20,0	21,5	7,5%

les crédits demandés pour 2000 correspondent à la première quote-part annuelle de la tranche 2000-2005.

#### 4. L'augmentation du FASA

Le FASA (fonds d'aménagement des structures artisanales) progresse sensiblement en autorisations de programme comme en crédits de paiement.

	1999	2000	2000/1999
<b>FASA</b>			
AP	5,5	7	21,4%
CP	5	7	28,6%

Traditionnellement destiné au financement d'actions d'ingénierie (création-reprise, restructuration du mouvement coopératif artisanal, conseil en exportations...) et à la promotion de l'image des artisans, ce fonds, ainsi abondé, pourra se consacrer aussi à des actions en faveur de l'amélioration de la qualité des produits, de l'utilisation des technologies nouvelles ou de la prise en compte de l'environnement dans les activités artisanales.

## IV. OBSERVATIONS

### A. *SUR LA GESTION DES CRÉDITS*

On constate :

**1** - d'importants **reports de crédits** de 1998 sur 1999 concernant l'exécution des contrats de plan :

- AP = 11,17 MF sur une dotation initiale de 20 MF
- CP = 12,36 MF sur 23,50 MF.

**2** - Au titre IV, 38 ,3 MF de crédits ont été annulés durant l'exercice 1999 :

- 1,330 MF au titre des actions économiques sur un total de 90 MF,
- mais, surtout, 37 MF, au chapitre 44-98, sur un total de 151 MF, concernant les bonifications d'intérêt.

L'une des réponses au questionnaire budgétaire indique qu'« il a été décidé, en 1999, de réduire l'enveloppe de prêts bonifiés à 1 milliard de francs (au lieu des 2 milliards initialement prévus) et de la consacrer exclusivement à des investissements de mise aux normes européennes ».

Cela explique la réduction des crédits correspondants. Le Parlement n'aurait-il pas dû -à tout le moins- être informé d'une modification aussi importante du budget voté pour 1999 ?

**3** - Le taux de déconcentration des crédits d'intervention du titre IV est particulièrement faible (6,50 %), ce qui s'explique, selon le secrétariat d'Etat, par « l'étroitesse des masses budgétaires qu'il gère », notamment celle de la part déconcentrable des crédits de formation professionnelle.

**4** - Le FASA (Fonds d'aménagement des structures artisanales) augmente fortement (+ 3,5 MF de mesures nouvelles), alors qu'il a subi des annulations de crédits en 1999 (- 1,5 MF) et enregistré des reports de l'année précédente (5,10 MF en CP) qui semblent témoigner de problèmes de consommation.

Ne tend-t-il pas, d'autre part, à devenir un chapitre « fourre-tout » en étant appelé à financer des actions de promotion de la qualité de la production artisanale, de diffusion des technologies nouvelles et de prise en compte de la préservation de l'environnement, outre ses dépenses d'ingénierie traditionnelles ?

Par ailleurs, quel rapport y a-t-il entre l'aménagement des structures et la promotion de l'image artisanale (Fête du pain, etc...) que le Fonds contribue à financer ?

### ***B. SUR LA NOMENCLATURE ET LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT***

L'évolution des dépenses de fonctionnement du secrétariat d'Etat, intégrées dans la section commune du bleu « Economie, finances et industrie » est devenu très difficile à suivre.

Une Direction commune aux entreprises commerciales, artisanales et de services a été créée à la fin de 1998 dont il est estimé que « ses missions renouvelées et élargies nécessitent une augmentation de son personnel (de 153 à 200), par rapport à la situation antérieure à la fusion ».

En même temps que leurs services respectifs, les crédits relatifs au commerce, d'une part, et à l'artisanat, d'autre part, ont été eux aussi intégrés, en raison de l'imbrication de ces deux secteurs et « pour s'affranchir des effets de clientèle observés jusque là ».

### ***C. SUR LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE***

La secrétaire d'Etat a fait, à juste titre, de la simplification administrative un de ses chevaux de bataille.

Deux programmes importants ont été entrepris à cet effet en décembre 1997 et novembre 1998.

Toutefois :

- un tiers seulement des mesures du deuxième plan (novembre 1998) a été concrétisé ;

- il a fallu d'abord « simplifier la simplification » en créant une commission de simplification administrative dans le cadre d'une réorganisation des institutions interministérielles compétentes dans ce domaine !

- il avait été nécessaire, auparavant, de créer, par un décret de mars 1981, des centres de formalité administrative afin d'aider les entreprises artisanales à s'acquitter des tâches qui leur sont imposées dans ce domaine ;

- le guichet unique en matière d'aide aux PME, véritable arlésienne administrative, demeure à l'ordre du jour depuis 25 ans !

- de même, certaines des mesures de simplification prévues par les deux programmes de 1997 et 1998 auraient dû, en fait, être prises par des décrets d'application, jamais parus, de la loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle (déclaration unique d'embauche et unification des assiettes de certaines cotisations sociales) ;

- enfin, le secrétariat d'Etat devrait, semble-t-il, d'abord « balayer devant sa porte » en supprimant le dispositif, aussi complexe qu'inopérant, des fonds locaux d'adaptation du commerce rural. (Les sommes ainsi prélevées sur les recettes de taxe professionnelle ont été jusqu'ici trop modestes pour permettre des interventions significatives.)

## **COMMERCE EXTÉRIEUR**

*Rapporteur spécial : M. Marc MASSION*

### **I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS**

Dans le projet de loi de finances pour 2000, les crédits consacrés à l'intervention directe de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur s'élèvent à 3,31 milliards en crédits de paiement, en augmentation de 12,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1999. Les autorisations de programme sont en diminution de 11 %, à 4,24 milliards de francs.

Quatre éléments caractérisent ce budget :

- une stabilisation des moyens alloués au réseau de l'expansion économique, compensée par des gains de productivité affectés au renforcement des missions et à l'amélioration du service rendu aux entreprises ;
- un appui financier accru aux PME ;
- la poursuite de l'adaptation des procédures financières d'appui au commerce extérieur ;
- un changement important de la nomenclature budgétaire, avec d'une part, le basculement d'une partie des chapitres inscrits sur le budget des charges communes sur celui de l'économie, finances et industrie, d'autre part, le regroupement des crédits de l'expansion économique sur quatre chapitres budgétaires.

Les crédits du budget du commerce extérieur sont répartis dans trois fascicules budgétaires :

- celui des services financiers contient les crédits mis à la disposition des structures publiques d'appui au commerce extérieur organisées autour de la direction des relations économiques extérieures (DREE) et de ses services extérieurs en région et à l'étranger ainsi que des organismes placés sous leur

tutelle : le Centre français du commerce extérieur et l'Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises.

- le fascicule des charges communes regroupe les crédits pour le financement des garanties diverses, des études, des bonifications d'intérêt ainsi que des interventions en faveur des PME ;

- enfin, le fascicule comptes spéciaux du Trésor contient le compte 903-07 qui retrace les prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement.

Les changements de nomenclatures dans le projet de loi de finances pour 2000 modifient la répartition des chapitres entre les fascicules, puisque des chapitres sont transférés des charges communes vers le fascicule des services financiers.

Budget du commerce extérieur pour 2000 (selon l'ancienne nomenclature)

Nature des crédits		LFI 1999	PLF 2000	VARIATIONS 2000/99
Chap 3190 et suiv	DEPENSES DE PERSONNEL	774,76	811,56	4,75%
Chap 3498	FONCTIONNEMENT(y compris frais de justice)	219,06	219,06	
Chap 3495	INFORMATIQUE	24,00	24,00	
<b>TOTAL DEPENSES DE PERS.&amp; FONCT (TITRE III).</b>		<b>1 017,82</b>	<b>1 054,62</b>	<b>3,62%</b>
Chap 4280	EXPOSITION de HANOVRE	25,00	115,00	360,00%
Chap 4484	C.F.C.E.	128,00	125,00	-2,34%
Chap 4484	C.F.M.E.- A.C.T.I.M.	116,39	116,39	
Chap 4484	B.I.T.D (tarifs douaniers)+B.I.E.(expositions)	0,61	0,61	
<b>TOTAL DEPENSES D'INTERVENTION (TITRE IV).</b>		<b>270,00</b>	<b>357,00</b>	<b>32,22%</b>
<b>TOTAL DEPENSES TITRES III ET IV</b>		<b>1 287,82</b>	<b>1 411,62</b>	<b>9,61%</b>
Chap 5790 art 77	IMMOBILIER AP	20,00	15,00	-25,00%
	CP	20,00	15,00	-25,00%
<b>TOTAL BUDGET ECONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE (DO+AP)</b>		<b>1 307,82</b>	<b>1 426,62</b>	<b>9,08%</b>
<b>TOTAL BUDGET ECONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE (DO+CP)</b>		<b>1 307,82</b>	<b>1 426,62</b>	<b>9,08%</b>
Chap 14-01 art. 71	ASSURANCE-CREDIT			
Chap 14-01 art. 72	ASSURANCE-PROSPECTION/FOIRE	265,00	290,00	9,43%
Chap 14-01 art. 73	GARANTIE DE CHANGE	p.m	p.m	
Chap. 14-01 art. 74	RISQUE ECONOMIQUE (DO)	400,00	300,00	-25,00%
Chap 37-01 art 10	REMUNERATION NATEXIS BANQUE	34,00	27,00	-20,59%
Chap 37-01 art 20	REMUNERATION AFD	13,00	11,00	-15,38%
Chap 37-03 art 30	EVALUATIONS PREALABLES D'OPERATIONS D'EXPORT	7,50	7,50	
Chap. 44-98	BONIFICATIONS D'INTERETS	550,00	400,00	-27,27%
Chap 64-00 art 30	CONTRATS DE PLAN AP	32,00	45,00	40,63%
	CP	47,00	43,25	-7,98%
Chap 64-00 art 40	CODEX AP	0,00	0,00	
	CP	10,00	0,00	-100,00%
Chap. 68-00 art 10	DONS D'AIDE EXTERIEURE (FASEP) AP	600,00	280,00	-53,33%
	CP	300,00	300,00	
<b>TOTAL CHARGES COMMUNES (DO+AP)</b>		<b>1 901,50</b>	<b>1 360,50</b>	<b>-28,45%</b>
<b>TOTAL CHARGES COMMUNES (DO+CP)</b>		<b>1 626,50</b>	<b>1 378,75</b>	<b>-15,23%</b>
CST 903-07 ligne 01 et 02	PRETS DU TRESOR AS	1 550,00	1 450,00	-6,45%
	CP	0,00	500,00	
	charge nette	-1 237,00	-1 683,00	
<b>TOTAL DU BUDGET DU COMMERCE EXTERIEUR (DO + AP)</b>		<b>4 759,32</b>	<b>4 237,12</b>	<b>-10,97%</b>
<b>TOTAL DU BUDGET DU COMMERCE EXTERIEUR (DO + CP)</b>		<b>2 934,32</b>	<b>3 305,37</b>	<b>12,65%</b>
<b>Effectifs (hors CSN)</b>		<b>1 148</b>	<b>1 138</b>	<b>-0,87%</b>

**A. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DU SERVICE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE À L'ÉTRANGER**

Inscrits au budget des services financiers, les crédits destinés au service de l'expansion économique s'élèvent, à structure constante, à 1,43 milliards de francs, en hausse de 9,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1999. Cette augmentation s'explique par l'augmentation des dépenses en personnel et par une dotation de crédits exceptionnelle pour l'organisation de l'exposition universelle de Hanovre en 2000.

Cet ensemble recouvre :

d'une part, les structures du service de l'expansion économique dirigé par la direction des relations économiques extérieures -DREE- (**les postes d'expansion économique et les directions régionales du commerce extérieur**) ;

et, d'autre part, les organismes parapublics (Centre français du commerce extérieur -CFCE- et Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises **CFME-ACTIM**).

### **1. La confirmation de la rationalisation et du redéploiement des moyens de la direction des relations économiques extérieures**

La direction des relations économiques extérieures s'est engagée, à partir de 1991, dans un programme pluriannuel de réduction de ses effectifs budgétaires.

Ce programme s'est traduit par trois plans triennaux de suppressions d'emplois (1991-1993, 1994-1996 et 1997-1999) qui ont porté sur 20 % des effectifs du réseau de l'expansion économique à l'étranger.

Le dernier plan a conduit à une diminution de 5,35 % des emplois et une diminution de 2,95 % des dépenses en personnel. Ce plan s'est accompagné de mesures d'économie sur les moyens de fonctionnement de la DREE permettant une économie nette de 9,28 % en trois ans, hors dépenses d'informatique.

A compter de 1993, le nombre d'agents recrutés en droit local a été réduit, tandis que les crédits correspondants ont été augmentés, ce qui a entraîné une revalorisation moyenne des rémunérations versées aux agents de droit local de 65 % entre 1993 et 1998. Cette politique a permis la fidélisation d'une main d'œuvre locale qualifiée et parfaitement intégrée aux équipes des postes d'expansion.

Parallèlement, un resserrement global du dispositif a été opéré afin de tenir compte des évolutions de la structure du commerce international. Ainsi, entre 1993 et 1998, 26 postes d'expansion ont été fermés et 7 nouveaux postes ont été ouverts. Les fermetures de postes ont été concentrées en Europe (9 fermetures) et en Afrique (12 fermetures), tandis que les ouvertures ont concerné notamment l'Europe centrale et orientale (2 ouvertures) et la zone Caraïbes (2 ouvertures). Ainsi, au cours de la même période, les effectifs du réseau de la DREE ont diminué de 17,2 % en Amérique du nord, de 23,1 % en Afrique, de 27,5 % en Europe, et de 27,9 % dans la zone Pacifique, tandis qu'ils ont augmenté de 40 % dans les Caraïbes, de 18,7 % en Europe centrale et orientale, de 12,2 % en Amérique du sud et de 8,2 % en Asie. Ces

évolutions marquent le souci constant d'adapter le réseau aux évolutions du commerce mondial.

Cet effort d'adaptation du réseau s'est accompagné de mesures de modernisation importantes des moyens d'informatisation, de mise en réseau, et de communication.

La direction a considérablement modifié ses méthodes de travail afin d'adapter son offre de services aux demandes des entreprises françaises. L'introduction de la facturation des prestations a permis une standardisation des produits proposés aux entreprises et a permis de concentrer les moyens de la direction sur les demandes motivées de la part des exportateurs. La direction s'engage dans une démarche qualité qui trouve son aboutissement dans l'obtention de la certification ISO 9001 pour l'ensemble des postes d'expansion économique, preuve d'une volonté de se mettre aux standards des entreprises. Les premiers postes devraient obtenir la certification au cours de l'année 2000, et l'ensemble des PEE, des DRCE et de l'administration centrale devraient bénéficier de ce « label qualité » à la fin de l'année 2001.

La spécialisation des agents du réseau permet enfin d'obtenir une meilleure expertise sur les différents secteurs d'activité et la mise en œuvre d'une veille sectorielle et concurrentielle efficace.

Le budget de l'expansion économique (titres III et V) pour 2000 voit ses **crédits augmenter de 3,1 % pour atteindre 1,07 milliard de francs**. Les dépenses de personnel augmentent de 4,75 %, tandis que les crédits affectés au matériel et les dépenses en informatique stagnent, et que les dépenses immobilières sont réduites de 25 %.

**• les dépenses en personnel augmentent de 4,75 % pour atteindre 811,56 millions de francs.**

Cet accroissement significatif est lié à plusieurs facteurs.

- **d'une part, la politique de réduction des effectifs se poursuit**, avec la suppression de 29 emplois de catégorie C, et la création de 19 emplois de contractuels de la même catégorie. Cette mesure de suppression de 10 emplois représente une économie de 4,15 millions de francs.

- d'autre part, 40,6 millions de francs sont consacrés au financement des différentes revalorisations des rémunérations publiques. Il s'agit de :

l'ajustement de la ligne indemnité de résidence pour tenir compte de l'effet change-prix : 15 millions de francs ;

versement d'une indemnité compensatrice à l'application de la contribution sociale généralisée sur les indemnités : 4,37 millions de francs ;

la consolidation sur le chapitre cotisations sociales de besoins couverts traditionnellement par des transferts en gestion : 13 millions de francs ;

les ajustements correspondant à l'inscription en loi de finances pour 1999 de l'ensemble des primes auparavant inscrites sur un fonds de concours : 2,4 millions de francs ;

les ajustement dus à l'augmentation du point fonction publique et au GVT.

Un corps d'attachés commerciaux a été créé pour accueillir les agents titularisés dans le cadre de la titularisation des agents contractuels de catégorie A. 104 emplois de contractuels de catégorie A ont ainsi été supprimés dans le projet de budget pour 2000, et autant d'emplois d'attachés commerciaux créés. Les effectifs des agents contractuels employés dans le service de l'expansion économique à l'étranger seront donc ramenés à 735 en 2000 contre 849 en 1999.

Les crédits d'informatique ont fait l'objet d'un accord triennal avec la direction du budget qui prévoit l'inscription d'une dotation annuelle de 24 millions de francs pour les budgets 1999, 2000 et 2001 et l'exonération de toute régulation et de tout gel sur les trois années. Cette dotation permettra de faire face aux renouvellement des équipements et au développement de l'intranet de la DREE.

Les frais de fonctionnement courant sont également maintenus dans le projet de budget pour 2000, après une diminution régulière dans le cadre du contrat triennal 96-99 passé avec la Direction du budget.

Enfin, les dépenses d'investissement des postes sont réduites de 25 %, tant en autorisations de programmes qu'en crédits de paiement. Les crédits permettront de faire face aux dépenses pour les travaux d'entretien et de rénovation du parc existant, soit 10 millions de francs par an, ainsi que de financer certaines opérations de regroupement avec les chancelleries diplomatiques.

## **2. La restructuration des organismes d'appui au commerce extérieur**

Le montant global des dotations aux organismes d'appui au commerce extérieur, pour 2000 s'élève à 357 millions de francs contre 270 millions de francs en 1999, soit une progression de 32,2 %. La totalité de cette hausse est due à la dotation de 115 millions de francs inscrite au chapitre 42-80 (expositions internationales) destinée à financer le pavillon français à l'exposition universelle de Hanovre en l'an 2000, dont le coût total s'élève à 150 millions de francs.

Si l'on ne prend pas en compte cette dotation, les crédits affectés aux organismes d'appui au commerce extérieur sont en légère baisse (242 millions de francs en 2000 contre 245 millions de francs en 1999).

Les moyens destinés au Centre français du commerce extérieur (CFCE) diminuent en 2000, de 2,4% (- 3 millions de francs) pour s'élever à 125 millions de francs. La baisse de cette dotation est liée aux économies dégagées par la réforme du CFCE, et n'affectent pas ses moyens d'action.

Les crédits attribués à l'Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises, née de la fusion du Comité français des manifestations et économiques (CFME) et de l'Agence pour la coopération technique industrielle et économique (ACTIM), sont stabilisés après une diminution importante en 1999, et s'établissent à 116,39 millions de francs.

L'Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises a pour mission de réaliser et de coordonner toutes les actions de promotion destinées à préparer et à favoriser le développement international des entreprises françaises (notamment les actions de coopération technique, industrielle et commerciale, de gestion des coopérants du service national en entreprise, et celles s'exerçant par le biais des foires, salons et manifestations internationales ou nationales à l'étranger).

Plusieurs contraintes externes pèsent sur le CFME-ACTIM, notamment la réduction du temps de travail à 35 heures, et l'incertitude importante concernant les recettes des CSNE. La mise en place d'un mécanisme de sauvegarde en cas de perte dépassant un certain seuil devrait permettre de limiter ce dernier facteur.

La reconduction de la dotation de 1999 permet de maintenir le volume d'activité de l'organisme à son niveau actuel, soit 200 opérations collectives dont 4 expositions françaises, et 87 participations collectives d'entreprises françaises dans les salons internationaux.

## ***B. LA RÉORGANISATION DES MOYENS EN FAVEUR DES PME***

Le projet de budget pour 1999 a modifié sensiblement la structure des aides aux PME, avec le remplacement du Comité de développement extérieur (CODEX) par un nouveau volet du Fonds d'études au secteur privé (FASEP) nommé « Appui au secteur privé ». L'année 2000 marque la disparition des crédits du CODEX, une réduction importante des autorisations de programme du FASEP, et une stabilisation de ses crédits de paiement.

Pour 2000, les principaux dispositifs d'appui aux entreprises mobilisent 333,25 millions de francs, soit une hausse de 3,5 % par rapport à 1999.

Les crédits qui figurent dans le tableau ci-dessous sont inscrits au budget des charges communes (chapitres 14-01) et des services financiers (64-00). Ce dernier chapitre a été transféré du fascicule des charges communes afin de permettre une meilleure lisibilité.

**Les moyens en faveur des PME**

*(en millions de francs)*

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>variations (%)</b>
Assurance prospection	265,00	290,00	9,43
CODEX	10,00	0,00	-100,00
Promotion commerciale des PME (contrats de plan)	47,00	43,25	-7,98
<b>TOTAL</b>	<b>322,00</b>	<b>333,25</b>	<b>3,49</b>

• Le montant retenu pour l'assurance-prospection dans le projet de loi de finances pour 2000 s'élève à 290 millions de francs, en augmentation de 9,4 % par rapport à 1999.

Cette hausse vise à adapter la dotation initiale des crédits aux besoins réels. Il convient de rappeler que cette dotation est à caractère évaluatif, ce qui avait conduit à une surévaluation systématique en loi de finances initiale jusqu'en 1998.

**Assurance-prospection :  
crédits affectés en loi de finances et crédits réellement consommés**

	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999 (LFI)</b>	<b>2000 (PLF)</b>
Ligne budgétaire évaluative	340	400	325	415	400	400	270	290
Résultat comptable (y compris le fonds ingénierie)	352	314	363	345	243,2	259	270*	

\*prévisions

Sous trois formes différentes, l'assurance prospection aide l'exportateur à faire face à ses dépenses de prospection sur les marchés étrangers et l'indemnise en cas d'insuccès commercial :

- **l'assurance-foire** permet de couvrir à hauteur de 65 % les frais engagés par une entreprises dans une manifestation commerciale à l'étranger, les salons ayant lieu dans l'Union européenne étant exclu de ce dispositif, même si depuis 1997, certaines dérogations sont apportées pour des manifestations dans l'Union européenne et en France. Cette procédure rencontre un vif succès auprès des entreprises, notamment les plus petites d'entre elles. Sa clientèle est constituée à 90 % de sociétés réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 100 millions de francs. En 1998, 745 contrats ont été signés contre 941 en 1997. L'assurance foire représente 42,6 % du nombre des contrats d'assurance prospection signés.

- **l'assurance prospection simplifiée** est une aide forfaitaire au repérage de débouchés porteurs dans les pays de l'Union européenne. En 1998, cet outil représente 40,4 % des contrats signés. Plus de la moitié des entreprises bénéficiaires de ce type de contrat réalise un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions de francs ;

- **l'assurance prospection normale** concerne des zones plus lointaines. En 1998, ce produit a représenté 17 % des contrats conclus. 80 % des entreprises auxquelles un contrat de cette nature a été délivré ont réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 100 millions de francs.

**Répartition de l'assurance prospection selon ses trois composantes**

*(En pourcentage)*

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Assurance prospection normale	18,50	18,00	19,00	16,5	17
Assurance prospection simplifiée	51,70	45,00	48,20	38,3	40,4
Assurance foire	29,70	37,00	32,80	45,2	42,6

En 1998, 2.263 PME ont demandé à bénéficier de ces procédures, et 1.750 contrats ont été signés (contre 2.081 en 1997 et 1.728 en 1996).

L'assurance prospection est restée relativement peu touchée par la crise des pays émergents en 1998, l'intérêt des entreprises étant orienté vers les mêmes destinations qu'en 1997. Cependant, les entreprises ont pris l'initiative de se redéployer vers le continent américain et l'Europe, sans délaisser l'Asie, puisque la Chine et le Japon figurent encore en 1998 parmi les 10 destinations les plus prospectées. En termes d'exportations déclarées, en assurance prospection et en assurance foire, l'Asie est demeurée la première zone,

malgré une légère baisse. Il convient de préciser que les retombées de la prospection sur les recettes d'exportation se mesurent généralement deux ans après la prise de garantie.

Les résultats seront vraisemblablement plus nuancés pour l'année 1999, du fait des conséquences de la crise. En effet, la prise de garantie peut être refusée dans certains cas aux entreprises souhaitant exporter vers la Russie et l'Asie notamment. La décision d'accorder ou non un soutien est dépendante de la solidité financière de l'entreprise, de son secteur d'activité, de la qualité de ses produits et de la pertinence de sa stratégie commerciale. L'avis du poste d'expansion économique de la zone prospectée est cependant l'élément déterminant, car l'Etat refuse son soutien à des projets jugés hasardeux.

Le faible coût de l'assurance prospection permet d'obtenir un **effet de levier considérable puisqu'il s'élève à environ 60 francs d'exportations nouvelles pour 1 franc de dépense publique.**

**• Les crédits du comité de développement extérieur (CODEX) disparaissent puisque ce dernier a été incorporé dans le Fonds d'Etudes et d'Aide au Secteur Privé (FASEP) depuis juillet 1998.** La consommation prévue pour 1999 des crédits au titre des contrats CODEX en vigueur est de 15 millions de francs. Pour l'année 2000 et les exercices budgétaires ultérieurs, les reports de crédits (31,9 millions de francs pour 1999) devraient permettre d'honorer l'ensemble des contrats encore en vigueur, jusqu'à l'extinction complète des engagements pris.

Le FASEP a vu ses missions se développer avec la création d'un volet « appui au secteur privé » qui se substitue aux différents outils d'aide à l'investissement existants (CODEX, protocoles de partenariat, fonds PECO<sup>1</sup> de la SOFARIS)

Ce nouveau volet du FASEP sous la forme d'un fonds de garantie, est doté de 300 millions de francs en crédits de paiement pour 2000. Le fonctionnement de ce fonds s'articule de la manière suivante :

- une domiciliation à la SOFARIS, filiale de la BDPME
- un risque d'épuisement assumé à part égale par la SOFARIS et l'AFD, qui devrait couvrir au moins 900 millions de francs de concours
- une délégation de décision pour les petits dossiers, les projets plus importants étant examinés par le Comité interministériel du FASEP pour des montants

---

<sup>1</sup> PECO : pays d'Europe centrale et orientale

garantis jusqu'à 10 millions de francs, soit une couverture de risque maximum de 5 millions de francs.

Ce nouveau dispositif s'applique aux entreprises françaises de moins de 3 milliards de francs de chiffre d'affaire, et comporte deux volets, l'un garantissant l'apport en fonds propres effectués dans les filiales étrangères, et l'autre garantissant les crédits octroyés par des banques locales pour le financement des investissements physiques des filiales.

• **Le montant des autorisations de programme prévues au titre du volet "commerce extérieur" des contrats de plan pour 2000 s'élève à 45 millions de francs, soit une augmentation de 40,6 %.** Le montant des crédits du commerce extérieur inscrits dans les contrats de plan Etat-régions a été fixé à 352 millions de francs, dont 45 millions de francs dans le projet de budget pour 2000, et 307 millions à répartir sur les 6 années suivantes, soit plus de 50 millions de francs par an. Cet arbitrage marque une nette augmentation de près de 30 % par rapport aux contrats de plan précédents. Les crédits de s'élèveront à 43,25 millions de francs pour 2000, soit une légère baisse par rapport à l'année passée, qui s'explique par la montée en charge progressive des décaissements.

L'augmentation des autorisations de programme est bienvenue, car le volet commerce extérieur des contrats de plan est un élément très important du dispositif d'appui aux PME pour l'exportation.

**Les dotations budgétaires du volet commerce extérieur  
des contrats de plan (1994-1999)**

	<b>Autorisations de programme (LFI - régulation)</b>	<b>Crédits de paiement (LFI - régulation)</b>
<b>1994</b>	<b>46</b>	<b>21,6</b>
<b>1995</b>	<b>33</b>	<b>23,7</b>
<b>1996</b>	<b>44,9</b>	<b>29,5</b>
<b>1997</b>	<b>32</b>	<b>38</b>
<b>1998</b>	<b>32</b>	<b>44</b>
<b>1999</b>	<b>32</b>	<b>47</b>
<b>2000</b>	<b>45</b>	<b>43,25</b>

Les aides du volet extérieur des contrats de plan Etat-Région s'adressent aux PME qui disposent de produits compétitifs, sont peu exportatrices et ont besoin d'un soutien public pour engager une démarche de développement internationale. **Plus de la moitié des entreprises bénéficiaires ont moins de 50 salariés tandis que les trois quart réalisent un chiffre d'affaire inférieur à 50 millions de francs.** L'aide régionale constitue une première étape, essentielle dans le développement de l'entreprise, qui lui permet de structurer sa démarche export et de bénéficier ultérieurement d'appuis nationaux ou communautaires pour un projet plus ciblé, sur des marchés plus lointains.

La priorité des nouveaux contrats de plan Etat-Région est d'augmenter le nombre de PME qui exportent régulièrement, ce qui implique de renforcer et de moderniser le dispositif et de donner à l'Etat les moyens d'un partenariat fort avec les régions. Les aides régionales et les critères d'éligibilité seront harmonisés, afin de mettre en place un traitement aussi homogène que possible d'une région à l'autre, tout en laissant une marge de manoeuvre aux partenaires locaux.

Les crédits des contrats de plan permettent de financer deux sortes d'aides aux entreprises :

**des aides aux montants modestes pour jeter les bases d'une démarche de développement international. Il s'agit de :**

- **l'aide au conseil**, qui permet d'alléger les coûts d'utilisation d'un cabinet spécialisé pour réaliser une étude de marché, ou pour organiser la démarche export de la société.

- **l'aide à la participation à des foires et des salons.** Elle constitue le complément de l'assurance-foire qui, jusqu'à la décision du plan PME de janvier 1997, ne couvrait que les manifestations hors Union européenne ;

- **l'aide aux "investissements immatériels"** qui permet le financement des traductions de documentations en langue étrangère, des dépôts de marques et brevets, des formations export, des invitations d'acheteurs étrangers.

**des aides plus élevées pour donner plus d'ampleur à la démarche de développement à l'étranger. Il s'agit de :**

- **l'aide à l'implantation à l'étranger**, qui favorise la création de structures commerciales légères à l'étranger. Elle prend en charge une partie des frais de fonctionnement d'un bureau de représentation ou d'une filiale, uniquement pendant la première année.

- **l'aide au recrutement de cadres internationaux** qui a un effet direct et positif sur l'emploi et sur la compétitivité de l'entreprise. Une partie du coût du salarié (30 à 50 %) est prise en charge pendant sa première année d'activité (soit un montant unitaire moyen de 100.000 à 120.000 francs).

Enfin, les PME qui recourent aux nouvelles technologies de l'information et de la communication seront soutenues, et les petites entreprises seront sensibilisées à l'importance et au rôle de la veille concurrentielle et de l'intelligence économique.

### ***C. LA RÉDUCTION DU COÛT BUDGÉTAIRE DES PROCÉDURES FINANCIÈRES DE SOUTIEN À L'EXPORTATION***

• Les procédures gérées par Natexis Banque pour le compte de l'Etat (chapitre 44-98 bonification d'intérêt) voient leur crédits diminuer de 150 millions pour 2000 et s'élever à 400 millions de francs.

La loi du 29 décembre 1997 précise le mandat confié à Natexis banque par l'Etat pour la gestion des procédures de stabilisation de taux d'intérêt ainsi que la gestion de certains accords de consolidation.

- La stabilisation des taux d'intérêt permet aux exportateurs et aux banques françaises de proposer à leur client emprunteur un financement à taux fixe en francs français ou en devises, soit parce que ce point constitue une exigence de l'appel d'offres, soit parce que l'offre commerciale sera rendue plus attractive par ce type de financement. En effet, les emprunteurs étrangers peuvent apprécier de pouvoir disposer d'un taux fixe et donc de charges financières prédéterminées.

Pour les crédits de deux ans minimum, Natexis compense (ou reçoit des banques) la différence entre le taux fixe du crédit<sup>1</sup> et un taux représentatif des conditions de refinancement à court terme des banques, majoré de la marge bancaire autorisée. Elle garantit ainsi les banques contre une augmentation de leurs coûts de refinancement, pour les crédits en devises et en francs français.

- La gestion des accords de consolidation : Natexis refinance par l'emprunt certaines créances impayées au titre d'accords de consolidation de dettes conclu avec des pays étrangers. Le Trésor public, après les nouveaux passages des pays débiteurs en Club de Paris, peut prendre en charge les impayés sur accords de consolidation. Les arriérés sur intérêts de consolidation sont alors apurés par le compte spécial du Trésor 903-17.

- Le coût budgétaire de d'assurance-crédit géré par la COFACE (chapitre 14-01 article 71) pour le compte de l'Etat est nul en 1998, car le montant des récupérations a dépassé celui des indemnités de 6 milliards de francs. La bonne situation globale s'explique par la conjugaison des règlements enregistrés sur les principaux pays débiteurs au titre des accords de consolidation et d'une politique de couverture prudente face à la crise des pays émergents, qui a permis de limiter les risques.

- Le coût de la garantie de risque économique diminue de 33,3 % par rapport à 1999 pour s'établir à 300 millions de francs.

- Les crédits relatifs aux protocoles financiers diminuent. Ainsi, la dotation du FASEP (chapitre 68-00 article 10) diminue de 53 % en autorisations de programme, à 280 millions de francs. Cette baisse s'explique par la fin des dépenses exceptionnelles, comme le fonds de Garantie Maroc (200 millions de francs) et les protocoles de dons restants (Tunisie, territoires palestiniens), ainsi qu'un transfert exceptionnel de l'Agence Française de Développement (AFD) au titre de ses activités en Palestine. Les autorisations de programme seront affectées au FASEP-Etudes.

La charge nette des *"prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement"*, inscrite au compte spécial du Trésor n° 903-07, est négative pour l'année 2000 de 1.683 millions de francs.

Dans un souci de transparence, le chapitre 01 est devenu le chapitre 03 (investissement), géré par autorisations de programme qui se substituent aux autorisations de signatures, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999. La dotation de 1.450 millions de francs en 2000 correspond à la liste des pays éligibles arrêtée par le ministre, qui est amputée du Brésil sur lequel aucun projet n'avait été

---

<sup>1</sup> Il s'agit du TICR : taux d'intérêt commercial de référence, proche des taux fixes à moyen/long terme de marché

financé. En crédits de paiement, la dotation de 500 millions de francs tient compte des reports et de la diminution des avances de trésorerie faites aux organismes gestionnaires (AFD et Natexis) qui se sont révélées trop larges.

- Les crédits relatifs aux études d'évaluation préalable des opérations d'export sont reconduits à 7,5 millions de francs, ainsi que les crédits affectés à l'évaluation a posteriori des projets, à 4,5 millions de francs. Ces deux chapitres sont transférés au budget des services financiers (chapitre 37-75, articles 82 et 83), en provenance du budget des charges communes (chapitre 37-03 articles 20 et 30), dans un souci de meilleure lisibilité.

## **II. LES RÉSULTATS DU COMMERCE EXTÉRIEUR**

### ***A. L'ÉVOLUTION DU COMMERCE MONDIAL***

#### **1. La croissance du commerce mondial a ralenti en 1998**

Après une progression exceptionnelle du commerce mondial en 1997 (+ 10,5 %), l'année 1998 marque un net ralentissement, avec une croissance de 3,5 %. Ce retrait vient de la récession au Japon, de la très forte contraction de la demande intérieure dans les pays du sud-est asiatique et du recul de la demande d'importations des pays de l'OPEP, liée à la baisse du prix du pétrole. Les importations du continent américain et de l'Europe ont été moins importantes qu'en 1997, mais ont soutenu le commerce mondial en limitant les effets dépressifs de la crise asiatique sur les échanges mondiaux.

#### **2. Une reprise timide de la croissance du commerce mondial en 1999**

En 1999, la croissance du commerce mondial devrait accélérer, en raison d'une reprise de l'activité sur le continent asiatique et de l'exceptionnelle durée du cycle américain, malgré un ralentissement marqué au sein de la zone euro au début de l'année. Toutefois, la croissance des échanges, évaluée à environ 5 %, devrait demeurer inférieure à la moyenne de 7 % observée sur la période 1985-1996.

L'Asie devrait contribuer pour l'essentiel à cette accélération du commerce mondial. La contribution des Etats-Unis se maintiendrait, en raison de la vigueur de la demande intérieure. Enfin, les pays de l'OPEP participeraient également à cette reprise du commerce mondial grâce à la remontée des prix

du pétrole. La demande en provenance des pays d'Amérique latine est en net ralentissement sur les premiers mois de 1999, en raison de la détérioration des perspectives d'exportation de ces pays, liée essentiellement à la crise brésilienne. D'autre part, la demande d'importation des six grands pays de la zone euro devrait diminuer de quatre points par rapport à l'année 1998.

## ***B. LA CROISSANCE DE L'EXCÉDENT COMMERCIAL DE LA FRANCE***

### **1. Le commerce extérieur français en 1998**

**En 1998, pour la septième année consécutive, le commerce extérieur de la France a dégagé un excédent**, qui s'est élevé à 148 milliards de francs, soit environ 1,6 % du PIB. Ce solde fait suite à l'excédent record enregistré en 1997, et constitue une bonne performance compte tenu des effets de la crise asiatique et de la reprise de la demande intérieure.

Ce résultat s'explique notamment par le repli important du déficit énergétique et par le maintien d'une bonne compétitivité-prix des produits français, les exportateurs compensant par des efforts de marge la hausse du taux de change du franc. Les exportations ont augmenté de 6,7 % en volume, soit une progression nettement supérieure à la croissance du commerce mondial (3,5 %). Cependant, les exportations n'ont pas cessé de ralentir au cours de l'année, en raison de la détérioration de l'environnement international et du contexte de change défavorable à la compétitivité des produits français.

**Sur le plan géographique**, l'évolution de notre commerce extérieur a été contrastée. L'excédent commercial avec l'Union européenne est resté élevé (63,8 milliards de francs), bien qu'en réduction du fait d'une croissance importante des importations de 10,8 % contre une moindre croissance des exportations de 7,9 %. Le déficit avec les autres pays de l'OCDE s'est réduit, mais pas pour tous les pays, puisque les ventes vers les Etats-Unis ont progressé de 20 %, alors que celles à destination du Japon sont en baisse de 4 %. La crise asiatique s'est traduite par une forte dégradation du solde commercial avec les pays d'Asie en développement rapide. Les ventes françaises ont chuté de 17 %, tandis que les importations en provenance de ces pays, favorisées par l'évolution des changes, ont augmenté de 6,5 %. L'excédent est resté stable avec les pays de l'Est et a augmenté fortement avec le Moyen-Orient du fait de la chute des prix du pétrole. Enfin, les exportations vers les pays d'Afrique ont augmenté de 16 %.

**Sur le plan sectoriel**, l'excédent des industries agro-alimentaires s'est réduit après avoir atteint un niveau exceptionnel en 1997, du fait de la crise en Asie et en Russie. Le déficit des biens de consommation s'est accru de

11,5 milliards de francs, car la reprise de la consommation intérieure a provoqué une hausse importante des importations. Pour la même raison, et malgré une bonne performance des constructeurs français à l'exportation, l'excédent en matière d'automobiles a légèrement régressé. Le solde des biens intermédiaires s'est dégradé de 17 milliards de francs, tandis que le commerce de bien d'équipement dégage un excédent élevé, avec notamment un excédent de 10 milliards de francs pour les téléphones portables, et de 44 milliards de francs pour la construction aéronautique.

La contribution négative du commerce extérieur à la croissance s'est nettement amplifiée avec l'entrée en récession de la majeure partie des pays émergents, pour atteindre -1,5 % en 1998.

**La bonne performance du commerce extérieur français dans un contexte de dégradation de la conjoncture internationale et de reprise de la consommation intérieure souligne le caractère structurel de l'excédent du commerce extérieur.**

## **2. Les perspectives pour 1999 et 2000**

Le commerce extérieur de la France devrait connaître un ralentissement en 1999.

En 1999, la croissance de la demande mondiale adressée à la France devrait ralentir pour la deuxième année consécutive, passant de 5,9 % à 3,8 % en moyenne annuelle. Cette diminution est due à la faible croissance de la demande au sein de la zone euro en début d'année, compensée partiellement par la reprise sur le continent asiatique. Le redressement de la demande en Europe au cours de l'année devrait cependant conduire à une amélioration sensible de la demande mondiale adressée à la France.

La structure géographique des échanges de la France explique le déphasage de la demande mondiale qui lui est adressée avec le commerce mondial. En 1998, la France était apparue relativement épargnée par rapport aux évolutions mondiales, car elle avait bénéficié de « l'effet-tampon » du commerce intra-européen, et de la conjoncture encore favorable de ses principaux partenaires dans le reste du monde. En 1999, la France subit au contraire l'effet amplificateur du ralentissement conjoncturel européen de l'hiver dernier, puisque deux tiers de ses exportations sont orientées vers des pays européens. L'excédent de la balance commerciale pour 1999 devrait se situer aux environs de 80 milliards de francs, en forte réduction. Cette baisse serait due à la vigueur de la demande intérieure, entraînant une forte détérioration de l'excédent manufacturier, et d'une augmentation du déficit énergétique, liée à la hausse des prix du pétrole.

La reprise anticipée de la croissance en Europe risque cependant d'améliorer les prévisions effectuées pour l'année 1999. Ainsi, le mois de juillet 1999 a connu des exportations pour un montant de 159,6 milliards de francs, et un excédent commercial de 20,2 milliards de francs, chiffres qui constituent des records et témoignent du dynamisme retrouvé du commerce extérieur français.

Les exportations françaises devraient progresser sensiblement en 2000 (entre 5 et 6 % selon les estimations), à la faveur de la reprise en Europe continentale. Les importations accéléreraient également, de sorte que la contribution des échanges extérieurs à la croissance serait nulle en 2000 d'après l'OCDE, après avoir été négative en 1999. Le solde de la balance commerciale devrait augmenter considérablement, pour s'établir entre 152 et 154 milliards de francs selon les prévisions.

### **III. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR**

#### **1. Un budget guère transparent**

Les crédits du commerce extérieur sont répartis dans trois fascicules budgétaires : les services financiers, les charges communes et les comptes spéciaux du Trésor. Or, cet éparpillement ne rend pas la lecture de ce budget aisée, d'autant que de nombreux aspects de la nomenclature budgétaire sont modifiés cette année. En outre, l'analyse purement budgétaire des crédits inscrits aux charges communes et aux comptes spéciaux du Trésor ne permet pas d'appréhender la réalité des aides fournies par l'Etat aux entreprises ou aux Etats étrangers pour encourager l'essor du commerce extérieur français.

#### **2. Une politique engagée en faveur d'une amélioration du service rendu aux entreprises**

Ce projet de budget témoigne de la poursuite de la rationalisation du dispositif d'aides aux entreprises françaises exportatrices. Votre rapporteur ne peut qu'encourager les réflexions engagées sur une meilleure coordination des aides au commerce extérieur aussi bien au niveau national (grâce à la convention de rapprochement entre le CFCE et le CFME ACTIM) qu'au niveau régional (avec le développement aux conventions régionales à l'export) et au niveau international (avec le rapprochement des postes d'expansion économique avec les chambres de commerce à l'étranger).

Plusieurs mesures témoignent de la volonté du Secrétariat d'Etat au commerce extérieur d'améliorer et de garantir le service rendu aux entreprises. Le

lancement de la campagne de certification « ISO 9001 » pour l'ensemble des postes permettra d'engager le personnel dans une démarche qualité, et d'uniformiser les procédures de travail, afin de garantir le niveau de prestation de service offert. La mise en place de l'opération « le Fil de l'Export », pilotée par le CFCE, vise à simplifier l'accès des entreprises à l'information sur les marchés étrangers et les aides au commerce extérieur, notamment pour les PME. Un centre d'appel répond aux questions des entreprises, ou réoriente leurs appels vers les partenaires compétents (administrations, organismes publics et parapublics, associations, organisations professionnelles...). Ce dispositif mis en service au courant du mois de septembre 1999 semble répondre à une demande, puisqu'environ cent appels sont traités chaque jour.

### **3. Un contrat d'objectifs ambitieux passé avec la Direction du Budget**

La DREE souhaite s'engager dans une démarche ambitieuse portant sur l'ensemble de ses missions pour la période 2000-2002, à travers un contrat d'objectif passé avec la Direction du Budget. Les principaux objectifs sont :

- améliorer la collecte et la diffusion de l'information économique, et le renforcement des prestations offertes aux PME.
- améliorer la connaissance de la clientèle pour adapter la politique d'offre. La désignation d'experts à vocation régionale sur plusieurs secteurs clés pour l'économie française devra permettre de mieux identifier les besoins des entreprises et de mieux y répondre.
- développer l'accès à l'information via le réseau Internet, dans le cadre de partenariats avec d'autres administrations.
- certifier selon la norme ISO 9001 l'ensemble des PEE.
- développer le socle de PME exportatrices.
- renforcer l'expertise et le rôle de la DREE sur les questions communautaires et multilatérales, notamment dans le cadre du cycle de négociations de l'OMC à Seattle.
- poursuivre la régionalisation des expertises avec la désignation de correspondants régionaux pour les questions multilatérales.
- accroître l'efficacité de l'administration et l'utilisation des crédits. La création d'une dotation globale qui rassemble les crédits de l'expansion économique dans quatre chapitres distincts permettra une optimisation de l'utilisation des crédits du fait d'une plus grande fongibilité.

**Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cet ensemble de mesures qui poursuit le mouvement de modernisation de l'administration engagé dès 1991, afin d'améliorer le service rendu aux entreprises.**

#### **4. Une augmentation bienvenue des moyens budgétaires affectés au volet international des contrats de plan Etat/régions**

Les aides au commerce extérieur des contrats de plan Etat/régions ont fait la preuve de leur efficacité et de leur intérêt pour les PME. Elles constituent un échelon indispensable dans le dispositif d'aide au commerce extérieur. **Votre rapporteur se félicite donc que l'engagement budgétaire de l'Etat soit renforcé, puisque les crédits affectés au volet « commerce extérieur » augmentent de près de 30 % pour les contrats 2000-2006.**

#### **5. Le remplacement des VSNE/CSNE par les volontaires civils**

La loi portant réforme du service national supprime le système des coopérants du service national en entreprise, qui offrait à de nombreux jeunes diplômés la possibilité de bénéficier d'une première expérience dans un pays étranger. **Votre rapporteur se félicite du vote par le Sénat du projet de loi sur le volontariat civil** et espère que les dispositions prévues permettront aux jeunes hommes et aux jeunes femmes qui le souhaitent de bénéficier d'une expérience professionnelle intéressante dans les entreprises françaises à l'étranger.

## ÉDUCATION NATIONALE, RECHERCHE ET TECHNOLOGIE

### I - ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

*Rapporteur spécial* : M. Jacques-Richard DELONG

**Le projet de budget** de l'enseignement scolaire pour 2000 poursuit la **croissance des crédits** constatée l'année dernière (+ 4,13 %).

Ainsi, les moyens inscrits au projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2000 sont en hausse de **3,46 %**, **dépassant pour la première fois la barre symbolique des 300 milliards** pour atteindre **308,49 milliards de francs** (contre 298,17 milliards de francs en 1999).

Or, les prévisions relatives aux effectifs d'enfants scolarisés dans l'enseignement primaire et dans l'enseignement secondaire dans les années à venir n'ont pas varié : après avoir décri de 58.900 élèves à la rentrée 1999, les effectifs scolarisés devraient de nouveau se contracter de 59.600 élèves à la rentrée 2000. On escompte par ailleurs, dans les dix prochaines années, une diminution des effectifs de 220.000 élèves dans les écoles et de près de 400.000 élèves dans le second degré.

**Dans ce contexte, il convient de s'interroger sur les 10,3 milliards de francs de plus qu'en 1999, consacrés à l'éducation nationale.** Le maintien des crédits au niveau de l'année dernière aurait pu suffire à améliorer les conditions de l'enseignement puisque un même montant de crédits aurait été consacré à un nombre plus restreint d'élèves.

Cette réflexion est d'autant plus urgente à mener qu'avec 82 % de crédits affectés aux dépenses de personnel, le budget de l'enseignement scolaire est un des budgets les plus rigides de l'Etat. Seule une action de long terme permettra donc de contenir la progression de ses crédits dans une proportion raisonnable au regard, certes, de nos engagements européens, mais surtout de la compétitivité de la France, sans affecter bien entendu la qualité de l'enseignement dispensé.

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Avec **308,49 milliards de francs** de crédits, le budget de l'enseignement scolaire est le premier budget de la Nation.

Par ailleurs, comme l'indique le tableau ci-après, la **part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget total de l'Etat** (charges civiles et militaires) reste à peu près stable, après une augmentation de 0,4 point l'année dernière. Alors qu'elle avait été stabilisée autour de 17,6 % de 1995 à 1997, elle **atteindra 18,3 % en 2000**.

### Evolution du budget de l'éducation nationale depuis 1989

(en milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	PLF2000
<b>Budget de l'enseignement scolaire</b>	184	200	218	227	242	251,3	262,2	273,1	277,2	285,9	298,2	308,5
Accroissement en %	5,1	8,7	9	4,13	6,61	3,84	4,34	4,16	1,5	3,15	4,13	3,46
<b>Budget de l'éducation nationale</b>	209,2	227,4	248,3	262,5	281,7	291,5	304,4	317,4	324,2	334,4	348,8	360,9
Accroissement en %	5,7	8,7	9,19	5,72	7,31	3,48	4,43	4,27	2,14	3,14	4,3	3,3
<b>Budget de l'Etat</b>	1.164	1.234	1.294	1.337	1.402	1.455,5	1.486,1	1.551	1.563,3	1.589,7	1.620,5	1.682,5
Accroissement en %	1,8	6	4,88	3,32	4,86	3,82	2,1	4,37	0,79	1,69	1,8	0,9
<b>Part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat en %</b>	<b>15,8</b>	<b>16,2</b>	<b>16,8</b>	<b>17</b>	<b>17,3</b>	<b>17,3</b>	<b>17,6</b>	<b>17,6</b>	<b>17,7</b>	<b>18</b>	<b>18,4</b>	<b>18,3</b>

Le tableau ci-dessus montre également que **le budget de l'enseignement scolaire a augmenté de 124 milliards de francs, en francs courants, depuis 1989**.

Le tableau ci-après retrace les crédits du budget de l'enseignement scolaire.

**Récapitulation des crédits**

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2000
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
<b>Titre III Moyens des services</b>							
Personnel							
Rémunérations d'activité			177.007.717.514	+2.508.924.863	179.516.642.377	+1.489.047.054	181.005.689.431
Personnel en retraite							
Pensions et allocations			58.179.520.000	+4.254.648.000	62.434.168.000		62.434.168.000
Personnel en activité et en retraite. Charges sociales			9.218.968.581	+472.559.180	9.691.527.761	+112.432.187	9.803.959.948
Matériel et fonctionnement des services			1.963.705.667	-39.710.000	1.923.995.667	+57.483.561	1.981.479.028
Subventions de fonctionnement			5.196.238.122	-9.891.409	5.186.346.713	+168.959.999	5.355.306.712
Dépenses diverses			1.882.802.175		1.882.802.175	+10.845.953	1.893.648.128
<b>Totaux titre III</b>			<b>253.448.952.059</b>	<b>7.186.530.634</b>	<b>260.635.482.693</b>	<b>+1.838.768.554</b>	<b>262.474.251.247</b>
<b>Titre IV Interventions publiques</b>							
Interventions politiques et administratives			481.315.860		481.315.860	-+230.976.974	250.338.886
Action éducative et culturelle			43.494.506.826	-146.776.000	43.641.282.826	+1.460.637.110	45.101.919.936
<b>Totaux titre IV</b>			<b>43.975.822.686</b>	<b>146.776.000</b>	<b>+44.122.598.686</b>	<b>1.229.660.136</b>	<b>45.352.258.822</b>
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>297.424.774.745</b>	<b>7.333.306.634</b>	<b>304.758.081.379</b>	<b>+3.068.428.690</b>	<b>307.826.510.069</b>
<b>Titre V Investissements exécutés par l'Etat</b>							
Equipement culturel et social	623.000.000	621.500.000	647.960.000		185.000.000	+397.200.000	582.200.000
<b>Totaux titre V</b>	<b>623.000.000</b>	<b>621.500.000</b>	<b>647.960.000</b>		<b>185.000.000</b>	<b>+397.200.000</b>	<b>582.200.000</b>
<b>Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat</b>							
Equipement culturel et social	85.000.000	88.500.000	106.200.000		35.000.000	+54.000.000	89.000.000
<b>Totaux titre VI</b>	<b>85.000.000</b>	<b>88.500.000</b>	<b>106.200.000</b>		<b>35.000.000</b>	<b>+54.000.000</b>	<b>89.000.000</b>
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>708.000.000</b>	<b>710.000.000</b>	<b>754.160.000</b>		<b>220.000.000</b>	<b>+451.200.000</b>	<b>671.200.000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>708.000.000</b>	<b>710.000.000</b>	<b>298.178.934.745</b>		<b>304.978.081.379</b>	<b>+3.519.628.690</b>	<b>308.497.710.069</b>

## A. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE

### 1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent à **307,82 milliards**, en hausse de 3,49 % par rapport à 1999 : elles avaient alors cru de 4,13 %.

Plus de 82 % des dépenses ordinaires sont consacrées aux traitements des personnels en activité, aux pensions des retraités et aux charges sociales, soit une somme totale de 253,24 milliards de francs, en progression de 8,83 milliards de francs.

Cette augmentation résulte :

- de l'application mécanique des différents protocoles de revalorisation de la situation des personnels ;

- de la non-réduction d'emplois d'enseignants ;

- de la **création de 4.300 emplois gagés par des transformations d'emplois en crédits de maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI-SE) dont :**

- 3.300 emplois d'enseignants ou de personnels d'éducation,
- 1.000 emplois de personnels non enseignants

- de la **création de 7.500 emplois nouveaux** dont :

- 1.000 maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI-SE)
- 1.500 assistants de langue
- 5.000 emplois-jeunes

Enfin, si l'on inclut les dépenses de personnel des établissements d'enseignement privé du titre IV (34,31 milliards), ce sont 93 % des crédits du budget de l'enseignement scolaire qui sont destinés aux personnels.

*a) Les moyens des services (titre III)*

Les moyens des services représentent 85,2 % des dépenses ordinaires. Ils s'établissent à **262,47 milliards de francs**, en augmentation de 3,56 %.

Ces moyens recouvrent essentiellement les dépenses de personnel en activité (181 milliards de francs) et les dépenses de personnel à la retraite (62,4 milliards de francs).

*b) Les crédits d'intervention publique (titre IV)*

Avec **45,35 milliards de francs** dans le projet de budget pour 2000, les crédits d'intervention publique représentent **14,70 %** du budget du ministère, soit légèrement moins qu'en 1999 (+ 14,77 %).

Plus de 87 % des crédits de ce titre sont consacrés à **l'enseignement privé**, qui, avec 39,7 milliards de francs, voit ses dotations progresser de 3,65 % (3,06 % en 1999). Il s'agit pour l'essentiel de crédits destinés à rémunérer les enseignants sous contrat.

Les crédits consacrés aux **bourses et secours d'études** progressent de 1,20 % (29 % en 1999) pour atteindre 4,21 milliards de francs. Ils représentent 9,29 % des crédits du titre IV.

La contribution de l'Etat aux **transports scolaires** s'accroît légèrement (+ 1,6 %) pour s'établir à 633,84 millions de francs.

## **2. Les dépenses en capital**

Les dépenses en capital ne représentent qu'une **infime fraction (0,25 %) du budget de l'enseignement scolaire** avec **671,2 millions de francs** de crédits de paiement demandés pour 2000, soit une diminution **de 11 %** par rapport à 1999 (+ 6,06 %).

Les autorisations de programme restent quasiment stables (+ 0,2 %). Elles s'établissent à **710 millions de francs**. Ce sont celles du titre V qui baissent de 0,24 %, celles du titre VI (88 % des AP) progressant de 4,11 %.

### **B. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT**

Le budget de l'enseignement scolaire se compose de quatre agrégats :

01- Administration et interventions ;

- 02- Enseignement primaire ;
- 03- Enseignement secondaire ;
- 04- Etablissements publics.

## 1. Administration et interventions

Cet agrégat regroupe, d'une part, l'ensemble des moyens de fonctionnement et d'investissement au titre de l'administration centrale et des services académiques (rectorats et inspections académiques) et, d'autre part, les dépenses mises, de par la loi, à la charge de l'Etat au titre des établissements privés sous contrat.

	Autorisations de programme			Crédits de paiement			Total pour 2000
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
<b>Dépenses ordinaires</b>							
Titre III			82.665.808.688	+4.675.141.969	87.340.950.657	+291.535.176	87.632.485.833
<i>Personnel</i>			78.161.809.803	+4.698.203.378	82.860.013.181	+222.030.515	83.082.043.696
<i>Fonctionnement</i>			4.503.998.885	-23.061.409	4.480.937.476	+69.504.661	4.550.442.137
Titre IV			39.270.279.454		39.270.279.454	+1.558.637.110	40.828.916.564
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>121.936.088.142</b>	<b>4.675.141.969</b>	<b>126.611.230.111</b>	<b>1.850.172.286</b>	<b>128.461.402.397</b>
<b>Dépenses en capital</b>							
Titre V	135.460.000	104.000.000	138.002.000		+87.090.000	+34.320.000	121.410.000
Titre VI	1.500.000	3.000.000	331.000		1.400.000	+1.800.000	3.200.000
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>136.960.000</b>	<b>107.000.000</b>	<b>138.333.000</b>		<b>88.490.000</b>	<b>36.120.000</b>	<b>124.610.000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>136.960.000</b>	<b>107.000.000</b>	<b>122.074.421.142</b>	<b>+4.675.141.969</b>	<b>126.699.720.111</b>	<b>+1.886.292.286</b>	<b>128.586.012.397</b>

Les crédits alloués à cet agrégat, qui représentent près de 41 % de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire, s'élèvent à **128,58 milliards de francs** en 2000, soit une **progression de 5,37 %** par rapport à 1999, après une progression de 5,21 % en 1999.

## 2. Enseignement primaire

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens que le ministère consacre, conformément au partage des compétences entre l'Etat et les communes, à

l'enseignement primaire dont relèvent essentiellement les enseignements préélémentaire, élémentaire et spécialisé.

	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total pour 2000
<b>Dépenses ordinaires</b>							
Titre III			57.478.776.956	+ .251.582.568	58.730.359.524	+ 64.993.521	58.895.363.045
<i>Personnel</i>			57.056.980.430	+1.251.582.568	58.308.562.998	+153.755.691	58.462.318.689
<i>Fonctionnement</i>			421.796.526		421.796.526	+44.237.830	433.034.356
Titre IV			402.720.921	-620.000	402.100.921	-231.904.625	170.196.296
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>57.881.497.877</b>	<b>+1.250.962.568</b>	<b>59.132.460.445</b>	<b>-66.911.104</b>	<b>59.065.549.341</b>
<b>Dépenses en capital</b>							
Titre V	1.200.000	700.000	1.200.000			+700.000	700.000
Titre VI	10.700.000	10.489.000	20.474.000		5.386.000	+6.489.000	11.875.000
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>11.900.000</b>	<b>11.189.000</b>	<b>21.674.000</b>		<b>5.386.000</b>	<b>+7.189.000</b>	<b>12.575.000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>11.900.000</b>	<b>11.189.000</b>	<b>57.903.171.877</b>	<b>+1.250.962.568</b>	<b>59.137.846.445</b>	<b>-59.722.104</b>	<b>59.078.124.341</b>

Le projet de budget pour 2000 consacre **59,07 milliards de francs** à l'enseignement primaire, soit 19,15 % de l'ensemble des crédits. La **progression** par rapport à 1999 est **de 2,02 %**.

### 3. Enseignement secondaire

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens que le ministère consacre, conformément au partage des compétences entre l'Etat, les départements et les régions, à l'enseignement secondaire dont relèvent essentiellement les collèges, les lycées, les lycées professionnels, les établissements

d'enseignement spécialisé, ainsi que les sections de techniciens supérieurs et les classes préparatoires aux grandes écoles.

	Autorisations de programme			Crédits de paiement			Total pour 2000
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
<b>Dépenses ordinaires</b>							
Titre III			112.360.760.561	+1.259.806.097	113.620.566.658	1.366.321.371	114.986.888.029
<i>Personnel</i>			109.187.415.862	+1.286.346.097	110.473.761.959	+1.225.693.035	111.699.454.994
<i>Fonctionnement</i>			3.173.344.699	-26.540.000	3.146.804.699	+140.628.336	3.287.433.035
Titre IV			4.302.822.311	+147.396.000	4.450.218.311	-97.072.349	4.353.145.962
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>116.663.582.872</b>	<b>+1.407.202.097</b>	<b>118.070.784.969</b>	<b>1.269.249.022</b>	<b>119.340.033.991</b>
<b>Dépenses en capital</b>							
Titre V	480.840.000	512.300.000	500.538.000		+93.950.000	+360.695.000	454.645.000
Titre VI	70.300.000	72.511.000	83.391.000		26.380.000	+44.211.000	70.591.000
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>551.140.000</b>	<b>584.811.000</b>	<b>583.929.000</b>		<b>120.330.000</b>	<b>+404.906.000</b>	<b>525.236.000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>551.140.000</b>	<b>584.811.000</b>	<b>117.247.511.872</b>	<b>+1.407.202.097</b>	<b>118.191.114.969</b>	<b>+1.674.155.022</b>	<b>119.865.269.991</b>

Les crédits correspondants, qui représentent 38 % des dotations totales, s'établissent en 2000 à **119,8 milliards de francs**, soit une **hausse** par rapport à 1999 de **2,23 %**.

#### 4. Etablissements publics

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens consacrés par le ministère aux établissements publics placés sous sa tutelle :

- l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) ;
- le Centre national et les centres régionaux de documentation pédagogique (CNDP-CRDP) ;
- le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) ;
- le Centre national d'enseignement à distance (CNED) ;
- le Centre international d'études pédagogiques (CIEP).

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			Total pour 2000	
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Mesures acquises	Services votés		Mesures nouvelles
<b>Dépenses ordinaires</b>							
Titre III			943.605.854		943.605.854	15.918.486	959.524.340
<i>Fonctionnement</i>			943.605.854		943.605.854	15.918.486	959.524.340
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			943.605.854		943.605.854	15.918.486	<b>959.524.340</b>
<b>Dépenses en capital</b>							
Titre V	5.500.000	4.500.000	8.220.000		+3.960.000	+1.485.000	5.445.000
Titre VI	2.500.000	2.500.000	2.004.000		1.834.000	+1.500.000	3.334.000
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>8.000.000</b>	<b>7.000.000</b>	<b>10.224.000</b>		<b>5.794.000</b>	<b>+2.985.000</b>	<b>8.779.000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>8.000.000</b>	<b>7.000.000</b>	<b>953.829.854</b>		<b>949.399.854</b>	<b>+18.903.486</b>	<b>968.303.340</b>

Les dotations consacrées à cet agrégat ne représentent que 0,31 % des crédits de l'enseignement scolaire. Elles progressent légèrement en 2000, s'établissant à **968,3 millions de francs**, soit + **1,5%**.

## II. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

D'une manière générale, le Gouvernement souhaite moderniser le système éducatif et affiche cinq objectifs :

- préparer les élèves, quel que soit le niveau d'enseignement, aux exigences de notre temps en garantissant l'égalité des chances pour tous ;
- développer une pédagogie innovante appuyée sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- ouvrir le système éducatif français à l'espace européen et international ;
  - réformer la gestion des ressources humaines ;
  - améliorer la qualité du service rendu en matière éducative.

Plus précisément, le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2000 repose sur **trois priorités**.

## 1. L'amélioration de l'encadrement des élèves

L'augmentation des moyens consacrés à l'éducation nationale intervient dans un contexte de **diminution continue des effectifs scolarisés**, encore sensible en 1999 et en 2000 (respectivement -35000 et -30.000 dans le premier degré ; -28.000 et -30.000 dans le second degré).

Dans le primaire, aucune suppression d'emplois d'enseignants n'est prévue malgré la diminution conséquente depuis une dizaine d'années du nombre d'élèves scolarisés (-300.000).

Dans le secondaire, 3.300 emplois d'enseignants ou de personnels d'éducation (conseillers principaux d'éducation, conseillers d'orientation psychologues) sont créés, comme l'an dernier. Le mouvement de titularisation des maîtres auxiliaires se poursuit.

Le projet de budget prévoit d'autre part la création de 1.000 emplois non enseignants.

Au total, le projet de budget prévoit la **création de 4.300 emplois** gagés par des transformations d'emplois en crédits de MI/SE, auxquels s'ajoutent l'ouverture de moyens nouveaux pour un **total de 7.500 emplois dont 5.000 emplois-jeunes**.

## 2. La lutte contre l'exclusion sociale

Le projet de budget poursuit la mise en œuvre du plan de lutte contre la violence, du plan de relance de la santé scolaire ainsi que la réforme du système des bourses et la refonte de la carte des ZEP. D'autre part sont mises en place deux nouvelles actions, le plan national d'action pour l'emploi et le programme « nouvelles chances ».

Le plan de lutte contre la violence est poursuivi à travers plusieurs mesures prises à la suite du dernier conseil de sécurité intérieure : recrutement de 5.000 emplois-jeunes supplémentaires, affectation d'une partie des 1.000 MI/SE supplémentaires, programme de partition de 16 collèges de plus de 1.000 élèves réalisé grâce à des crédits en provenance du budget des charges communes et auquel une partie des emplois nouveaux sera affectée.

Le plan de relance pour la médecine scolaire annoncé en janvier 1998 est également poursuivi avec notamment la création de 150 postes de personnels médico-sociaux.

La refonte du système des bourses de collège et de lycée, effectuée en 1999, est complétée par une mesure nouvelle consistant à majorer de 5.000 francs le montant des bourses de lycée pour les élèves de famille modeste qui entrent en seconde et qui ont eu de très bons résultats scolaires en troisième. Cette mesure concernera 5.000 élèves de seconde à la rentrée 2000

Enfin, la refonte de la carte des ZEP fait l'objet de crédits indemnitaires supplémentaires.

Parallèlement à la poursuite de ces actions, le projet de budget pour 2000 permet la mise en œuvre par le ministère du plan national d'action pour l'emploi :

- 122 millions de francs de crédits sont ouverts pour transformer 10.000 CES en 10.000 CEC afin de résoudre la situation fragile de certains publics prioritaires ;

- les crédits destinés à l'accueil des jeunes sortis sans qualification du système scolaire sont augmentés de 3 millions de francs afin de lancer le programme « nouvelles chances ».

### **3. La modernisation du système éducatif**

Une mesure nouvelle de 15 millions de francs permet d'achever la généralisation de l'enseignement des langues vivantes dans le CM2 et de poursuivre son extension dans le CM1.

Dans le second degré, le projet de budget 2000 permet l'entrée en vigueur de la réforme des collèges dès l'année scolaire 1999/2000. Les crédits d'heures supplémentaires sont abondés de 240 millions de francs afin de financer l'aide personnalisée aux élèves en difficulté en 6<sup>e</sup> et en 5<sup>e</sup>.

Le projet de budget 2000 prévoit également la mise en place de la réforme des lycées. Parallèlement à l'entrée en vigueur des nouveaux programmes, une mesure nouvelle de 20 millions de francs dégage les moyens nécessaires, en complément des redéploiements effectués en gestion et des financements en provenance du ministère de la culture, pour la création d'ateliers artistiques dans tous les lycées. L'enseignement des langues vivantes sera amélioré grâce au recrutement au 1<sup>er</sup> septembre 2000 de 1.500 assistants de langues supplémentaires, pour un montant de 32 millions de francs. En outre les crédits d'heures supplémentaires sont abondés de 53 millions de francs afin de faciliter la mise en œuvre de l'aide individualisée aux élèves en classe de seconde.

Enfin, des moyens importants sont consacrés à la modernisation de l'administration de l'éducation nationale et de ses services déconcentrés. Parallèlement à la poursuite du plan de développement des nouvelles technologies à l'école, qui fait encore l'objet cette année de deux mesures nouvelles de 7,5 millions de francs en crédits de paiement et de 50 millions de francs en autorisations de programme, une mesure nouvelle de 52 millions de francs est prévue pour développer l'informatique de gestion du ministère, et les crédits nécessaires au recrutement de 9 informaticiens de haut niveau supplémentaires sont dégagés : ces dispositions permettront d'améliorer la gestion des personnels de l'éducation nationale.

### **III. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Votre rapporteur spécial souhaite formuler **six observations** sur le budget de l'enseignement scolaire pour 2000.

❶ Votre rapporteur spécial estime que **le budget de l'enseignement scolaire ne peut échapper**, au même titre que les autres budgets, **à un effort de maîtrise des dépenses publiques**.

Or, le projet de budget pour 2000 conforte l'argument - contestable - selon lequel la priorité accordée à l'éducation nationale doit nécessairement se traduire par une augmentation des crédits. En outre, comme il a été rappelé précédemment, l'essentiel des dotations budgétaires est consacré aux dépenses de personnel.

**Le projet de budget prévoit de nouvelles créations d'emplois, alors que la décroissance des effectifs d'élèves, par son ampleur et son inscription dans la durée, revêt un caractère structurel.** Il est impossible d'affirmer que l'effort consenti en faveur de l'éducation nationale depuis plusieurs années n'a été que relatif, aucun autre département ministériel n'ayant connu une évolution aussi favorable (augmentation des crédits en francs courants de plus de 55 % depuis 1989). Il semble dès lors **qu'une gestion des moyens inadéquate, plus qu'une pénurie d'emplois, explique les dysfonctionnements constatés.** Ce constat semble corroboré par deux éléments. D'une part, les études comparatives internationales indiquent que les pays les mieux classés pour les performances scolaires de leurs élèves ne sont pas ceux qui dépensent le plus. D'autre part, **les manifestations actuelles de lycéens tendent à prouver que c'est bien la gestion qui est en cause**, et non les moyens, puisque ceux-ci augmentent sans que diminue le mécontentement des lycéens.

**Ce constat a été confirmé par les travaux de la commission d'enquête créée par la Haute Assemblée et portant sur la situation et la gestion des personnels de l'éducation nationale.** Celle-ci évoquait la dérive budgétaire du budget de l'éducation nationale, constatant que la décroissance démographique n'avait pas d'incidences budgétaires.

En témoigne par exemple la création annoncée de **5.000 postes d'aides-éducateurs supplémentaires**, qui viendront s'ajouter aux 60.000 déjà existants dans l'éducation nationale. Cette mesure risque de contribuer à accroître la rigidité du budget et à engager les finances de l'Etat sur une période beaucoup plus longue que prévue, étant donné les incertitudes qui pèsent sur l'avenir des jeunes ainsi recrutés à l'issue de leur contrat de cinq ans. Les pressions exercées en faveur de leur titularisation dans les différents corps de fonctionnaires de l'éducation nationale seront probablement fortes.

**Il faut encore voir dans cette décision le recours, irréfléchi en termes financiers, à la logique quantitative. Au total, le coût des 65.000 aides-éducateurs, pour le seul budget de l'enseignement scolaire, s'élève en 2000 à 1.078 millions de francs.**

❷ Votre rapporteur spécial juge **inquiétante** pour son impact sur les finances publiques **la mesure concernant l'accélération de l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles.**

Pour chacune des années 1990 à 1994, il a été procédé à 12.000 transformations d'emplois d'instituteurs en emplois de professeurs des écoles, en application du plan de revalorisation de la fonction enseignante et du protocole Durafour. En 1995, les transformations d'emplois se sont élevées à 14.619. En 1996, 14.641 emplois ont été transformés, 14.851 en 1997 et 14.850 en 1998.

Le relevé de conclusions relatif à l'enseignement primaire, signé le 10 juillet 1998, a prévu l'accélération, à compter de septembre 1999, du rythme d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, celle-ci devant s'achever en 2007. Le projet de loi de finances pour 2000 propose, comme en 1999, de transformer 20.735 emplois d'instituteurs en emplois de professeurs des écoles.

Cette accélération conduit à inscrire **238,2 millions de francs dans le projet de loi de finances** au titre de la poursuite du plan d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, **soit 134,4 millions de francs supplémentaires par rapport à 1998**, alors que le rythme d'intégration était alors soutenu (14.500).

**Si cette mesure ne paraît pas illégitime au regard de l'équité son impact sur les finances publiques doit être clairement mesuré.**

③ Votre rapporteur spécial approuve certaines **mesures visant à rationaliser la gestion des moyens et des personnels.**

Ainsi, **la déconcentration des affectations de personnels** devrait introduire davantage de souplesse dans le système de mutation des enseignants, le mouvement national s'étant traduit par une inadéquation entre les souhaits émis par les enseignants et les besoins exprimés par les établissements.

Votre rapporteur spécial déplore les tergiversations de la politique gouvernementale concernant les **heures supplémentaires.**

Il est certes indispensables de conserver un volant suffisant d'heures supplémentaires dans la mesure où elles constituent un élément de souplesse nécessaire à l'organisation pédagogique des établissements. Néanmoins, la décroissance des effectifs scolaires incite à la rigueur, d'autant plus que le contingent d'un certain nombre d'heures supplémentaires pouvait sembler supérieur aux besoins.

La dotation initiale du chapitre 31-95 « Heures supplémentaires d'enseignement » s'élevait à 5.665,2 millions de francs en 1998 mais les dépenses ont représenté 5.308 millions de francs, compte tenu d'une révision des taux des heures supplémentaires à compter de la rentrée scolaire 1998 évaluée à -207 millions de francs.

Un **décret du 30 juillet 1998** a en effet modifié le mode de calcul de la rémunération des personnels enseignants du second degré sous forme d'heures supplémentaires. Ce décret, qui a pris effet le 1<sup>er</sup> septembre 1998, tend à privilégier les heures effectivement réalisées. Ainsi, la rémunération des HSA est calculée sur la base de la durée de l'année scolaire, soit 36 semaines au lieu de 40 semaines, alors que la rémunération des heures supplémentaires effectives (HSE) est majorée de 6 %.

**Cette décision a prouvé qu'il existait des gisements d'économies dans le budget de l'enseignement scolaire**, ces révisions du mode de calcul s'étant traduites par une économie de **621 millions de francs.**

**Or, dans le décret 17 septembre 1999, le gouvernement, cédant à des pressions syndicales, est partiellement revenu sur cette réforme en accordant une majoration du taux de 20 % de la première heure supplémentaire année (HSA) excédant les maxima des services réglementaires.**

**Par conséquent, la dotation dans le budget 2000 des heures supplémentaires est réévaluée à 5.673 millions de francs.**

Votre rapporteur spécial rappelle l'importance de l'équipement informatique et des infrastructures de communication des établissements, qui s'inscrivent dans le cadre d'un **plan triennal de développement de l'information et de la communication dans l'enseignement.**

**Il insiste sur la mise à niveau des parcs de matériel : tous les ordinateurs devraient être multimédias et communicants.**

Le ministère a réalisé une application nationale en ligne qui permettra à partir d'octobre 1999, d'actualiser deux fois par an tous les chiffres concernant l'état des parcs informatiques, des réseaux internes et des connexions à internet des écoles, collèges et lycées. Ces résultats serviront de base à la construction de tableaux de bord, indispensables pour le suivi du développement des équipements.

**La connexion à internet doit être développée.**

Les écoles primaires sont très inégalement connectées : 14,5 % des écoles en juin 1999 disposent d'une connexion internet.

D'après le gouvernement, plus de la moitié des écoles accéderont à l'internet à la rentrée 2000.

Dans les lycées et les collèges la réalisation des connexions à internet est plus avancée et progresse plus régulièrement. D'après le gouvernement, elle devrait être achevée pour la fin de l'an 2000. Actuellement 85 % des lycées et 53 % des collèges sont connectés à l'internet.

**Toutefois, dans de nombreux cas, l'accès à l'internet à l'intérieur des établissements reste encore limité à quelques postes (CDI...).**

**Les modalités de financement ont été clarifiées.** Un dispositif d'aide aux collectivités locales, le fonds de soutien de 500 millions de francs, est opérationnel depuis le début du mois de novembre 1998 et est ouvert jusqu'au 31 décembre 2000 pour des prêts dont la durée est limitée à douze ans. Une répartition du fond entre les académies a été effectuée. L'attribution des prêts se fait en fonction de trois critères : la qualité pédagogique des projets, le caractère sensible des établissements, la situation financière de la collectivité locale.

**Votre rapporteur regrette toutefois que le fonds ne soit doté que de 500 millions de francs** alors que le financement de l'achat du matériel, du raccordement des écoles à internet et surtout, du budget de fonctionnement est évalué à **15 milliards de francs**, les collectivités locales devant fournir l'essentiel de l'effort financier.

**Votre rapporteur spécial regrette que la réforme de lycées ne soit pas réalisée à moyens constants.**

La réforme des lycées s'appliquera à partir de la rentrée 1999 en classe de seconde. Les textes réglementaires concernant l'organisation et les horaires des classes de seconde, première et terminale ont été fixés par deux arrêtés du 18 mars 1999, qui prévoient une application de la réforme dans ces trois classes respectivement à compter des rentrées 1999, 2000, 2001.

L'organisation de la classe de seconde est guidée par les principes suivants :

- le choix ouvert de la série menant au baccalauréat ;
- la réduction des horaires d'enseignement, la moyenne horaire se situant autour de 27 heures par semaine ;
- la mise en place d'un dispositif d'accompagnement ;
- l'introduction de nouveaux enseignements, notamment un enseignement d'éducation civique, juridique et social.

**Cette réforme aurait pu être effectuée à moyens constants par redéploiement de crédits.** Or, trois mesures nouvelles affectent le projet de budget 2000 :

- une dotation d'heures supplémentaires, pour un montant de 52,78 millions de francs, pour financer une aide individualisée de 2 heures par semaine réservée aux élèves en difficulté ;
- le recrutement de 1500 assistants, financé par une mesure de 32,58 millions de francs ;
- la mise en place d'ateliers artistiques pour un montant de 20 millions de francs.

**Il semble aujourd'hui plus que nécessaire de tirer les conséquences des travaux de la commission d'enquête sur la situation et les modalités de la gestion des personnels de l'éducation nationale**

## **II - ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

*Rapporteur spécial* : **M. Jean-Philippe LACHENAUD**

### **I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS**

Le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2000 s'élève à **52.462,9 millions de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une **progression de 2,63 % par rapport à 1999**. La croissance du budget de l'enseignement supérieur est moindre qu'en 1999 (5,5 %) mais supérieure à celle de l'ensemble des budgets civils de l'Etat (+ 0,9 %).

	Autorisations de programme						
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total pour 2000
<b>Titre III - Moyens des services</b>							
Personnel. Rémunérations d'activité			27.614.747.686	+579.928.685	28.194.676.371	+315.648.420	28.510.324.791
Personnel en activité et en retraite							
Charges sociales			1.754.367.749	+15.966.551	1.770.334.300	+115	1.770.449.718
Matériel et fonctionnement des services			47.600.000	-6179112	41.420.888	+10.000.000	51.420.888
Subventions de fonctionnement			7.274.887.077	7160972	7.282.048.049	+189.143.258	7.471.191.307
Dépenses diverses			51.674.511	-9620000	42.054.511	+1.197.230	43.251.741
<b>Totaux titre III</b>			<b>36.743.277.023</b>	<b>587257096</b>	<b>37.330.534.119</b>	<b>+516.104.326</b>	<b>37.846.638.445</b>
<b>Titre IV - Interventions publiques</b>							
Action éducative et culturelle			7.629.424.304	+446.840.000	8.076.264.304	+26.750.000	8.103.014.304
Action sociale. Assistance et solidarité			1.085.779.831		1.085.779.831	+18.954.374	1.104.734.205
<b>Totaux titre IV</b>			<b>8.715.204.135</b>	<b>446.840.000</b>	<b>9.162.044.135</b>	<b>+45.704.374</b>	<b>9.207.748.509</b>
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>45.458.481.158</b>	<b>1.034.097.096</b>	<b>46.492.578.254</b>	<b>+561.808.700</b>	<b>47.054.386.954</b>
<b>Titre V - Investissements exécutés par l'Etat</b>							
Equipement culturel et social	651.860.000	700.000.000	877.650.000		250.000.000	+210.000.000	460.000.000
<b>Totaux titre V</b>	<b>651.860.000</b>	<b>700.000.000</b>	<b>877.650.000</b>		<b>250.000.000</b>	<b>+210.000.000</b>	<b>460.000.000</b>
<b>Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat</b>							
Equipement culturel et social	4.375.960.000	5.201.060.000	4.785.040.000		1.807.300.000	+3.141.260.000	4.948.560.000
<b>Totaux titre VI</b>	<b>4.375.960.000</b>	<b>5.201.060.000</b>	<b>4.785.040.000</b>		<b>1.807.300.000</b>	<b>+3.141.260.000</b>	<b>4.948.560.000</b>
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>5.027.820.000</b>	<b>5.901.060.000</b>	<b>5.662.690.000</b>		<b>2.057.300.000</b>	<b>+3.351.260.000</b>	<b>5.408.560.000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>5.027.820.000</b>	<b>5.901.060.000</b>	<b>51.121.171.158</b>		<b>48.549.878.254</b>	<b>+3.913.068.700</b>	<b>52.462.946.954</b>

**Les moyens des services (titre III)** passent de 36.743,2 millions de francs en 1999 à **37.846,6 millions pour 2000**, soit une **hausse de 3 %** (+ 4 % en 1999).

**Les crédits d'intervention (titre IV)** connaissent une hausse sensible, passant de 8.709,9 millions de francs à **9.207,7 millions**, soit une **progression de 5,65 %**, un peu moins forte que l'an dernier (+8,27 %).

**L'ensemble des dépenses ordinaires atteint ainsi 47.054,3 millions de francs, en progression de 3,51 % par rapport à 1999.**

Avec **5.408,5 millions de francs** de crédits de paiement inscrits pour 2000, **les dépenses en capital** diminuent sensiblement (**-4,48 %**), après une croissance assez vive en 1999 (+11,24 %). Cette diminution globale recouvre toutefois une **évolution différenciée des titres V et VI** : le **titre V** voit ses crédits passer de 877,65 millions de francs en 1999 à **460 millions en 2000 (soit -47,58 %)**, tandis que ceux du **titre VI** croissent de **3,41 %**, s'établissant à **4.948,5 millions de francs** en 2000 contre 4.782,9 millions dans le budget précédent.

En revanche, **les autorisations de programme** progressent sensiblement (**+17 %**), passant de 5.025,7 millions de francs en 1999 à **5.901 millions en 2000**. Elles avaient à peine augmenté en 1999 (+ 1,9 %).

Le tableau ci-après fait apparaître que **la part du budget de l'enseignement supérieur dans le budget de l'État ne cesse de s'accroître**, de 3,03 % en 1999, elle devrait être de **3,16 % en 2000**.

Les crédits consacrés à l'enseignement supérieur représentaient 14,65 % du budget de l'éducation nationale en 1999. En 2000, cette part devrait être stable (14,53 %).

Enfin le budget de l'enseignement supérieur a représenté 0,58 % du PIB en 1999. Ce pourcentage devrait légèrement diminuer en 2000 (0,57 % du PIB).

**Budget de l'enseignement supérieur**

<i>(en millions de francs)</i>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Budget de l'enseignement supérieur	44.572,07	47.016,71	48.458,83	51.121,07	52.462,9
<i>Accroissement en %</i>	<i>5,59%</i>	<i>5,48%</i>	<i>3,07%</i>	<i>5,49%</i>	<i>0,03%</i>
Budget de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur	317.882,63	324.218,12	334.386,24	349.300,07	360,96
<i>Accroissement en %</i>	<i>4,42%</i>	<i>1,99%</i>	<i>3,14%</i>	<i>4,46%</i>	<i>3,34%</i>
Budget de l'Etat	1.551.969,00	1.564.017,00	1.591.272,00	1685533 (1)	1,66
<i>Accroissement en %</i>	<i>4,50%</i>	<i>0,80%</i>	<i>1,70%</i>	<i>0,06%</i>	<i>-0,02%</i>
Budget de l'enseignement supérieur/ Budget de l'Etat	2,87%	3,01%	3,05%	3,03%	0,03%
Budget de l'enseignement supérieur/ Budget de l'enseignement scolaire et supérieur	14,02%	14,50%	14,49%	14,65%	0,15%
Budget de l'enseignement supérieur/PIB	0,57%	0,58%	0,57%	0,58%	0,57%

(1) *Compte tenu du changement de périmètre 2000.*

## **II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT**

Le budget de l'enseignement supérieur est composé de trois agrégats :

01 - Enseignement supérieur ;

02 - Action sociale ;

03 - Recherche.

### **A. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens en personnels et ceux consacrés au fonctionnement et à l'investissement dans les établissements d'enseignement supérieur.

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			Total pour 2000	
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Mesures acquises	Services votés		Mesures nouvelles
<b>Dépenses ordinaires</b>							
Titre III			35.651.102.805	+579.453.540	36.230.556.345	+455.282.143	36.685.838.488
<i>Personnel</i>			29.094.107.435	+592.803.236	29.686.910.671	+315.064.947	30.001.975.618
<i>Fonctionnement</i>			6.556.995.370	-13.349.696	6.543.645.674	+140.217.196	6.683.862.870
Titre IV			450.960.278	-5.300.000	445.660.278	-+196.250.000	249.410.278
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>36.102.063.083</b>	<b>+574.153.540</b>	<b>36.676.216.623</b>	<b>259.032.143</b>	36.935.248.766
<b>Dépenses en capital</b>							
Titre V	651.860.000	700.000.000	877.650.000		250.000.000	+210.000.000	460.000.000
Titre VI	2.398.800.000	3.199.000.000	2.807.880.000		1.634.000.000	+1.312.500.000	2.946.500.000
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>3.050.660.000</b>	<b>3.899.000.000</b>	<b>3.685.530.000</b>		<b>1.884.000.000</b>	<b>+1.522.500.000</b>	3.406.500.000
<b>Totaux généraux</b>	<b>3.050.660.000</b>	<b>3.899.000.000</b>	<b>39.787.593.083</b>	<b>+574.153.540</b>	<b>38.560.216.623</b>	<b>+1.781.532.143</b>	40.341.748.766

**Les crédits de l'agrégat "enseignement supérieur" s'établissent à 40.341,7 millions de francs en 2000**, contre 39.787,5 millions en 1999, soit une **progression de 1,39 %** (après 5,04 % en 1999).

Les dotations, qui représentent **76,89 % du budget de l'enseignement supérieur**, couvrent :

- les crédits des personnels non enseignants et enseignants chercheurs (y compris les primes d'encadrement doctoral) ainsi que les indemnités et prestations sociales, qui s'élèvent à 30.280,2 millions de francs en 2000, en progression de 3,10 % ;

- les moyens de fonctionnement des services qui s'établissent à 6.909,3 millions de francs, en hausse de 5,37 % (après + 9,92 % en 1999) ;

- les dépenses d'intervention : avec 249,4 millions de francs, elles progressent de 1,5 % après une progression de 12,5 % en 1999 ;

- les dépenses d'investissement s'élèvent à 3.551,5 millions de francs, soit une diminution de 3,5 % (+19,1 % en 1999), dans les domaines suivants :

- constructions immobilières et équipements immobiliers et pédagogiques (1.679,5 millions de francs) ;
- maintenance des bâtiments (1.872 millions de francs).

## **B. ACTION SOCIALE**

Composé exclusivement de dépenses ordinaires, **cet agrégat connaît une nette progression** : passant de 8.903 millions de francs à **9.614 millions de**

**francs**, les crédits alloués à l'action sociale croissent de **8 %** en 2000 après une progression équivalente en 1999 (+ 8,21 %).

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			Total pour 2000	
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Mesures acquises	Services votés		Mesures nouvelles
<b>Dépenses ordinaires</b>							
Titre III			638.799.218	+4.711.556	643.510.774	+12.958.612	656.469.386
<i>Fonctionnement</i>			638.799.218	+4.711.556	643.510.774	+12.958.612	656.469.386
Titre IV			8.264.243.857	+452.140.000	8.716.383.857	+241.954.374	8.958.338.231
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>8.903.043.075</b>	<b>+456.851.556</b>	<b>9.359.894.631</b>	<b>+254.912.986</b>	<b>9.614.807.617</b>
<b>Totaux généraux</b>			<b>8.903.043.075</b>	<b>+456.851.566</b>	<b>9.359.894.631</b>	<b>+254.912.986</b>	<b>9.614.807.617</b>

L'agrégat regroupe :

- les moyens de fonctionnement (y compris les rémunérations des personnels) du centre national des oeuvres universitaires et scolaires (CNOUS), des vingt-huit centres régionaux (CROUS), de la Cité internationale universitaire de Paris, et de l'Observatoire de la vie étudiante, soit 656,4 millions de francs en 2000 (+2,76 % après + 4,41 % en 1999) ;

- les crédits des bourses et secours d'études, qui s'élèvent à 7.853,6 millions de francs, soit une progression de 9,40 % par rapport à l'année précédente (+ 8,96 %) ;

- les crédits de fonctionnement réservés aux oeuvres sociales, qui augmentent de 2 %, à 1.104,7 millions de francs après une progression de 3,9 % en 1999.

L'ensemble des crédits consacrés à l'action sociale en faveur des étudiants est passé de 6.234 millions soit une augmentation de **42 % en six ans**.

Les grands indicateurs de moyens sont les suivants :

- 466 restaurants universitaires ; 184.500 places dans ces restaurants ; 63 millions de repas servis (67 millions dans les restaurants gérés et 11 millions dans les restaurants agréés) ; le prix du ticket restaurant est de 14,50 francs au 1<sup>er</sup> janvier 1999 ;

- 480 résidences universitaires ; 150.000 étudiants logés ; la redevance moyenne est de 710 francs par mois.

L'agrégat "action sociale" représente **18,32 % du budget de l'enseignement supérieur en 2000**, soit un peu plus qu'en 1999 (17,42 %).

**Cette progression résulte essentiellement de la mise en place du plan social étudiant.** Le chapitre 43-71 "Bourses et secours d'études" est notamment abondé de **675,1 millions de francs** : 223 millions résultent de la majoration des crédits de bourse à la rentrée universitaire 2000 ; 452,1 millions de francs serviront à financer l'incidence des mesures en matière de bourses et secours d'études prévues en fraction d'année dans le budget de l'année précédente.

Les effectifs d'étudiants boursiers sont les suivants :

Effectifs	1996/1997	1997/1998	1998/1999
Boursiers sur critères sociaux	353.547	351.920	361.312
Aides individualisées exceptionnelles (AIE)	20.692	30.012	35.879
Boursiers sur critères universitaires	13.259	13.255	13.176
<b>TOTAL</b>	<b>387.498</b>	<b>395.187</b>	<b>410.367</b>

### C. RECHERCHE

Cet agrégat regroupe l'ensemble des actions en faveur de la recherche universitaire, dans les établissements relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2000
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
<b>Dépenses ordinaires</b>							
Titre III			369.470.000	-34.109	369.435.891	+83.939.109	453.375.000
<i>Personnel</i>			270.350.000	+3.465.891	273.815.891	+1.192.109	275.008.000
<i>Fonctionnement</i>			99.120.000	- 3.500.000	95.620.000	+82.747.000	178.367.000
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>369.470.000</b>	<b>- 34.109</b>	<b>369.435.891</b>	<b>83.939.109</b>	<b>453.375.000</b>
<b>Dépenses en capital</b>							
Titre VI	1.977.160.000	2.002.060.000	1.977.160.000		173.300.000	+1.828.760.000	2.002.060.000
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>1.977.160.000</b>	<b>2.002.060.000</b>	<b>1.977.160.000</b>		<b>173.300.000</b>	<b>+1.828.760.000</b>	<b>2.002.060.000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>1.977.160.000</b>	<b>2.002.060.000</b>	<b>2.430.535.000</b>	<b>-3.092.000</b>	<b>629.767.000</b>	<b>+1.876.623.571</b>	<b>2.506.390.571</b>

Les crédits consacrés à cette action sont portés de 2.430,5 millions de francs à **2.506,3 millions**, soit une **augmentation de 3,11 %** après + 2,91 % en 1999.

Ces dotations couvrent :

- les crédits des personnels non enseignants, des enseignants chercheurs, ainsi que les indemnités et prestations sociales, qui s'élèvent à 276,03 millions de francs (+ 0,3 %) ;

- les subventions de fonctionnement accordées aux établissements pour 208 millions de francs :

- les moyens de fonctionnement : 17,4 millions de francs ;

- les dépenses d'investissement pour 1.857 millions de francs, en diminution de 6 % par rapport à 1999

- la maintenance des bâtiments : 145 millions.

### **III. LES PRIORITÉS DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

Le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2000 est construit autour de trois priorités.

#### **1. La poursuite de la mise en œuvre du plan social étudiant**

Le plan social étudiant vise à créer les conditions d'une meilleure reconnaissance de la place des étudiants dans la société, à leur apporter les bases d'une plus grande indépendance matérielle et morale, tout en leur permettant d'être mieux responsabilisés dans la conduite des politiques et des institutions de la vie étudiante.

**L'élément essentiel de ce plan est l'extension et la refonte du dispositif d'aides directes. L'objectif est d'augmenter les aides directes pour accorder un soutien à 30 % des étudiants, sur les 1,7 millions dépendant du ministère chargé de l'enseignement supérieur, et d'augmenter de 15 % le niveau moyen des aides.**

Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit sur le chapitre des bourses **677 millions de francs supplémentaires**, dont **225 millions de francs au titre des mesures applicables à la rentrée 2000** :

- une hausse des taux des différentes aides (+ 4,2 % en moyenne)

**- une augmentation de près de 36.000 du nombre d'étudiants aidés** grâce au **relèvement des plafonds du 1<sup>er</sup> échelon de 8 %**, à la **mise en place des commissions d'allocations d'étude** visant à aider des étudiants dont la situation au regard du droit à bourse vient à changer brutalement, à la création de **bourses « à taux zéro »** (aide financière sous forme d'exonération des droits d'inscription et de sécurité sociale), et à la **création de 200 bourses de mérite supplémentaires**.

Depuis 1998, le chapitre des bourses a connu une augmentation de 1.283 millions de francs, soit près de 20 %.

Le plan social étudiant comporte d'autres mesures.

**La participation des étudiants au processus de décision et d'exercice de la citoyenneté est encouragée.** Ainsi, la mise en place, à titre expérimental à la rentrée universitaire 1997, de vice-présidences étudiantes dans les conseils d'administration de certains CROUS, la réactivation des instances telles que la section permanente ou le conseil de vie en résidence se sont étendues actuellement dans une majorité de CROUS. Ces expériences sont généralisées à l'ensemble des CROUS à la rentrée 1999.

**Les moyens attribués aux œuvres universitaires progressent grâce à une majoration de 35,6 millions de francs de leur subvention de fonctionnement.**

**L'accroissement des capacités d'hébergement et de restauration se poursuit depuis cinq ans.** A la rentrée 1999, environ 1000 logements supplémentaires doivent être mis en service.

**La carte de transport étudiante**, mise en place en 1998, et qui bénéficie à 197 000 étudiants, permet à ceux-ci de se déplacer avec 40 % de réduction par rapport au tarif actuel (tarif carte orange). **Pour la rentrée 1999, aucune augmentation de prix n'est appliquée sur ce titre.**

## **2. La première année de mise en oeuvre du plan U3M**

Le plan Université du troisième millénaire (U3M) vise à prolonger les efforts accomplis dans le cadre du plan Université 2000, qui s'est déroulé sur la période 1991-1999. Il s'inscrit toutefois dans un contexte démographique différent, puisque les effectifs d'étudiants ne cessent de décroître.

Il a pour ambition d'améliorer la qualité des locaux existants, de faciliter les conditions de travail et de vie des étudiants, de favoriser l'intégration de l'université dans la ville, d'inciter à la constitution de véritables réseaux universitaires grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, d'assurer enfin le renouvellement d'équipements obsolètes.

Il regroupe, d'une part, un certain nombre d'opérations qui ont vocation à être intégrées dans les contrats de plan Etat-région 2000-2006 et, d'autre part, des opérations qui se situent en dehors des CPER .

Pour l'enseignement supérieur, **l'ensemble du plan U3M représentera plus de 38 milliards de francs en autorisations de programme** dont, sur le budget de l'enseignement supérieur, **14 milliards de francs au titre de la part Etat des contrats de plan et 7,5 milliards au titre de la sécurité et des grands travaux.**

**Les crédits d'investissement inscrits dans le projet de budget 2000 s'élèvent à près de 4 milliards de francs en autorisations de programme, soit une progression de 28 % par rapport à l'exercice précédent.**

Au sein de ces dotations, 600 millions de francs en autorisations de programme sont affectés au désamiantage du campus de Jussieu, afin d'accompagner la montée en charge du chantier.

Les crédits d'investissement permettront d'autre part de mener, à hauteur de 1,98 milliards de francs, des opérations de construction et de réhabilitation dans le cadre de la future génération des contrats de plan Etat-régions. Ils seront également destinés au lancement de nouveaux projets comme la rénovation du Muséum national d'Histoire naturelle et l'ouverture, en 2004, du Musée du quai Branly, pour lequel 85 millions de francs sont inscrits dans le projet de budget.

### **3. Les moyens de fonctionnement**

**En ce qui concerne les personnels**, il est prévu à la rentrée 2000, **800 créations d'emplois** enseignants (35 % de professeurs d'université et 65 % de maîtres de conférences).

Par ailleurs, l'ouverture de crédits permettant de recruter 400 ATER sur le chapitre 31-96 a pour conséquence de libérer **400 emplois d'enseignants-chercheurs** qui seront offerts au recrutement.

En outre, **500 emplois d'IATOS** sont ouverts à la rentrée 2000 (dont 80 pour les bibliothèques, 16 emplois pour le CNOUS et 13 emplois pour le Musée des arts et métiers).

Le **taux d'encadrement des étudiants** progresse pour s'établir à **18,89 étudiants par enseignant en 2000, contre 19,27 en 1999.**

**S'agissant des établissements d'enseignement supérieur, la progression du budget de fonctionnement permet d'assurer :**

- le rattrapage des crédits de fonctionnement des établissements et le respect des engagements contractuels (**+ 120 millions de francs**);
- la poursuite de l'effort spécifique pour les nouvelles technologies (**+ 20 millions de francs**);
- une progression des crédits consacrés aux bibliothèques (**+15 millions de francs**), qui connaissent désormais une affectation plus large, afin de développer les services documentaires des IUFM;
- l'ouverture à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000 du musée des arts et Métiers (**5 millions de francs**)
- le fonctionnement de l'établissement public du campus de Jussieu (**+ 4 millions de francs**)
- le fonctionnement d'Edufrance (**+ 5 millions de francs**)

#### **IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

Votre rapporteur spécial est amené à formuler **cinq observations** sur le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2000.

❶ Il estime que **la maîtrise globale de la croissance des dépenses de fonctionnement est un impératif majeur qui s'impose à tous les budgets, y compris à celui de l'enseignement supérieur.** Dans cet esprit, il regrette l'augmentation de 3,51 % des dépenses ordinaires. **Les dépenses en personnel augmentent trop fortement** : les rémunérations croissent de 3,24 %. Or il paraît tout à fait **légitime de s'interroger sur la pertinence de créations d'emplois dans un contexte marqué par un reflux du nombre d'étudiants (- 1,14 % en 1998-99 par rapport à 1997-98; -0,53 % en 1999-2000 d'après les estimations).**

Il déplore en particulier le recrutement de 200 jeunes docteurs dans les IUFM par le biais des emplois-jeunes, ainsi détournés de leur finalité première qui est de répondre à des besoins nouveaux ou non satisfaits.

La prise de conscience de la nécessité d'améliorer le mode de gestion des heures complémentaires s'effectue trop lentement. Il en résulte des **évolutions contradictoires** comme d'un côté, la diminution de 6 % des heures complémentaires payées sur le budget des établissements, et de l'autre, une augmentation des heures payées sur emplois vacants de 24 %.

**D'une manière générale, votre rapporteur regrette l'absence d'une politique globale de redéploiement des crédits qui permettrait de réformer l'enseignement supérieur à moyens constants.**

**② Votre rapporteur spécial relève les ambiguïtés et les retards des réformes menées dans l'enseignement supérieur.**

**La réforme universitaire, définie par l'arrêté du 9 avril 1997** relatif au DEUG, à la licence et à la maîtrise **est en cours de réalisation**. L'ensemble des universités devrait appliquer l'intégralité des dispositions de l'arrêté du 9 avril 1997 à la rentrée 1999.

Le comité de suivi de la réforme s'est réuni cinq fois durant l'année universitaire 1998/1999. Il a mis en lumière un certain nombre de dysfonctionnements ou de difficultés.

Votre rapporteur déplore que **l'ambiguïté des textes** ait souvent retardé leur application.

**Le système d'orientation-réorientation ne fonctionne pas de façon satisfaisante**, comme en témoigne la rareté des réorientations durant l'année universitaire 1997/1998. Trop complexe, la procédure ne s'est pas développée.

**Le bilan du tutorat apparaît également mitigé**. Il est actuellement mis en place en première année de DEUG dans l'ensemble des disciplines générales de l'université, à l'exception des formations de santé. Une enquête de terrain réalisé par le ministère a révélé des difficultés de mise en œuvre, notamment avec les étudiants en situation d'échec. **D'autres dispositifs apparaissent plus adaptés pour ces élèves : cours de soutien, remises à niveau et aménagements d'études**. Dans la pratique, les universités ne maîtrisent pas leur dispositif de tutorat.

**Votre rapporteur reste attentif aux évolutions liées au processus d'harmonisation européenne.**

La création d'un espace européen de l'enseignement suppose la mise en place d'une architecture commune de référence pour les formations et les diplômes européens.

**Votre rapporteur approuve donc le projet de décret relatif à la création du nouveau grade à bac+5, le mastaire**, qui a reçu un accueil favorable du CNESER auquel il a été soumis le 21 juin 1999. Ce grade se situe entre la licence et le doctorat : il rendra plus lisible le cursus post-licence au niveau international.

Il déplore en revanche **les insuffisances de la procédure d'évaluation des enseignements et de la formation**.

S'agissant des **écoles de commerce**, le récent rapport de l'inspection des finances sur les chambres de commerce et d'industrie (mai 1999) met l'accent sur **la nécessité d'une rationalisation de l'offre**.

Par ailleurs, la dimension européenne dans les formations n'est pas suffisamment prise en compte, comme en témoigne les **insuffisances du dispositif d'accueil des étudiants étrangers en France** relevées dans le récent rapport de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>.

Enfin, l'objectif de lisibilité de notre système d'enseignement supérieur ne peut se satisfaire de **la création**, à côté des formations technologiques courtes comme le BTS ou le DUT, **d'une licence professionnelle. L'offre d'enseignement professionnel n'apparaît pas cohérente**.

③ Votre rapporteur approuve les premières orientations du plan U3M mais restera attentif au développement de ce programme, notamment en ce qui concerne **la restructuration de Jussieu-Censier après mise en sécurité**.

Le chantier de désamiantage et de mise en sécurité du campus de Jussieu a démarré en juin 1998. La première phase de travaux concerne les huit barres qui abritent l'ensemble des laboratoires de recherche. Le traitement de la première barre s'est achevé à la fin juin 1999.

---

<sup>1</sup> *L'accueil des étudiants étrangers en France : enjeu commercial ou priorité éducative, rapport d'information n° 1806 du député Alain Claeys*

Au vu des premiers bilans de l'opération de désamiantage de la barre prototype, il apparaît que les délais sont plus longs que ceux qui avaient été initialement prévus. Le rythme de désamiantage de quatre barres tous les six mois semble difficile à tenir.

Au rythme envisagé initialement, la durée globale du chantier a été estimée à six années, ce qui porte l'achèvement des travaux à 2003. Le ministère estime qu'il serait possible de revenir au calendrier initial en augmentant le nombre de barres traitées simultanément. La principale difficulté réside dans les capacités de relogement des activités durant la période des travaux.

**Votre rapporteur souhaiterait avoir des informations plus précises sur les solutions envisagées par le gouvernement pour résoudre cet important problème.**

**Les conditions ne semblent pas réunies pour permettre le respect du calendrier dans des conditions satisfaisantes.**

Votre rapporteur spécial estime que **l'orientation prise par le plan social étudiant est positive**. En effet, ce projet permet de corriger les iniquités relevées par le rapport de M. Bernard Cieutat sur l'effort de la Nation en direction des étudiants - effort évalué à 26,6 milliards de francs en 1996 - tout en **ne mettant pas en place un statut spécifique aux étudiants, avec les implications que comporterait un éventuel statut**.

Le relèvement des plafonds de revenus ouvrant droit aux bourses ainsi que la revalorisation des taux devraient permettre de corriger les effets pénalisants, pour les classes moyennes, du système actuel. En outre, l'allocation de logement social (ALS), à laquelle les étudiants et leurs familles sont très attachés, est préservée.

**Votre rapporteur relève le caractère inégal de l'effort financier en faveur des bibliothèques universitaires dans le projet de budget pour 2000.**

Dans un rapport d'information sur les bibliothèques universitaires<sup>1</sup>, votre rapporteur insistait sur la nécessité de poursuivre un effort soutenu afin

---

<sup>1</sup> « Bibliothèques universitaires : le temps des mutations » Rapport n° 59, session 1998-1999. Jean-Philippe Lachenaud, Sénateur - Commission des finances du Sénat.

d'améliorer les conditions d'accueil des bibliothèques universitaires. Cet effort devait porter à la fois sur l'équipement des bibliothèques universitaires et sur les moyens humains dont elles disposent. Alors qu'un effort important a déjà été accompli en faveur des bibliothèques universitaires, celles-ci sont en effet confrontées, aujourd'hui, à un nouveau défi : celui de leur intégration dans la société de l'information.

**Or, si le projet de budget pour 2000 prend effectivement en compte la nécessaire amélioration de l'équipement des bibliothèques universitaires, en majorant de 15 millions de francs leurs moyens de fonctionnement, l'effort en matière de personnels connaît un net ralentissement, avec seulement 80 créations d'emplois en faveur des bibliothèques universitaires dans le projet de budget pour 2000, contre 150 l'an dernier. Cette évolution est tout à fait contraire aux orientations préconisées dans le rapport d'information précité.**

D'autre part, votre rapporteur exprime une inquiétude quant à la part qui sera affectée au financement des extensions et rénovations de bibliothèques dans le cadre du plan U3M.

### **III - RECHERCHE ET TECHNOLOGIE**

*Rapporteur spécial : M. René TRÉGOUËT*

#### **I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE**

##### **A. LE BCRD**

Le BCRD (Budget civil de recherche et de développement technologique) est préparé et son exécution coordonnée par la Direction de la Recherche du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie. Ce dernier exerce, de ce fait, des prérogatives à caractère interministériel puisque de nombreux autres ministères contribuent aussi au financement de la recherche publique française.

Le tableau suivant montre que le total des dépenses concernées, récapitulées dans une annexe jaune à la loi de finances<sup>1</sup>, doit passer en 2000 de 53,9 à 54,6 milliards de francs, soit une progression de 1,3 %, à peine supérieure à celle de l'ensemble des dépenses civiles de l'Etat (+1,2 %).

---

<sup>1</sup> *Etat de la recherche et du développement technologique*

BCRD 2000 - SYNTHÈSE DES DOTATIONS DES MINISTÈRES

MINISTÈRES	DO			AP			CP			DO + CP		
	LFI 99	PLF 2000	Variation %	LFI 99	PLF 2000	Variation %	LFI 99	PLF 2000	Variation %	LFI 99	PLF 2000	Variation %
<b>Affaires étrangères</b>	<b>890,50</b>	<b>905,22</b>	<b>1,7</b>	0	0		0	0		<b>890,50</b>	<b>905,22</b>	<b>1,7</b>
- Actions culturelles	25,00	28,72	14,9							25,00	28,72	14,9
- CERN	657,47	666,10	1,3							657,47	666,10	1,3
-Autres org. internationales	208,03	210,40	1,1							208,03	210,40	1,1
<b>Agriculture, pêche</b>	<b>72,15</b>	<b>73,74</b>	<b>2,2</b>	<b>62,00</b>	<b>62,00</b>	<b>0</b>	<b>69,43</b>	<b>69,24</b>	<b>-0,3</b>	<b>141,58</b>	<b>142,99</b>	<b>1,0</b>
<b>Culture</b>	<b>415,56</b>	<b>422,42</b>	<b>1,7</b>	<b>305,10</b>	<b>307,10</b>	<b>0,7</b>	<b>304,57</b>	<b>306,10</b>	<b>0,5</b>	<b>720,13</b>	<b>728,52</b>	<b>1,2</b>
- Culture hors CSI	130,06	132,64	2,0	70,10	70,10	0	69,57	70,10	0,8	199,63	202,74	1,6
- CSI	285,50	289,78	1,5	235,00	237,00	0,9	235,00	236,00	0,4	520,50	525,78	1,0
<b>Education nationale, R et T</b>	<b>26 319,76</b>	<b>27 177,01</b>	<b>3,3</b>	<b>16 010,45</b>	<b>15 467,31</b>	<b>-3,4</b>	<b>16 204,49</b>	<b>15 270,00</b>	<b>-5,8</b>	<b>42 524,25</b>	<b>42 447,01</b>	<b>-0,2</b>
-Recherche et technologie	25 783,72	26 592,80	3,1	14 033,29	13 465,25	-4,0	14 227,33	13 267,94	-6,7	40 011,05	39 860,74	-0,4
-Enseignement supérieur	453,38	504,33	11,2	1 977,16	2 002,06	1,3	1 977,16	2 002,06	1,3	2 430,54	2 506,39	3,1
-Enseignement scolaire	82,66	79,88	-3,4							82,66	79,88	-3,4
<b>Défense</b>				<b>900,00</b>	<b>1 500,00</b>	<b>66,7</b>	<b>900,00</b>	<b>1 500,00</b>	<b>66,7</b>	<b>900,00</b>	<b>1 500,00</b>	<b>66,7</b>
<b>Environnement</b>	<b>14,45</b>	<b>14,63</b>	<b>1,3</b>	<b>67,00</b>	<b>70,00</b>	<b>4,5</b>	<b>67,25</b>	<b>67,79</b>	<b>0,8</b>	<b>81,70</b>	<b>82,42</b>	<b>0,9</b>
<b>Équipement et transports</b>	<b>139,15</b>	<b>139,88</b>	<b>0,5</b>	<b>2 188,19</b>	<b>2 140,19</b>	<b>-2,2</b>	<b>1 764,53</b>	<b>1 771,35</b>	<b>0,4</b>	<b>1 903,68</b>	<b>1 911,23</b>	<b>0,4</b>
-progr.aéro+av.civile				1 856,00	1 776,00	-4,3	1 431,00	1 420,00	-0,8	1 431,00	1 420,00	-0,8
-Météo-France	93,35	93,35	0	234,00	260,00	11,1	234,00	250,00	6,8	327,35	343,35	4,9
-Autres (urbanisme, mer, TT)	45,80	46,53	1,6	98,19	104,19	6,1	99,53	101,35	1,8	145,33	147,88	1,8
<b>Logement</b>	<b>135,51</b>	<b>136,78</b>	<b>0,9</b>	<b>38,50</b>	<b>38,50</b>	<b>-</b>	<b>37,13</b>	<b>37,77</b>	<b>1,7</b>	<b>172,64</b>	<b>174,55</b>	<b>1,1</b>
<b>Industrie</b>	<b>3 458,20</b>	<b>3 633,61</b>	<b>5,1</b>	<b>3 231,30</b>	<b>3 247,00</b>	<b>0,1</b>	<b>2 993,30</b>	<b>2 971,50</b>	<b>-0,7</b>	<b>6 451,50</b>	<b>6 605,11</b>	<b>2,4</b>
-Ecoles Mines	221,00	225,01	1,8	26,00	26,00	-	26,00	26,00	0	247,00	251,01	1,6
Rech.industrielle + ATOUT	20,00	19,50	-2,5	2 030,30	2 046,00	0,8	1 918,80	1 897,00	-1,1	1 938,80	1 916,50	-1,2
- ANVAR	257,70	258,60	0,3	800,00	800,00	0	673,50	673,50	0	931,20	932,10	0,1
- CEA	2 959,50	3 130,50	5,8	375,00	375,00	0	375,00	375,00	0	3 334,50	3 505,50	5,1
<b>Intérieur</b>				<b>2,50</b>	<b>2,50</b>	<b>0</b>	<b>4,50</b>	<b>3,50</b>	<b>-22,2</b>	<b>4,50</b>	<b>3,50</b>	<b>-22,2</b>
<b>Justice</b>	<b>4,60</b>	<b>5,60</b>	<b>21,7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4,60</b>	<b>5,60</b>	<b>21,7</b>
<b>Plan</b>	<b>53,31</b>	<b>53,76</b>	<b>0,8</b>	<b>2,00</b>	<b>3,00</b>	<b>50,0</b>	<b>4,83</b>	<b>4,60</b>	<b>-4,8</b>	<b>58,14</b>	<b>58,36</b>	<b>0,4</b>
<b>Emploi</b>	<b>37,30</b>	<b>38,22</b>	<b>2,5</b>							<b>37,30</b>	<b>38,22</b>	<b>2,5</b>
<b>Santé</b>	<b>38,70</b>	<b>38,71</b>	<b>0,0</b>	<b>4,50</b>	<b>6,00</b>	<b>33,3</b>	<b>4,48</b>	<b>4,95</b>	<b>10,5</b>	<b>43,18</b>	<b>43,66</b>	<b>1,1</b>
<b>Total BCRD</b>	<b>31 579,19</b>	<b>32 639,58</b>	<b>3,4</b>	<b>22 811,54</b>	<b>22 843,60</b>	<b>0,1</b>	<b>23 354,50</b>	<b>22 006,80</b>	<b>-1,6</b>	<b>53 933,69</b>	<b>54 646,38</b>	<b>1,3</b>
<b>Total BCRD hors Educ. nationale</b>	<b>5 259,43</b>	<b>5 462,57</b>	<b>3,9</b>	<b>6 801,09</b>	<b>7 376,29</b>	<b>8,5</b>	<b>6 150,01</b>	<b>6 736,80</b>	<b>9,5</b>	<b>11 409,44</b>	<b>12 199,37</b>	<b>6,9</b>

CSI : Cité des Sciences et de l'Industrie

ATOUT : procédure d'aide à la diffusion des techniques

## **B. LE BUDGET DE LA RECHERCHE**

### **1. Evolution globale**

Dans cet ensemble, la dotation consacrée à la recherche et à la technologie par le ministère de M. Claude Allègre recule de 0,4 %, pour le total des dépenses ordinaires et des crédits de paiement (de 40 milliards à 39,86 milliards de francs).

A structure constante, cependant, c'est-à-dire sans tenir compte d'un transfert au budget de la dépense de certaines dépenses spatiales (600 millions de francs), le budget de la recherche progresse de 1,1 % (soit moins que la moyenne des budgets civils). Les AP, elles, croissent de 3,6 %.

Le « bleu » de la recherche et de la technologie distingue, au sein de ce budget, les trois agrégats suivants :

	<i>(En milliards de francs)</i>	% de l'ensemble
01 Actions d'incitation et fonds d'interventions :	3,4	8,5%
02 Etablissements publics à caractère scientifique et technologique :	22,8	57,3%
03 Autres organismes de recherche :	13,6	34,2%
<b>TOTAL</b>	<b>39,8</b>	<b>100%</b>

Dans le tableau ci-après qui détaille l'évaluation des dépenses par organismes subventionnés et postes d'intervention, l'agrégat 01 correspond à la subdivision « crédits d'intervention », l'agrégat 02 aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) ou industriel et commercial (EPIC), enfin, l'agrégat 03, aux fondations et groupements d'intérêt public.

BCRD 2000 - Synthèse des dotations du budget de la recherche et de la technologie

	DO			AP			CP			DO + CP		
	LFI 99	PLF 2000	Var. en %	LFI 99	PLF 2000	Var. en %	LFI 99	PLF 2000	Var. en %	LFI 99	PLF 2000	Var. en %
<b>ORGANISMES DE RECHERCHE</b>	<b>23 901,56</b>	<b>24 431,50</b>	<b>2,2</b>	<b>12 706,29</b>	<b>11 983,25</b>	<b>-5,7</b>	<b>13 026,97</b>	<b>12 127,73</b>	<b>-6,9</b>	<b>36 928,53</b>	<b>36 559,23</b>	<b>-1,0</b>
<b>EPST</b>	<b>18 300,72</b>	<b>18 535,17</b>	<b>1,3</b>	<b>4 122,18</b>	<b>4 244,38</b>	<b>3,0</b>	<b>4 162,56</b>	<b>4 235,54</b>	<b>1,8</b>	<b>22 463,28</b>	<b>22 770,71</b>	<b>1,4</b>
INRA	2 980,19	3 020,39	1,3	518,37	535,00	3,2	520,35	540,80	3,9	3 500,54	3 561,19	1,7
CEMAGREF	218,98	224,40	2,5	27,36	28,36	3,7	27,15	28,36	4,5	246,13	252,76	2,7
INRETS	179,45	183,93	2,5	40,28	41,60	3,3	39,63	41,02	3,5	219,08	224,95	2,7
LCPC	225,80	229,60	1,7	46,38	47,90	3,3	44,36	45,52	2,6	270,16	275,12	1,8
INRIA	331,96	344,49	3,8	164,26	169,60	3,3	161,83	169,30	4,6	493,79	513,79	4,0
CNRS	11 400,85	11 525,04	1,1	2 499,09	2 576,90	3,1	2 537,96	2 566,48	1,1	13 938,81	14 091,52	1,1
INSERM	2 023,41	2 060,28	1,8	620,02	637,00	2,7	624,23	635,90	1,9	2 647,64	2 696,18	1,8
INED	63,93	65,29	2,1	23,31	23,91	2,6	23,30	23,91	2,6	87,23	89,20	2,3
IRD	868,78	881,75	1,5	183,11	184,11	0,5	183,75	184,25	0,3	1 052,53	1 066,00	1,3
Réserve d'emplois	7,37		ns							7,37	0,00	ns
<b>EPIC</b>	<b>5 256,01</b>	<b>5 345,02</b>	<b>1,7</b>	<b>8 224,49</b>	<b>7 575,37</b>	<b>-7,9</b>	<b>8 504,42</b>	<b>7 729,29</b>	<b>-9,1</b>	<b>13 760,42</b>	<b>13 074,31</b>	<b>-5,0</b>
IFREMER	513,91	519,56	1,1	405,38	406,56	0,3	435,01	411,47	-5,4	948,92	931,03	-1,9
CIRAD	572,64	582,09	1,6	145,25	154,95	6,7	145,26	154,96	6,7	717,90	737,05	2,7
ADEME	50,15	50,70	1,1	134,02	134,02	0,0	134,31	133,02	-1,0	184,46	183,72	-0,4
BRGM	244,80	247,17	1,0	94,84	94,84	0,0	94,84	94,84	0,0	339,64	342,01	0,7
CNES (hors crédits Défense)	915,00	915,00	0,0	7 070,00	6 410,00	-9,3	7 320,00	6 560,00	-10,4	8 235,00	7 475,00	-9,2
CEA (hors crédits Industrie)	2 959,50	3 030,50	2,4	375,00	375,00	0,0	375,00	375,00	0,0	3 334,50	3 405,50	2,1
<b>FONDACTIONS ET GIP</b>	<b>344,84</b>	<b>551,31</b>	<b>ns</b>	<b>359,62</b>	<b>163,50</b>	<b>ns</b>	<b>359,99</b>	<b>162,90</b>	<b>ns</b>	<b>704,83</b>	<b>714,21</b>	<b>1,3</b>
Institut Pasteur Paris	201,41	337,43	ns	130,00		ns	130,00		ns	331,41	337,43	1,8
Institut Pasteur DOM-TOM	17,78	25,51	ns	7,46		ns	7,46		ns	25,24	25,51	1,1
Instituts Pasteur à l'étranger	12,95	21,95	ns	8,81		ns	8,81		ns	21,76	21,95	0,9
Institut Pasteur Lille	14,77	39,86	ns	23,86		ns	23,86		ns	38,63	39,86	3,2
Institut Curie	26,67	37,21	ns	10,14		ns	10,14		ns	36,81	37,21	1,1
Autres institutions de recherche		2,00	ns	2,00		ns	2,00		ns	2,00	2,00	0,0
Autres centres anticancéreux		2,00	ns	2,00		ns	2,00		ns	2,00	2,00	0,0
Fondation Jean Dausset (CEPH)	15,41	29,49	ns	13,85		ns	13,85		ns	29,26	29,49	0,8
IFRTP	55,84	55,86	0,0	31,50	33,50	6,3	31,87	32,90	3,2	87,71	88,76	1,2
CNS				80,00	80,00	0,0	80,00	80,00	0,0	80,00	80,00	0,0
CNG				50,00	50,00	0,0	50,00	50,00	0,0	50,00	50,00	0,0
<b>CREDITS D'INTERVENTION</b>	<b>1 882,16</b>	<b>2 161,30</b>	<b>14,8</b>	<b>1 327,00</b>	<b>1 482,00</b>	<b>11,7</b>	<b>1 200,36</b>	<b>1 140,21</b>	<b>-5,0</b>	<b>3 082,52</b>	<b>3 301,51</b>	<b>7,1</b>
CNER	4,51	4,51	0,0							4,51	4,51	0,0
Actions d'incitation, d'info. & de com.	127,65	172,79	35,4							127,65	172,79	35,4
Formation à et par la recherche	1 750,00	1 745,00	-0,3							1 750,00	1 745,00	-0,3
Information & cult. scient. & techn.				48,00	7,00	-85,4	48,00	35,21	-26,6	48,00	35,21	-26,6
FRT (diffusion technos spatiales)				670,00	905,00	35,1	724,94	670,00	-7,6	724,94	670,00	-7,6
FNS (hors CNS et CNG)				370,00	570,00	54,1	188,42	435,00	130,9	188,42	435,00	130,9
ANRS		239,00	ns	239,00			239,00		ns	239,00	239,00	0,0
<b>TOTAL FASCICULE RECHERCHE</b>	<b>25 783,72</b>	<b>26 592,80</b>	<b>3,1</b>	<b>14 033,29</b>	<b>13 465,25</b>	<b>-4,0</b>	<b>14 227,33</b>	<b>13 267,94</b>	<b>-6,7</b>	<b>40 011,05</b>	<b>39 860,74</b>	<b>-0,4</b>

CEMAGREF : Centre national du machinisme agricole du génie rural, des eaux et des forêts - INRETS : Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité - LCPC : Laboratoire central des Ponts et Chaussées  
 INRIA : Institut national de recherche en informatique et en automatisation - INED : Institut national d'études démographiques - CIRAD : centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement  
 BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières - IFRTP : Institut français pour la recherche et la technologie polaire.

Les dotations les plus importantes vont :

- au CNRS (centre national de la recherche scientifique)	14,1 Mds F	35,4 %
- au CNES (centre national d'études spatiales)	7,53 Mds F <sup>1</sup>	18,8 %
	<b>21,6 Mds F</b>	<b>54,2 %</b>

A eux seuls, ces deux organismes mobilisent plus de 20 milliards, soit plus de la moitié du budget de la recherche.

Quatre autres bénéficient de subventions supérieures à 1 milliard, dont deux reçoivent plus de 3 milliards de francs :

- l'INRA (Institut national de la recherche agronomique) .....3,5 Mds F
- le CEA (Commissariat à l'énergie atomique) ..... 3,4 Mds F<sup>2</sup>
- l'INSERM (Institut national de la santé et de la recherche médicale) ..... 2,7 Mds F
- l'IRD (Institut de recherche pour le développement) ex. ORSTOM ..... 1,06 Md F

Les progressions les plus remarquables en pourcentage concernent les deux fonds d'intervention du ministère :

- +35,1 % pour les AP du FRT (fonds de la recherche technologique),
- + 54,1 % et + 131 %, en AP et CP, pour les actions d'incitation du FNS (fonds national de la science), non compris les crédits du CNG (centre national de génotypage) et du CNS (centre national de séquençage).

Ce renforcement des capacités d'intervention du ministère permettra, selon M. Claude Allègre :

- en ce qui concerne le FRT, d'amplifier les moyens de recherche dans le domaine<sup>3</sup> des NTIC (nouvelles technologies de l'information et de la communication), de financer de nouveaux incubateurs, et de poursuivre le concours de création d'entreprises innovantes,
- s'agissant du FNS, de lancer de nouveaux programmes, sous forme d'actions concertées incitatives, dans les domaines prioritaires : sciences du vivant, sciences humaines et sociales, sciences de la planète et de l'environnement.

---

<sup>1</sup> hors défense

<sup>2</sup> hors industrie

<sup>3</sup> 55% de ses dépenses seront consacrés aux réseaux technologiques et 300 millions de francs, sur cinq ans, au RNRT (réseau national de la recherche en télécommunications) grand programme fédérateur interministériel (industries, télécommunications, recherche)

Les autres actions d'incitation, d'information et de communication (chapitre 43-01) augmentent de 35 %, soit 47,9 millions de francs de mesures nouvelles dont 43 millions de francs au profit du « soutien aux actions technologiques et scientifiques » (article 60 nouveau).

Les EPST (+ 1,4 % en moyenne) sont mieux lotis que les EPIC (- 5 %).

- le CNES voit sa dotation baisser de 160 millions de francs (60 millions de francs hors apurement de la dette à l'égard de l'agence spatiale européenne), ce qui menace le projet de satellite astronomique Corot,

- le CEA risque d'être contraint de continuer à procéder à des cessions d'actifs industriels pour couvrir ou provisionner les dépenses relatives au démantèlement de ses installations civiles,

- le projet de synchrotron soleil de remplacement de l'installation du LURE d'Orsay (Laboratoire pour l'utilisation du rayonnement électromagnétique, unité mixte de recherche CNRS-CEA-MRT) est, quant à lui, fortement compromis (voir observations),

- l'IFREMER (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer), unique en son genre en Europe, ne peut renouveler, comme il conviendrait, sa flotte de navires océanographiques.

## **2. Présentation détaillée**

### *a) L'agrégat 01 « Actions d'incitation et fonds d'intervention »*

Les crédits de ces agrégats sont consacrés :

- à des évaluations et des études,

- à des actions de diffusion, de communication et d'information : semaine de la science (qui vient d'avoir lieu au mois d'octobre), soutien aux 120 CRITT (centres régionaux d'innovation et de transfert de technologie) etc.,

- à la formation de doctorants (3.800 allocataires en 2000) et des docteurs (près de 8.000 bénéficiaires), l'insertion professionnelle de ces derniers, l'accueil des post-doctorants (notamment de retour de l'étranger) dans les EPIC et les PME,

- aux CIFRE et aux CORTECHS (conventions industrielles de formation par la recherche et de recherche pour les techniciens supérieurs),

- à l'agence nationale de recherche sur le SIDA (239 millions de francs).

La ventilation, en 1999, des dépenses des FRT et FNS a été la suivante :

**Prévision de programmation 1999 (Autorisations de programme)**

<b>FONDS DE LA RECHERCHE TECHNOLOGIQUE</b>	<b>630 000 000</b>
Régions	60 000 000
Espace, aéronautique	10 000 000
Bio-ingénierie	122 000 000
Informatique, télécommunications	175 000 000
Energie, transports, environnement, ressources naturelles	113 000 000
Innovation technologique	50 000 000
Concours de création d'entreprises	10 000 000
<b>DIFFUSION DES TECHNOLOGIES DU SECTEUR SPATIAL</b>	<b>40 000 000</b>
<b>TOTAL SOUTIEN A LA RECHERCHE ET A LA TECHNOLOGIE</b>	<b>670 000 000(1)</b>

(1) dont 70% pour l'action régionale (19,5%) et la recherche industrielle (29% pour les PME)

**- Fonds national de la science (FNS)**

**Prévision de programmation 1999 (Autorisations de programme)**

<b>SCIENCES DU VIVANT</b>		<b>345 000 000</b>
Génoscope (CNS)*	80 000 000	
Centre national de génotypage (CNG)*	50 000 000	
Autres actions de génomique	100 000 000	
Agents infectieux	95 000 000	
Technologie et médecine	20 000 000	
<b>SCIENCES HUMAINES - SCIENCES EXACTES</b>		<b>75 000 000</b>
Cognitive	25 000 000	
Ville	10 000 000	
Travail	10 000 000	
Réseau des maisons des sciences de l'homme	20 000 000	
Autres actions de génomique	10 000 000	
<b>SCIENCES DE LA PLANETE ET DE L'ENVIRONNEMENT</b>		<b>40 000 000</b>
<b>AUTRES ACTIONS INCITATIVES</b>		<b>40 000 000</b>
Couverture de l'ensemble des champs de la recherche pour l'émergence de domaines nouveaux par le soutien aux jeunes équipes		
<b>TOTAL FONDS NATIONAL DE LA SCIENCE</b>		<b>500 000 000</b>

\* CNS : Centre national de séquençage

\* CNG : Centre national de génotypage

*b) l'agrégat 02 « Etablissements publics à caractère scientifique et technologique »*

Chaque établissement est spécialisé dans une ou plusieurs disciplines.

Les dotations couvrent :

- les frais de personnel (de 70 % à 80 % de la subvention),
- le soutien de base (matériel et fonctionnement) aux unités, l'équipement des laboratoires et les grands instruments scientifiques.

44.000 emplois, dont 17.328 de chercheurs sont concernés.

**- Nombre d'emplois**

Emplois	INRETS	LCPC	CNRS	INRA	CEMAGREF	INRIA	IRD	INSERM	INED	Réserve	Total
Chercheurs	152	131	11 733	1 789	76	346	830	2 202	57	12	17 328
ITA *	259	441	14 610	6 470	536	401	797	2 806	106	9	26 705
Total	411	572	26 343	8 259	612	747	1 627	5 008	163	21	44 033
% chercheurs sur total	37.0%	22.9%	44.5%	21.0%	12.4%	46.3%	51.0%	44.0%	35.0%	57.1%	39.4%

\* ingénieurs, techniciens ou administratifs (ITA)

**- Part de la subvention de personnel / subvention total (dotations inscrites au budget de la recherche)**

INRETS	LCPC	CNRS	INRA	CEMAGREF	INRIA	IRD	INSERM	INED
81.0%	82.6%	80.5%	84.5%	87.8%	65.8%	82.5%	75.9%	72.3%

**- Part des subventions du ministère chargé de la recherche dans les ressources totales**

INRETS	LCPC	CNRS	INRA	CEMAGREF	INRIA	IRD	INSERM	INED
81.4%	81.5%	89.8%	84.4%	64.5%	76.0%	92.2%	89.1%	95.4%

Données 1999

*c) L'agrégat 03 : « Autres organismes de recherche »*

Cet agrégat regroupe les subventions aux établissements sous tutelle versées à des EPIC ou à des organismes à autres divers statuts (fondations, groupements d'intérêt public). Une part, variable, selon leurs ressources propres, des frais de personnel, des investissements et de soutien aux programmes (notamment aide au fonctionnement des laboratoires...) de ces organismes est ainsi couverte.

- Nombre d'emplois inscrits au budget de l'Etat (hors personnel mis à disposition par les établissements publics)

	BRGM	ADEME Recherche	IFREMER	CIRAD	Institut Pasteur de Paris	Institut Pasteur de Lille	Institut Curie	IFRTP	CEA Civil	CNES
Cadres	518	90	720	904	150	10	4	7	5 336	1 620
Non-cadres	372	53	625	908	599	59	99	5	6 018	851
<b>Total</b>	<b>890</b>	<b>143</b>	<b>1 345</b>	<b>1 812</b>	<b>749</b>	<b>69</b>	<b>103</b>	<b>12</b>	<b>11 354</b>	<b>2 471</b>
Pourcentage Cadre sur total	58,20%	62,90%	53,50%	50,00%	20,00%	14,50%	3,90%	58,30%	47,00%	65,60%

- Part de la subvention de fonctionnement / subvention totale (dotations inscrites au budget de la recherche)

	BRGM	ADEME Recherche	IFREMER	CIRAD	Institut Pasteur de Paris	Institut Pasteur de Lille	Institut Curie	IFRTP	CEA Civil	CNES
	72,10%	27,20%	54,20%	79,80%	60,80%	38,20%	72,50%	63,70%	88,80%	11,10%

- Part des subventions du ministère chargé de la recherche dans les ressources totales

	BRGM	ADEME Recherche	IFREMER	CIRAD	Institut Pasteur de Paris	Institut Pasteur de Lille	Institut Curie	IFRTP	CEA Civil	CNES
	49,40%	7,40%	85,60%	68,10%	29,20%	13,30%	29,30%	59,60%	29,70%	69,60%

Données 1999

Près de 20.000 emplois (18.948) son concernés.

S'agissant des deux principaux établissements, CEA et CNES :

- les ressources du premier (3,5 milliards en DO + CP, y compris la subvention du ministère de l'industrie) augmentent de 5,1 % mais les AP stagnent à 375 millions de francs.

Dans le budget de la recherche, au titre IV, 71 millions de francs de mesures nouvelles sont prévues, au chapitre 45-13 dont 26 millions de francs pour compenser le surcoût induit par la scission CEA-IPSN (Institut de protection et de sécurité nucléaire) et 45 millions de francs, à divers autres chapitres pour ajustement aux besoins de crédits de personnel.

La recherche nucléaire représente les 2/3 des activités civiles du commissariat, cette activité demeure prioritaire avec l'objectif du maintien de l'ouverture de l'option nucléaire à l'horizon 2010 (6 programmes dont l'étude des réacteurs de future génération...) Il a été demandé au CEA de se rapprocher, en recherche fondamentale, de l'In<sub>2</sub>P<sub>3</sub> du CNRS (pour l'étude de la physique des particules) et de participer à des recherches sur d'autres technologies énergétiques (piles à combustible).

Fragilisé par la débudgétisation, en 1997, des crédits de son titre VI (subventions d'investissement) et par un certain désengagement de ses partenaires industriels, l'établissement peine à financer à la fois les activités de recherche qui lui sont demandées et l'assainissement de ses installations civiles. Il est contraint, pour financer ces dépenses, de procéder à des cessions d'actifs industriels. Le montant des participations des industriels au financement de sa R & D en l'an 2000 est incertain. Le FRT pourrait être mis à contribution.

- La subvention au CNES, d'autre part, s'établit à 8.975 millions de francs, en diminution de 160 millions de francs par rapport à 1999 (100 millions de francs sur la part réservée à l'agence spatiale européenne<sup>1</sup>, 60 millions de francs pour le restant).

Les fonds sont utilisés, à part égale, pour le financement de la contribution à l'ESA (agence spatiale européenne) et celui des autres programmes.

L'affectation de la subvention en 2000 devrait être la suivante (*en millions de francs*) :

- contribution à l'ESA .....	4.257
- programmes nationaux.....	1.924
dont :	
. <i>observation de la terre</i> .....	1.037
. <i>Radio communications</i> .....	266
. <i>Technologies des systèmes spatiaux</i> .....	253
. <i>Connaissance de l'univers</i> .....	206
. <i>Science en micro pesanteur</i> .....	92
- Fonctionnement et moyens communs .....	2.434
Total .....	8.615
TVA .....	361
<b>TOTAL TTC .....</b>	<b>8.975</b>

- Les arriérés de contribution du CNES à l'égard de l'ESA représentent encore 478 millions de francs à la fin de 1999.

- La France a dû contribuer à hauteur de 75,4 % (en raison essentiellement de la défection de l'Allemagne) au financement d'une nouvelle tranche, non achevée, du programme de développement Ariane 5, suite à l'échec du premier tir de qualification (49 millions d'écus).

#### *d) L'évolution des effectifs*

Après deux années de forte augmentation des créations d'emploi de chercheurs, l'an 2000 marquera une pause avec un taux de renouvellement de 3 % correspondant au comblement des départs à la retraite.

Afin de permettre la poursuite de l'apurement progressif de certaines situations pénalisantes, une mesure de création de 18 emplois est inscrite au projet de budget 2000. Elle bénéficie majoritairement à deux établissements :

---

<sup>1</sup> *il s'agit, en fait, des conséquences d'un rééchelonnement de la dette du CNES vis-à-vis de l'ESA*

- l'INRIA (5 adjoints techniques, 4 ingénieurs et 2 techniciens),

- l'IRD (5 adjoints techniques<sup>1</sup> et 1 ingénieur spécialisé dans les sciences du vivant).

Pour la deuxième année consécutive, une mesure transversale aux EPST permettra la conversion de 700 emplois administratifs en emplois d'IT dans la logique de rééquilibrage de la pyramide des emplois selon les niveaux pertinents de recrutement exprimés par les organismes.

Une mesure particulière de transformation d'emplois d'ITA (ingénieurs, techniciens, administratifs) en chercheurs (30) permet à l'INRA de consolider son potentiel de recherche scientifique au sein des écoles vétérinaires sur des thématiques prioritaires (génomique fonctionnelle et sécurité alimentaire notamment).

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

### ***A. LA RECHERCHE N'OCCUPE PAS, DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT, LA PLACE QUE JUSTIFIE LA PRIORITÉ DONT ELLE DOIT FAIRE L'OBJET***

Dans le compte rendu du CIRST (Comité interministériel de la recherche scientifique et technique) du 15 juillet 1998, il était affirmé que « la recherche scientifique et technique représente l'une des clés essentielles de l'avenir économique et culturel de notre pays. »

« La France -était-il encore proclamé- doit se donner les moyens d'adapter son dispositif public de recherche pour être capable de relever les défis du siècle prochain ».

Or, que constate-t-on ?

Le budget de la recherche (+ 1,1 %) augmente moins que la moyenne des budgets civils (+ 1,2 %).

Rien, au niveau statistique, ne justifie ce relâchement. La part de la DNRD et de la DIRD dans le PIB tend à s'effriter depuis 1993.

Certes, il existe, dans le financement de la recherche française, des marges de manoeuvre (contribution accrue des entreprises privées, diminution des coûts

---

<sup>1</sup> dans le cadre du plan de titularisation des contractuels locaux dans les TOM

de certains composants et équipements, exploitation de synergies, amélioration de l'efficacité de la gestion, rajeunissement des effectifs, etc...).

Mais les données disponibles de l'OCDE nous placent, pour l'effort de recherche, à un rang -il est vrai- honorable, mais néanmoins en queue du peloton de tête des grands pays industriels (derrière les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne).

## ***B. LE CONTENU ET LE PROCESSUS DE PRISE DE CERTAINES DÉCISIONS SONT CONTESTABLES***

### **1. Des décisions critiquables**

#### *a) Une politique qui comporte pourtant des aspects positifs...*

Parmi les orientations fixées par les derniers conseils interministériels, on ne peut qu'approuver :

- d'un point de vue thématique, les priorités accordées aux sciences du vivant, aux technologies de l'information et de la communication, à l'énergie... ;
- d'un point de vue méthodologique, l'incitation à la mobilité des chercheurs, aux coopérations internationales, public-privé, universités-organismes de recherche.

Les mesures qui ont été prises, notamment dans le cadre de la loi sur l'innovation et la recherche, en faveur de la valorisation des travaux des organismes publics, des transferts de technologie, de la création d'entreprises innovantes ont été aussi, naturellement, les bienvenues.

#### *b) ... mais néglige, sur des points essentiels, l'avenir de la recherche française*

L'abandon du projet soleil risque de s'avérer une grave erreur : le synchrotron est le moyen d'investigation le plus moderne, le plus puissant, le plus complet pour sonder les propriétés structurales et électroniques de matériaux de tout type.

C'est, par excellence, un outil indisciplinaire, utilisé en coopération, indispensable à la recherche fondamentale comme à la recherche appliquée.

Ce dossier devrait être traité de façon pragmatique :

- il existe, à Orsay, un équipement national vétuste dont la question de l'avenir doit être tranchée ;

- l'Angleterre, l'Italie, l'Allemagne disposent d'installations nationales, ce qui ne les empêche pas de recourir au synchrotron européen à Grenoble.

A la vérité, il semble qu'il y a :

- saturation globale de l'utilisation de ce type d'équipement ;

- possibilité de coexistence de machines de dimension et de caractéristiques variées dont certains relèvent du niveau européen, d'autres du niveau national, voire régional.

Leur implantation, comme leur utilisation, doit être de toute façon coordonnée au sein de la communauté.

Reste évidemment le problème du coût du projet : 2 milliards de francs sur 8 ans, soit 250 millions de francs par an, mais, à titre de comparaison, le coût sur la période 1999-2006 de l'accord de coopération du CNES avec la NASA, pour l'exploration de la planète Mars, est estimé à 2,5 milliards de francs.

Les menaces qui pèsent sur le projet de satellite astronomique COROT participent du même débat sur la coexistence possible d'équipements scientifiques nationaux et européens.

*c) Une stratégie de contournement des grands organismes de recherche*

La remise en cause des projets ci-dessus évoqués a évidemment altéré les relations entre les établissements concernés (CNES et CNRS) et leur ministre de tutelle.

Après avoir prétendu « dégraisser le mammoth de l'éducation nationale », celui-ci s'attaque ainsi à certains mastodontes de la recherche.

Il reproche notamment au CNRS d'être trop rigide, ce qui justifie, à ses yeux, de privilégier, à travers les universités et les petits laboratoires, les nouvelles disciplines et les jeunes chercheurs (d'où l'augmentation des moyens du FNS et du FRT).

*d) Des priorités parfois discutables hésitantes ou dont la mise en œuvre n'apparaît pas toujours cohérente*

Dans un contexte d'austérité globale imposée à la recherche publique, qui ne figure pas parmi les priorités budgétaires de l'Etat, on peut s'interroger sur l'opportunité d'intégrer les sciences humaines et sociales (qu'il ne faut pas pour autant négliger) parmi les domaines qui doivent faire l'objet d'un soutien privilégié.

Si les sciences du vivant, d'autre part, constituent (à juste titre) une priorité essentielle, pourquoi les crédits de l'INSERM n'augmentent-ils pas d'avantage (+ 1,8 %) ? Enfin, la même question peut être posée à propos de l'ADEME (- 0,4 %), chargée des recherches, prioritaires elles aussi, relatives à l'environnement ?

Concernant les laboratoires universitaires, le ministre semble hésiter entre le maillage fin, égalitaire, du territoire et la nécessité de dégager des pôles d'excellence.

## **2. Un processus de prise de décision peu clair**

*a) Une argumentation souvent fruste*

L'appareil de recherche publique français, à la fois très concentré et très divers, forme un ensemble complexe, dont les diverses composantes sont très imbriquées et le pilotage délicat.

Les oppositions avancées entre très grands équipements et laboratoires, CNRS et universités, Europe et nations, dont les rôles se complètent, apparaissent sommaires.

Les chercheurs qui manifestent leur attachement à des projets mûris depuis de longues années ne sont pas des « lobbies ». Il faut savoir les comprendre et les motiver.

Un synchrotron comme soleil ou un satellite comme Corot n'est pas « un équipement de prestige inutile ».

*b) De nombreuses instances de conseil et d'évaluation plus ou moins représentatives*

Le conseil des TGE (très grands équipements), créé en 1988, a cessé, à partir de 1995, d'être renouvelé, donc d'exister.

Quatre instances coexistent auprès du Gouvernement :

- le Conseil national d'évaluation de la recherche (CNER) qui est un organisme indépendant ;

- le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT), instance de consultation du ministre qui rend un avis annuel sur la politique de la recherche ;

- le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESR), présidé par le ministre, **qui comprend des membres élus** au sein de différentes catégories de personnels (dont les chercheurs) ;

- enfin, un Conseil national de la science, succédant au COS (Comité d'orientation stratégique), créé par François Fillon, et composé uniquement de membres nommés par le ministre, a été mis en place le 22 octobre 1998.

Il existe encore, auprès du CNRS, un comité national de la recherche scientifique, sorte de Parlement de la science, qui, comme le CNESR, comprend des membres élus par leurs pairs.

Une des réponses au questionnaire budgétaire précise que la Direction de la recherche « met en œuvre les procédures et les moyens d'évaluation et d'expertise nécessaires à l'accomplissement de ses missions ».

Qu'en est-il de la Direction de la Technologie ?

De même, l'annexe jaune à la loi de finances (« état de la recherche et du développement technologique ») précise, pour le FNS, mais pas pour le FRT, la procédure de sélection, de suivi et d'évaluation des projets par des « comités de programme » « pour chaque programme identifié ». Qu'en est-il des programmes non identifiés ?

En bref, il faudrait « évaluer l'évaluation » et en rationaliser le dispositif actuel quelque peu foisonnant et complexe.

### ***C. REMARQUES DIVERSES***

#### **1. Questions récurrentes**

- Les contrôles fiscaux déclenchés par le crédit d'impôt recherche ;
- Le foisonnement des organismes de transferts aux entreprises de connaissances scientifiques et de technologie.

## **2. Projet Galileo**

Ce projet ambitieux -rival de GPS- serait une occasion pour l'Europe de rattraper son retard, en matière spatiale, concernant le « segment sol » (marché, très lucratif, des petits équipements de réception des données émises par satellite).

## EMPLOI ET SOLIDARITÉ

### I - EMPLOI

*Rapporteur spécial* : M. Joseph OSTERMANN

Dans le projet de loi de finances pour 2000, les crédits du ministère de l'emploi s'élèvent à **122,06 milliards de francs**. Ils s'établissaient à 162,05 milliards de francs en 1999.

La baisse **apparente** des crédits est donc de 24,68 %, en diminution de près de 40 milliards de francs.

Toutefois, il convient de préciser, dès à présent, que **le financement de la ristourne générale sur les bas salaires, dite « ristourne Juppé », n'est plus inscrit au budget de l'emploi dans le projet de loi de finances pour 2000**. Les dépenses engagées à ce titre, soit **39,49 milliards de francs**, seront en effet prises en charge par **le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale** créé par l'article 2 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000. Une part du droit de consommation sur les tabacs manufacturés sera affectée à ce nouveau fonds pour assurer, à même hauteur, le financement de la « ristourne dégressive ».

La nomenclature budgétaire subit ainsi une seconde modification très importante en deux ans. En effet, les crédits concernant des « mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle », qui étaient inscrits au budget des charges communes pour un montant de 43 milliards de francs en 1998, avaient été intégrés au sein du budget de l'emploi en 1999.

**Toutefois, à périmètre constant, le budget de l'emploi croît de 2,3 % par rapport à 1999**. Il s'agit donc d'un budget prioritaire, les dépenses du budget général augmentant, en moyenne, de 0,9 %.

Les dépenses du budget de l'emploi sont à hauteur de 8,1 % consacrées aux moyens de fonctionnement, et de 91,4 % aux dépenses

d'intervention. Le montant des dépenses en capital n'est que de 561,78 millions de francs, soit 0,5 % de l'ensemble des crédits.

- **Le titre III** comporte l'essentiel **des moyens de gestion de la politique de l'emploi** : il s'agit des crédits de fonctionnement du ministère du travail et de l'Agence nationale pour l'emploi.

- **Le titre IV** regroupe les crédits du ministère consacrés aux **mesures pour l'emploi** qu'il s'agisse de la formation professionnelle, de l'insertion des jeunes, des aides apportées aux publics en difficulté ou de la lutte contre le chômage.

- **Le titre V** retrace les investissements pris directement en charge par l'Etat. La dépense concerne presque exclusivement les services déconcentrés.

- **Le titre VI** retrace les subventions d'investissement accordées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, ainsi qu'à l'AFPA<sup>1</sup> et à l'ANPE<sup>2</sup>.

## **I. LA GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI**

Cet agrégat regroupe les moyens de fonctionnement du ministère de l'emploi, la subvention versée à des organismes qui concourent au service public de l'emploi, celle versée à divers organismes d'étude et de recherche, ainsi que les moyens d'intervention de la politique des relations du travail.

Les crédits relatifs à la gestion de la politique de l'emploi s'élèvent à **15,22 milliards de francs, en progression de 7,1 %** par rapport à 1999. Ils représentent 12,5 % de l'ensemble des dépenses du budget.

---

<sup>1</sup> Association pour la formation professionnelle des adultes

<sup>2</sup> Agence nationale pour l'emploi

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2000
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
<b>Dépenses ordinaires</b>							
Titre III			9 183 585 924	-47 927 399	9 135 658 525	+818 170 062	9 953 828 587
<i>Personnel</i>			2 362 914 924	+25 722 601	2 388 637 525	+104 655 891	2 493 293 416
<i>Fonctionnement</i>			6 820 671 000	-73 650 000	6 747 021 000	+713 514 171	7 460 535 171
Titre IV			4 599 336 654	-17 891 000	4 581 445 654	+231 107 283	4 812 552 937
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>13 782 922 578</b>	<b>-65 818 399</b>	<b>13 717 104 179</b>	<b>+1 049 277 345</b>	<b>14 766 381 524</b>
<b>Dépenses en capital</b>							
Titre V	75 000 000	64 900 000	75 000 000		+40 400 000	+33 900 000	74 300 000
Titre VI	339 590 000	392 770 000	361 090 000		248 440 000	+133 410 000	381 850 000
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>414 590 000</b>	<b>457 670 000</b>	<b>436 090 000</b>		<b>288 840 000</b>	<b>+167 310 000</b>	<b>456 150 000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>414 590 000</b>	<b>457 670 000</b>	<b>14 219 012 578</b>	<b>-65 818 399</b>	<b>14 005 944 179</b>	<b>+1 216 587 345</b>	<b>15 222 531 524</b>

### A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel du ministère (administration centrale et services déconcentrés) évoluent en 2000 de la façon suivante :

(en millions de francs)

	1999	2000	2000/1999
Rémunérations	1 752,8	1 870,9	+ 6,7 %
Pensions	415,9	420,1	+ 1,0 %
Charges sociales	194,2	202,4	+ 4,2 %
<b>Total</b>	<b>2 362,9</b>	<b>2 493,4</b>	<b>+ 5,5 %</b>

La progression de 6,7% des rémunérations d'activité correspond pour l'essentiel à :

- **la création nette de 130 emplois**, contre 315 en 1999 - pour un effectif total de 9.985 emplois budgétaires au 31 décembre 1999 - ; celle-ci représente un coût budgétaire de 26,7 millions de francs et se décompose principalement comme suit :

13 emplois à l'administration centrale ;

117 emplois au sein des services déconcentrés du ministère pour faire face aux charges imposées par les priorités du gouvernement, notamment

en matière de réduction de la durée du travail : 15 inspecteurs du travail, 5 directeurs adjoints, 88 contrôleurs, 7 agents contractuels, et 2 médecins.

- des mesures statutaires prises au titre de la mise en œuvre du plan de résorption de l'emploi précaire, qui se traduisent par un coût supplémentaire d'environ 15 millions de francs ;

- la transformation de 640 emplois pour un coût total de 5,7 millions de francs ;

- une provision de 5 millions de francs dans le cadre de la réforme du statut de l'inspection du travail et de la création d'un statut d'emploi de directeur départemental ;

- une revalorisation indemnitaire à hauteur de 26,9 millions de francs ;

- un abondement à hauteur de 10 millions de francs des crédits de remboursement de personnel mis à disposition par d'autres administrations ;

- l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques décidées en 1999.

## ***B. LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT***

• **Les dépenses de matériel et fonctionnement des services** progressent de 2,7 % et atteignent 508,1 millions de francs. Il convient de préciser qu'une mesure nouvelle de 56,8 millions de francs est consacrée aux dépenses d'informatique et de télématique.

• **Les crédits d'équipement** passent de 75 millions de francs à 74,3 millions de francs, soit une baisse d'à peine 1 %. L'essentiel des crédits, soit 68,4 millions de francs, est consacré à l'entretien, la rénovation et l'extension des locaux des services déconcentrés.

## C. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

### 1. L'Agence nationale pour l'emploi

#### a) Le 3<sup>ème</sup> contrat de progrès

Les deux premiers contrats de progrès conclus entre l'ANPE et l'Etat ont été axés sur la qualité de l'accueil des demandeurs d'emploi et le renforcement de sa présence sur le marché des recrutements. La mission de service public de l'ANPE a été renforcée. Le second contrat de progrès a notamment permis de clarifier les relations avec les ASSEDIC auprès desquelles s'opère l'inscription tandis que l'ANPE se concentre sur son métier : l'emploi.

Le troisième contrat de progrès porte sur les années 1999 à 2003. Son ambition est de renforcer la qualité des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, et de poursuivre la modernisation de l'agence. Il vise également à accroître ses moyens afin de lui permettre de remplir les objectifs fixés par le plan national d'action pour l'emploi (PNAE) adopté par le gouvernement en avril 1998.

#### Le contenu du troisième contrat de progrès entre l'Etat et l'Agence nationale pour l'emploi

##### (1999-2003) - Les grands axes

- 1) Prévenir et réduire le chômage de longue durée
- 2) Faciliter les recrutements
- 3) « Globaliser » les moyens de lutte contre le chômage
- 4) Travailler en complémentarité avec l'AFPA
- 5) Développer les services à distance et de proximité
- 6) Moderniser l'Agence

#### b) Les crédits pour 2000

Pour 2000, la subvention de fonctionnement augmente de **10,3 %** pour s'établir à **6.357,85 millions de francs** et accompagner ainsi le Plan national d'action pour l'emploi présenté à la suite du conseil de Luxembourg du 21 novembre 1997<sup>1</sup>, ainsi que l'application de la loi contre les exclusions. Cela

---

<sup>1</sup> L'objectif est d'offrir un nouveau départ aux jeunes chômeurs et adultes menacés d'exclusion, ce qui représenterait à l'horizon 2002, et à l'issue de la montée en charge, 1.800.000 personnes

se traduit par l'extension en année pleine de mesures décidées en 1999, notamment la création de 500 emplois (+ 138,7 millions de francs), et par des mesures nouvelles à hauteur de 303,5 millions de francs, dont 70 millions de francs au titre de la création de 500 emplois supplémentaires.

## 2. Les autres organismes

Les subventions aux autres organismes évoluent de la manière suivante :

### Évolution des crédits aux autres organismes

	En millions de francs	1999/1998
Centre d'études de l'emploi	34,1	+ 1,85 %
Centre d'études et de recherches sur les qualifications	14,5	+ 6,70 %
Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail	70,1	+ 0,86 %
Office de protection contre les rayonnements ionisants	25,3	+622,86 %
Autres	12	-
<b>TOTAL</b>	<b>156</b>	<b>+ 18,09 %</b>

La très forte augmentation des crédits de l'OPRI correspond, à hauteur de 21,8 millions de francs, à la mise en place d'un nouveau système de dosimétrie (mesure de radioactivité des personnels soumis aux radiations des installations nucléaires civiles).

## 3. L'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

La contribution de l'Etat versée à l'AFPA représente 4.693,6 millions de francs, en progression de 5,4 % par rapport à 1999. La subvention de fonctionnement augmente de 5 %, pour s'établir à 4.334,9 millions de francs, et les moyens en capital qui s'élèvent à 358,7 millions de francs progressent de 10,7 %. L'augmentation de ces moyens s'inscrit dans le contrat de progrès signé avec l'Etat.

Dans le cadre du contrat de progrès, les liens avec l'ANPE ont été renforcés, celle-ci se concentrant sur l'information des demandeurs d'emploi.

## II. LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les crédits relatifs à la formation professionnelle s'élèvent à **26 milliards de francs**, en **diminution de 1,6 %** par rapport à 1999. Ils représentent 21,3 % de l'ensemble des dépenses de ce budget.

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			Total pour 2000	
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Mesures acquises	Services votés		Mesures nouvelles
<b>Dépenses ordinaires</b>							
Titre IV			26 311 809 653	-125 000	26 311 684 653	-409 463 124	25 902 221 529
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>26 311 809 653</b>	<b>-125 000</b>	<b>26 311 684 653</b>	<b>-409 463 124</b>	<b>25 902 221 529</b>
<b>Dépenses en capital</b>							
Titre VI	108 240 000	105 630 000	108 240 000			+105 630 000	105 630 000
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>108 240 000</b>	<b>105 630 000</b>	<b>108 240 000</b>			<b>+105 630 000</b>	<b>105 630 000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>108 240 000</b>	<b>105 630 000</b>	<b>26 420 049 653</b>	<b>-125 000</b>	<b>26 311 684 653</b>	<b>-303 833 124</b>	<b>26 007 851 529</b>

Cet agrégat regroupe l'ensemble des crédits destinés aux actions de soutien à la formation professionnelle : formation en alternance, actions de formation à la charge de l'Etat, et dotation globale de décentralisation.

### A. LA FORMATION EN ALTERNANCE

Les crédits alloués à la formation en alternance passent de 12,6 milliards de francs en 1999 à **12,2 milliards de francs en 2000**, soit une **diminution de 3,2 %**.

#### 1. Les contrats d'apprentissage

En matière de contrats d'apprentissage, l'Etat compense auprès des régimes sociaux l'exonération des cotisations salariales et patronales assises sur les rémunérations des apprentis. En outre, dans le cadre de la loi du 6 mai 1996, l'Etat verse à l'entreprise une aide à l'embauche, ainsi qu'une indemnité de

soutien à la formation (de 10.000 francs pour les apprentis de moins de 18 ans, et de 12.000 francs pour les apprentis de plus de 18 ans).

En 1999, l'aide à l'embauche a été « recentrée » sur les publics de niveau de formation correspondant au BEP ou au CAP. Votre commission s'était opposée à l'adoption de cette disposition qui excluait un grand nombre d'apprentis des dispositifs de la formation professionnelle.

Les crédits affectés aux contrats d'apprentissage s'établissent à **8,83 milliards de francs** (4,11 milliards de francs pour les primes, et 4,72 milliards de francs au titre de l'exonération de cotisations sociales), soit une **diminution de 4,5 % par rapport à 1999**.

Cette limitation des crédits entraîne une diminution des entrées en stage, le gouvernement surévaluant les chiffres prévisionnels. En 1998, la loi de finances initiale avait évalué à 240.000 le nombre de nouveaux contrats, mais 218.000 ont été réalisés. En 1999, la prévision portait sur 230.000 nouveaux contrats : elle est revue à la baisse, soit 220.000, dans le projet de loi de finances pour 2000. Le chiffre de 220.000 est également retenu pour 2000 : il paraît également surévalué compte tenu de la réduction des crédits.

## **2. Les contrats de qualification - jeunes**

L'aide de l'Etat à la formation en alternance dans le cadre des contrats de qualification - qui s'effectuent à l'école et dans l'entreprise et doit mener à une qualification reconnue - prend la forme d'exonération de charges sociales aux entreprises : la dotation prévue pour 2000 s'établit à **2,66 milliards de francs**, soit une **augmentation de près de 2 %**. Le nombre d'entrées prévu est de 125.000 en 2000, pour 120.000 en 1999.

La dotation pour les primes de qualification est de **233 millions de francs**, soit une diminution de 32 %.

## **3. Les contrats de qualification - adultes**

Le contrat de qualification destiné aux adultes a été institué par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Il est destiné aux adultes de plus de 25 ans au chômage depuis plus de 6 mois.

Les crédits destinés à ce dispositif s'élèvent à 516 millions de francs, 396 millions de francs au titre de l'exonération de cotisations sociales, et 120 millions de francs pour le financement de primes, soit une progression de plus de 48 %. Il convient toutefois de rappeler que, lors de l'examen du projet

de loi, le gouvernement entendait consacrer à ce dispositif près de 1,5 milliard de francs en 2000. 15.000 entrées sont prévues l'année prochaine.

## ***B. LA FORMATION DES SALARIÉS PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT***

Les crédits consacrés aux actions de formation à la charge de l'Etat représentent **5.931,3 millions de francs** en 2000, contre 5.995,1 millions de francs en 1999 (- **1,06 %**).

### **1. Les dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle**

Elles baissent de 7,1 % pour s'établir à 1.239,3 millions de francs en 2000.

#### *a) La politique contractuelle*

Les crédits passent de 335,125 millions de francs en 1999 à 335 millions de francs en 2000, soit une légère diminution de 0,04 %.

Cette politique repose notamment sur les accords d'engagement de développement de la formation professionnelle, négociés entre l'Etat et les organisations professionnelles, afin d'appuyer les plans d'adaptation aux mutations technologiques.

#### *b) Les contrats de plan Etat-régions (CPER)*

Le contenu du volet formation professionnelle de la nouvelle génération de contrats de plan Etat-régions (2000-2006) sont encore en cours de négociation entre l'Etat et les régions. Ils comportent traditionnellement des actions conjointes en fonctionnement et en investissement.

Les crédits inscrits en 2000 s'élèvent à 397 millions de francs, soit une diminution de 2,07 %.

#### *c) Les autres dispositifs*

Il s'agit de formations financées par le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS), destinées, soit à des publics défavorisés, soit à développer la promotion sociale au sein des entreprises, ou d'aides versées à des organismes de formation ou d'information sur la formation.

Ces crédits diminuent de 14,6 % et représentent 507,32 millions de francs.

Il convient de préciser que les dépenses en faveur des actions catégorielles (en faveur des illettrés, détenus et réfugiés) s'établissent à 119 millions de francs, en progression de 19,4 %.

## **2. Les dépenses de rémunération**

Les dépenses de rémunération regroupent :

- la rémunération des stagiaires de l'AFPA : 1 milliard de francs (+ 11,1 %) ;
- la rémunération des stagiaires relevant du programme national de formation professionnelle, et des actions en faveur des jeunes de Mayotte et de Corse, qui restent à la charge de l'Etat : 926 millions de francs pour le premier (+ 0,27 %), et 13,25 millions de francs pour les secondes (comme en 1999) ;
- le versement à l'UNEDIC au titre de l'allocation de formation-reclassement (AFR), destinée à assurer la rémunération des demandeurs d'emploi entrant en formation : 2,54 milliards de francs (- 6,4 %).

## **3. Les dépenses d'investissement dans la formation professionnelle**

Il s'agit des dotations en capital du programme national de formation professionnelle et de celles figurant dans les contrats de plan Etat-régions : 105,63 millions de francs (- 2,4 %).

### ***C. LES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION***

L'ensemble des crédits destinés à la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage s'élève à **7.937,6 millions de francs** en 2000, contre 7.872,94 millions de francs en 1999, soit une **progression de 0,8 %**.

#### **1. L'application de la loi du 7 janvier 1983**

Cette loi, complétée par celle du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage, transfère aux régions la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, et vise par

ailleurs à compenser l'allongement de la durée des formations en centre de formation des apprentis.

Les crédits s'élèvent à 3.352,8 millions de francs, dont 107,9 millions de francs au titre de la loi du 23 juillet 1987.

## **2. La loi quinquennale du 20 décembre 1993**

Cette loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle pose le principe de la décentralisation des actions de type qualifiant pour les jeunes de 16 à 25 ans, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1994.

Elle comporte une dotation globale calculée à partir des dépenses des régions au titre du fonctionnement des actions de la rémunération des stagiaires, et des frais de gestion des conventions. Cette dotation représente 1.862,3 millions de francs en 2000. Elle est complétée par une enveloppe de rééquilibrage géographique versée sur des critères d'aménagement du territoire pour compenser les coûts supplémentaires des actions de formation en milieu rural. Son montant est de 56 millions de francs en 2000.

## **3. La décentralisation des autres actions**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, toutes les actions pré-qualifiantes, de mobilisation ainsi que les mesures d'accompagnement sont décentralisées aux régions. Entre 1994 et 1999, les crédits avaient fait l'objet de délégations de compétence qui permettaient aux régions d'anticiper ainsi sur ce mouvement de décentralisation.

Les crédits représentent 2.665 millions de francs, dont 1.364,5 millions de francs au titre des dépenses de fonctionnement et 1.300,5 millions de francs pour les rémunérations.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, l'ensemble du dispositif de formation continue des jeunes est de la compétence des régions.

## **III. L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES**

Cet agrégat regroupe les actions consacrées à l'insertion professionnelle spécifique en faveur des jeunes, des publics en difficulté et des travailleurs handicapés.

L'ensemble des crédits alloués à ces actions s'élève à **52,78 milliards de francs**, en **progression de 7,6 %** par rapport à 1999. Ils représentent **43,25 % de l'ensemble des dépenses du budget de l'emploi**.

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2000
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
<b>Dépenses ordinaires</b>							
Titre IV			49 056 700 000	-930 000	49 055 770 000	+3 731 610 000	52 787 380 000
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>49 056 700 000</b>	<b>-930 000</b>	<b>49 055 770 000</b>	<b>+3 731 610 000</b>	<b>52 787 380 000</b>
<b>Dépenses en capital</b>							
Titre VI							
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>							
<b>Totaux généraux</b>			<b>49 056 700 000</b>	<b>-930 000</b>	<b>49 055 770 000</b>	<b>+3 731 610 000</b>	<b>52 787 380 000</b>

#### A. LES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DES JEUNES

Ces crédits s'établissent à **21,93 milliards de francs**, soit une **augmentation de 52,3 %** par rapport à 1999. Ils correspondent pour l'essentiel à la mise en place des emplois jeunes, qui sont à l'origine d'une progression considérable et régulière des dépenses : l'année dernière, ils avaient entraîné une hausse de 71,5 % des crédits de cet agrégat.

##### 1. Le réseau d'accueil et TRACE<sup>1</sup>

Le réseau d'accueil des jeunes est composé des missions locales et des permanences accueil-information-orientation (PAIO). Il est chargé de définir et de mettre en œuvre des parcours personnalisés d'insertion au profit des jeunes en difficulté sociale ou professionnelle.

Les subventions versées par l'Etat aux missions locales et PAIO diminuent en 2000 de 5,9 %, et s'établissent à **392 millions de francs** en raison du renforcement du réseau d'accueil des jeunes.

<sup>1</sup> Trajet d'accès à l'emploi

Le programme TRACE, mis en place par la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions, est un programme d'accompagnement personnalisé vers l'emploi d'une durée maximum de 18 mois en faveur des jeunes confrontés à de graves difficultés sociales ou familiales ou d'accès à l'emploi, jeunes sortis du système éducatif sans diplôme ou qualification (niveaux VI et V bis). La réalisation du programme est confiée aux missions locales et PAIO ainsi qu'à des opérateurs externes. Les crédits inscrits pour 2000 s'élèvent à 102,1 millions de francs, dont 32,10 millions de francs en mesures nouvelles incluses dans la subvention destinée au réseau d'accueil, et 70 millions de francs pour le paiement des opérateurs externes.

## 2. Les emplois-jeunes

Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit l'inscription de **21,34 milliards de francs** correspondant au financement de la loi du 16 octobre 1997, soit une **hausse des crédits de 53,3 %**.

L'Etat fournit une aide par emploi égale à 80 % du SMIC charges sociales comprises - soit 93.840 francs - pour des contrats de droit privé conclus avec des associations ou des collectivités locales, en vue de répondre à des besoins non satisfaits ou émergents.

Cette aide atteint 100 % pour les emplois jeunes recrutés directement par le ministère de l'éducation nationale, et par celui de l'intérieur.

Il est prévu la création, dans le secteur non marchand, de 60.908 emplois en 2000, soit un total de 300.000 emplois jeunes en 2000. L'objectif que s'est fixé le gouvernement est de 350.000 emplois créés.

Une partie de ceux-ci doit être affectée à la lutte contre les exclusions (en principe 20 % de ces contrats).

En contrepartie, le dispositif des emplois-ville est progressivement supprimé : étant considéré comme devant être absorbé par le dispositif plus général des emplois jeunes<sup>1</sup>, ses crédits sont de 124 millions de francs en 2000, contre 141,2 millions de francs en 1999.

---

<sup>1</sup> A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998, en application de l'article 114 de la loi de finances pour 1998, les emplois villes ont été supprimés

## B. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ

### Évolution des crédits

(en millions de francs)

	1999	2000	2000/1999
Contrat retour à l'emploi	412,5	65	- 84,2 %
Programme chômage longue durée	3.114,5	2.861,1	- 8,1 %
FNE cadre	102	81	- 20,6 %
Insertion par l'économie	746,4	910	+ 21,9 %
Contrats initiative emploi			
Primes	3.498,1	2.496,2	- 28,6 %
Exonérations	6.001,9	4.517,1	- 24,7 %
Contrats emploi solidarité (CES)	9.904	9.010,6	- 9 %
Emplois consolidés (CEC)	5.250	5.323,7	+ 1,4 %
Emplois ville	141,2	124	- 12,2 %
<b>TOTAL</b>	<b>29.170,6</b>	<b>25.388,7</b>	<b>- 13 %</b>

#### 1. Le contrat initiative emploi (CIE)

Le CIE est un instrument de lutte contre le chômage de longue durée par la réinsertion dans le secteur marchand. Le dispositif a été recentré en 1997 sur les publics connaissant les plus graves difficultés d'accès à l'emploi, et la prime a été réservée et modulée en fonction des catégories de publics embauchés.

Ses crédits s'établissent à **7 milliards de francs**, soit une **diminution de 26,2 %** par rapport à 1999. Ils ne cessent de diminuer depuis le « recentrage » du dispositif : ils étaient de 9,5 milliards l'année dernière.

Le montant des primes (aide forfaitaire de l'Etat, aide à la formation et aide au tutorat) diminue de 28,6 %. 155.000 entrées dans le dispositif sont prévues pour 2000. Le montant des crédits au titre de l'exonération des charges patronales de sécurité sociale diminue de 24,7 % : 4,5 milliards de francs.

A leur création, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1995, les CIE ont remplacé les contrats de retour à l'emploi. Le solde de ces contrats continue d'être financé au titre des exonérations pour un montant de crédits de 65 millions de francs en 2000.

## 2. Les contrats emploi-solidarité et emplois-consolidés : CES et CEC

**Les CES** sont des contrats à durée déterminée à mi-temps d'une durée de 3 à 12 mois visant à la réinsertion de demandeurs d'emploi de longue durée ou de personnes en difficulté, embauchés pour des activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits par des collectivités locales ou le secteur privé non lucratif. L'Etat prend en charge une part importante de la rémunération des bénéficiaires. En outre, les employeurs bénéficient d'une exonération de l'ensemble de leurs charges patronales, à l'exception des cotisations d'assurance chômage.

Ces contrats bénéficient de **9 milliards de francs** en 2000, soit une **réduction de crédits de 9 %**.

Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit 360.000 CES, soit 50.000 de moins qu'en 1999. 75 % devraient, selon le gouvernement, être réservés aux publics prioritaires dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions.

Créés en 1992, **les CEC** étaient mis en place à l'issue d'un CES. Ce sont des contrats aidés permettant de pérenniser dans le secteur non marchand la situation des publics les plus prioritaires issus des CES. Ils bénéficient d'un taux de prise en charge dégressif sur cinq ans : 60 % la première année, 20 % la cinquième, dans la limite de 120 % du SMIC.

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a fait évoluer ces dispositifs. Désormais, les CEC ne sont plus réservés aux seuls publics sortant des CES : ils sont directement accessibles par les publics éligibles aux CES.

Les crédits des CEC progressent de 1,4 % : 60.000 contrats sont budgétisés en 2000, soit le double de 1998. Toutefois, le nombre de CEC prévus en 1999 est revu à la baisse : il était de 60.000, il n'est plus que de 50.000.

Ils représentent 5,32 milliards de francs.

## 3. Les stages pour chômeurs de longue durée

Il s'agit principalement des stages d'insertion et de formation à l'emploi<sup>1</sup> qui peuvent être à accès individuel ou à entrées collectives et sont destinés aux chômeurs de longue durée ou menacés par le chômage de longue durée pour lesquels un besoin de formation a été diagnostiqué.

---

<sup>1</sup> SIFE

Le nombre d'entrées dans ces stages a été réduit de 200.000 à 175.000, et les dépenses baissent de 8,1 % pour s'établir à 2.861,1 millions de francs. Elles se répartissent entre 1.443,7 millions de francs de dépenses de fonctionnement et 1.417,3 millions de francs de dépenses de rémunération.

### C. LES ACTIONS EN FAVEUR DES HANDICAPÉS

En 2000, les crédits consacrés aux travailleurs handicapés progressent de 2,5 %, principalement sous l'effet de la garantie de ressources qui s'établit en 2000 à **5,39 milliards de francs**. Cette augmentation correspond à la création de 2.000 places dans les centres d'aide par le travail, et de 500 places en atelier protégé.

## IV. LA PROMOTION DE L'EMPLOI ET LES ADAPTATIONS ÉCONOMIQUES

Cet agrégat regroupe les dispositifs d'incitation à la réduction du temps de travail, les mesures d'allègement du coût du travail, les dispositifs pour la promotion de l'emploi et l'accompagnement des restructurations.

Les crédits relatifs à la promotion de l'emploi et aux adaptations économiques, qui représentent **10,4 % de l'ensemble du budget de l'emploi**, s'élèvent à **12,72 milliards de francs**, soit une diminution **apparente** de 77 % par rapport à 1999.

Toutefois, les crédits auparavant inscrits à l'article 30 du chapitre 44-77, alloués, à hauteur de 39,49 milliards de francs, à la réduction dégressive des cotisations sociales patronales sur les bas salaires, sont « sortis » du budget de l'emploi. En effet, le gouvernement a prévu de faire financer la « ristourne Juppé » par le produit du droit de consommation sur les tabacs qui serait affecté au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale créé par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			Total pour 2000	
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Mesures acquises	Services votés		Mesures nouvelles
Dépenses ordinaires							
Titre IV			55 515 931 000	-91 000	55 515 840 000	-42 800 590 000	12 715 250 000
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>55 515 931 000</b>	<b>-91 000</b>	<b>55 515 840 000</b>	<b>-42 800 590 000</b>	<b>12 715 250 000</b>
<b>Totaux généraux</b>			<b>55 515 931 000</b>	<b>-91 000</b>	<b>55 515 840 000</b>	<b>-42 800 590 000</b>	<b>12 715 250 000</b>

## **A. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL**

### **1. La loi du 13 juin 1998 (« 35 heures »)**

La loi du 13 juin 1998 abaisse la durée légale du travail à 35 heures par semaine au 1<sup>er</sup> janvier 2000 pour les entreprises employant plus de 20 salariés et au 1<sup>er</sup> janvier 2002 pour les entreprises de 20 salariés au plus.

Le gouvernement a mis en place une incitation financière pour les entreprises qui négocieront le passage à 35 heures avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000, tout en créant ou préservant des emplois. Cette incitation sera un abattement forfaitaire des cotisations sociales employeurs : 9.000 francs par salarié d'ici à la fin 1998, puis 1.000 francs de moins chaque année.

Un nouveau projet de loi - la « seconde loi » - prévoit d'instituer un dispositif d'allègement pérenne des cotisations sociales.

**Les crédits alloués à la réduction du temps de travail dans le budget de l'emploi s'élèvent à 4,45 milliards de francs : 4,3 milliards de francs au titre de l'exonération de cotisations sociales (3,5 milliards en 1999) et 150 millions de francs au titre des aides au conseil accordées pour la réflexion menée sur la réorganisation du travail (200 millions de francs en 1999).**

### **2. La loi du 11 juin 1996 (Loi de Robien)**

Cette loi a été remplacée par la loi du 13 juin 1998. Les crédits afférents pour 2000 s'élèvent cependant à 2,72 milliards de francs, contre 3,05 milliards de francs en 1999, afin d'honorer les conventions conclues antérieurement à l'application de la nouvelle loi, et qui prévoyaient une aide étalée sur sept ans.

## **B. L'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL**

Les crédits consacrés à l'allègement du coût du travail représentent pour 2000, **3,38 milliards de francs**, contre 46,05 milliards de francs en 1999 et 3,33 milliards de francs hors ristourne dégressive, soit une **progression de 1,7 % à périmètre constant**.

*en millions de francs*

<b>Exonération de cotisations sociales</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2000/1999 en %</b>
Pour l'embauche du 2e au 50e salarié dans les entreprises situées en ZRR ou en ZRU	500	356	-28,8
En faveur des 50 premiers salariés des entreprises situées dans les zones franches	600	900	+50,0
Au titre de la zone franche de Corse	300	300	0,0
Correspondants locaux de la presse régionale ou départementale	1,2	1	-16,7
Au profit des secteurs de production dans les DOM	1 000	1 000	0,0
Au titre des avantages en nature des cafés restaurants	300	350	+16,7
Allocations familiales	460	460	0,0
Travailleurs indépendants créant ou reprenant une activité (loi du 11 février 1994)	164	15	-90,9
<b>TOTAL</b>	<b>3 325</b>	<b>3 382,2</b>	<b>+1,7</b>

### ***C. LA PROMOTION DE L'EMPLOI***

Ces crédits représentent 551,4 millions de francs en 2000, soit une diminution de près de 2 %. Ils figurent au chapitre 44-79 et concernent des aides à l'ingénierie ainsi qu'au diagnostic conseil, notamment au titre de l'encouragement au développement d'entreprises.

### ***D. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS***

La dotation diminue de 27,7 % et s'établit à 1.406,8 millions de francs pour 2000 : il s'agit de l'aide publique au chômage partiel, des conventions de conversion, de la dotation globale déconcentrée de restructuration et des allocations temporaires dégressives.

## V. LE FINANCEMENT DU RETRAIT D'ACTIVITÉ ET LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AUX DÉPENSES DE CHÔMAGE

Cet agrégat regroupe les dépenses d'indemnisation accordées dans le cadre des mesures de cessation anticipée d'activité, de la participation au financement de l'indemnisation chômage et de certains régimes de retraite. Ces dépenses, qui financent des revenus de remplacement, s'opposent aux dépenses dites « actives », qui visent à soutenir le marché de l'emploi et à développer les formations professionnelles.

Les crédits s'élèvent à **15,33 milliards de francs** en 2000, contre 16,84 milliards de francs en 1999, soit une **diminution de 8,98 %**. Ils représentent **12,6 % de l'ensemble des dépenses du budget de l'emploi**.

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			Total pour 2000	
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Mesures acquises	Services votés		Mesures nouvelles
Dépenses ordinaires							
Titre IV			16 839 640 000		16 839 640 000	-1 512 320 000	15 327 320 000
Totaux pour les dépenses ordinaires			16 839 640 000		16 839 640 000	-1 512 320 000	15 327 320 000
Totaux généraux			16 839 640 000		16 839 640 000	-1 512 320 000	15 327 320 000

### A. LES DÉPENSES DE PRÉRETRAITE

#### Évolution des crédits

(en millions de francs)

	1999	2000	2000/1999
Les « préretraites » du FNE	4.844	4.150	- 14,3 %
Les « préretraites » progressives	1.998	1.600	- 19,9 %
Mesures particulières	865,9	423,1	- 51,1 %
<b>TOTAL</b>	<b>7.707,9</b>	<b>6.173,1</b>	<b>- 19,9 %</b>

La contribution de l'Etat au financement des préretraites baisse de plus d'un milliard de francs, passant de 6,84 milliards de francs à 5,75 milliards de francs en 2000, en diminution de près de 16 %.

- **Les préretraites FNE** sont octroyées essentiellement dans le cadre de plans sociaux, et permettent à leurs bénéficiaires de percevoir environ 65 % de leur salaire brut antérieur. Elles sont ouvertes aux salariés de plus de 57 ans, et sont cofinancées par l'Etat et les entreprises. La diminution des crédits est due à la diminution du nombre d'entrées (18.000 contre 20.000).

- **Les préretraites progressives** concernent les personnes de plus de 55 ans acceptant la transformation de leur emploi à temps plein en emploi à temps partiel. Elles perçoivent alors, outre leur rémunération au titre de ce temps partiel, une allocation représentant environ 30 % de leur salaire brut antérieur prise en charge par l'Etat. En 2000, le nombre de bénéficiaires devrait diminuer, passant de 18.000 en 1999 à 12.600<sup>1</sup>.

- **Les mesures particulières** : il s'agit de deux dispositifs en extinction, le premier concerne les préretraites de la sidérurgie, pour 421,7 millions de francs, le second concerne les mesures spéciales de retraite anticipée à la SEITA, à hauteur de 1,36 million de francs.

## ***B. LES DÉPENSES D'INDEMNISATION***

L'indemnisation du chômage « de solidarité » est assurée par une subvention de l'Etat au fonds de solidarité.

Toute personne justifiant de 5 ans d'activité salariée durant les 10 dernières années, et ayant épuisé ses droits à indemnisation dans le cadre du régime d'assurance à l'UNEDIC, perçoit l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Par ailleurs, le fonds de solidarité attribue également l'allocation d'insertion à certaines catégories de demandeurs d'emplois qui n'ont pu acquérir des droits d'indemnisation supérieurs à 3 mois au titre du régime d'assurance chômage.

L'article 131 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a posé le principe de l'indexation annuelle de ces allocations sur l'évolution des prix.

Les recettes du fonds de solidarité sont constituées par le produit de la contribution de solidarité des fonctionnaires, soit 1 % de leur traitement brut, et par une subvention de l'Etat.

En 2000, cette dernière s'élève à **9.126,3 millions de francs**, en **augmentation de 8,8 %**.

En outre, l'Etat verse 28 millions de francs à l'UNEDIC au titre des allocations complémentaires.

---

<sup>1</sup> Leur nombre est en diminution depuis 1996, notamment du fait de la mise en place de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) ; il convient de relever que le dispositif de l'ARPE ne donne pas lieu à inscription budgétaire car il résulte d'un accord entre partenaires sociaux

## VI. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial est amené à formuler **trois principales observations** sur le budget de l'emploi pour 2000.

### A. *L'EXÉCUTION DU BUDGET DE L'EMPLOI RÉVÈLE DE NOMBREUSES IMPERFECTIONS*

Votre rapporteur spécial rappelle que la Cour des comptes a présenté, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, sa première monographie consacrée au budget de l'emploi, dont il convient de relever les principales conclusions.

**Le budget de l'emploi est désormais le deuxième budget civil de l'Etat, après celui de l'enseignement scolaire. Ses dotations ont progressé de plus de 36 % depuis 1994, et même de 51 % si on y associe le chapitre 44-75 du budget des charges communes (« Mesures diverses en faveur de l'emploi »). Les dotations de ce chapitre (20,4 milliards de francs en 1994 mais 43 milliards de francs en 1998) ont néanmoins été intégrées au fascicule budgétaire de l'emploi par la loi de finances initiale pour 1999, ce dont il convient de se féliciter.**

**D'une manière générale, le budget de l'emploi est soumis à une inertie qui en rend la réorientation difficile.**

La Cour des comptes se montre assez sévère sur **l'effort de maîtrise des dotations budgétaires, qualifié d'« insuffisant ».**

Elle conclut sur ce point que s'est affirmée constamment *« une sorte de dialectique entre l'enregistrement obligé des charges liées aux dispositifs existants ou aux nouvelles interventions mises en place, et la recherche d'économies, par la suppression ou le recadrage de certains dispositifs ».* Elle ajoute toutefois : *« toutes les mesures d'économies prévues ne sont pas nécessairement entrées en vigueur »,* tandis que d'autres *« n'ont pu être mises en œuvre que de façon différée ».*

**Cette analyse conforte celle développée par votre rapporteur spécial lors de l'examen du budget de l'emploi pour 1999. Il avait en effet souligné, à cette occasion, le financement des priorités gouvernementales par la réalisation d'économies significatives, pour un montant de 11 milliards de francs, baptisées, pour la circonstance, « recentrages ».**

Par ailleurs, la Cour des comptes a fait un ensemble d'observations relatives aux modifications intervenues en cours de gestion.

Elle constate notamment que le budget de l'emploi subit de fréquentes adaptations, suite à l'intervention de décrets d'avance. En outre, le budget de l'emploi fait l'objet d'ouvertures de crédits très importantes par voie de fonds de concours.

Elle considère que le budget de l'emploi fait l'objet de « *marges de gestion non négligeables* » : le principe de la spécialité budgétaire est affecté par ce phénomène, **l'assouplissement de la spécialité des crédits élargissant les marges de manoeuvre des gestionnaires.**

**La Cour des comptes estime que les résultats d'exécution sont biaisés par des défauts d'ordre méthodologique.**

Elle considère notamment que **la nomenclature budgétaire ordinaire nuit au suivi des crédits de l'emploi et se révèle insuffisante pour décrire correctement la politique de l'emploi.**

Elle conclut que « *le budget de l'Etat ne retrace qu'une partie des financements publics de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle* ».

Au regard de ces observations, votre rapporteur spécial estime que des choix opérés par le projet de budget de l'emploi pour 2000 sont contestables.

C'est le cas, par exemple, de la création de 130 emplois. Le gouvernement indique <sup>1</sup> que ces créations d'emplois interviendront « *particulièrement dans les sections d'inspection du travail, fortement mobilisées par la mise en œuvre du dispositif d'aménagement et de réduction du temps de travail* ».

**Or, le Sénat a déjà manifesté son hostilité au caractère autoritaire du dispositif de réduction du temps de travail présenté par le gouvernement.**

D'autre part, les effectifs budgétaires du ministère seraient portés à 10.115 en 2000, soit une augmentation des emplois de 5,4 % depuis 1997.

	1997 LFI	1998 LFI	1999 LFI	2000 PLF
<b>Indicateurs de moyens et d'activité</b>				
Effectifs budgétaires du ministère :	9 597	9 467	9 985	10 115
Administration centrale	916	911	914	927
Services déconcentrés	8 681	8 556	9 071	9 188

---

<sup>1</sup> Dossier de presse de présentation du PLF pour 2000, rubrique « Dépenses », page 29

**Or, la Cour des comptes s'est montrée très critique sur la gestion des emplois par le ministère de l'emploi et de la solidarité.**

Dans une lettre datée du 28 juillet 1998 et adressée à la ministre de l'emploi et de la solidarité, le Premier président de la Cour des comptes écrivait : « *la Cour a relevé que les effectifs dont disposait le ministère étaient éloignés des prévisions et autorisations de la loi de finances initiale* ». Il poursuivait : « *La description des effectifs qui figure en loi de finances initiale, seule information dont dispose la représentation nationale en la matière, ne correspond pas à la réalité* ». Puis il concluait : « *Une amélioration de la gestion prévisionnelle des effectifs est indispensable* ».

**Mais dans ce contexte, la création de nouveaux emplois paraît donc inopportune.**

## **B. LE COÛT CROISSANT DES EMPLOIS JEUNES**

Les emplois jeunes constituent l'une des deux priorités du gouvernement en matière d'emploi, avec la réduction du temps de travail. Il s'agit en effet pour lui de « *faciliter le retour à l'emploi des populations les plus fragiles, notamment grâce aux emplois jeunes* ».

**Or, cette priorité est extrêmement coûteuse, et son coût croît régulièrement chaque année.**

Le chapitre 44-01 Programme « nouveaux services - nouveaux emplois » du budget de l'emploi comporte, pour 2000, des crédits à hauteur de **21,34 milliards de francs**, soit une **augmentation de 53,3 %** par rapport à 1999 (13,92 milliards de francs).

Les mesures nouvelles inscrites au projet de budget pour 2000 au titre des emplois jeunes s'élèvent à 7,46 milliards de francs : 4,38 milliards de francs au titre de l'ajustement des crédits aux besoins, et 3,08 milliards de francs pour le financement des entrées nouvelles.

L'objectif que s'est fixé le gouvernement en matière d'emplois jeunes est la création de 60.908 emplois en 2000, soit un total de 300.000 emplois créés. A terme, le nombre total d'emplois jeunes devrait s'élever à 350.000, soit un **coût en année pleine de 33,25 milliards de francs<sup>1</sup>** pour le seul budget de l'emploi.

---

<sup>1</sup> Sur la base d'un coût annuel unitaire de 95.010 francs.

**En effet, le budget de l'emploi ne regroupe pas l'ensemble des crédits destinés au financement de ce dispositif.**

En effet, les 65.000 emplois jeunes recrutés par l'éducation nationale comme aides éducateurs, et les 20.000 jeunes embauchés par le ministère de l'intérieur comme adjoints de sécurité sont financés, respectivement, par le budget de l'enseignement scolaire à hauteur de 1,1 milliard de francs et par le budget de la sécurité pour 698,8 millions de francs.

Par ailleurs, l'outre-mer bénéficie de 11.000 emplois jeunes, dont 3.000 créations d'emplois en 2000, pour des crédits s'établissant à 795,5 millions de francs.

**Le coût total des emplois jeunes en 2000 s'élève donc à 23,93 milliards de francs.**

Votre rapporteur spécial rappelle que ce dispositif consiste à créer des emplois dans le secteur non marchand de manière artificielle. Il s'agit même d'un succédané d'emplois publics, leur contrat ne devant durer que trois ans : le travail précaire dans le secteur public ou parapublic s'en trouve accentué.

**Par ailleurs, l'avenir de la grande majorité des jeunes embauchés dans le cadre de ce dispositif est très incertain.**

Du reste, la Commission européenne exprime son scepticisme sur la pertinence de ce dispositif, que la France a présenté comme « bonne pratique » au titre de la mise en œuvre de son plan national d'action pour l'emploi (PNAE). Elle écrit dans son rapport sur l'emploi 1999 que les emplois jeunes « *ont contribué au recul du chômage des jeunes en 1998* », mais que « *la survie de ces postes, une fois qu'aura pris fin le soutien financier des pouvoirs publics, dépendra de la capacité du programme à générer des emplois économiquement viables* ».

Votre rapporteur spécial doute de cette capacité, et estime qu'**il est à craindre qu'une part importante d'entre eux intègre définitivement la fonction publique**, ce qui ne peut qu'accroître les effectifs des fonctionnaires et, par conséquent, les dépenses du budget général. Par ailleurs, cela ne peut qu'accroître la précarité au sein de la fonction publique.

### **C. LE FINANCEMENT DES 35 HEURES N'EST PAS ASSURÉ**

La réduction du temps de travail est l'autre priorité du gouvernement en matière d'emploi. Il s'agit de « *promouvoir l'emploi par la réduction négociée du temps de travail et les allègements de charges sociales* ».

Or, seuls 4,3 milliards de francs sont inscrits au budget de l'emploi pour 2000 au titre du passage aux « 35 heures », alors que son coût est estimé à 65 milliards de francs pour l'année prochaine.

Votre rapporteur spécial souhaiterait rappeler les modalités du financement des 35 heures telles qu'elles étaient prévues par le gouvernement. Dans son projet initial

**Elles sont relativement complexes car elles reposent en grande partie sur les dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, et, surtout, sur un raisonnement postulant le succès du le passage aux 35 heures, le dispositif s'autofinçant en partie.**

Trois éléments sont à distinguer :

- le coût des allègements de charges sociales existants ;
- celui de l'extension des mesures d'allègement ;
- et celui des aides à la réduction du temps de travail proprement dites.

**Ces deux derniers points recouvrent le financement des 35 heures.**

**• La création d'un fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale**

Afin d'individualiser le coût des allègements, présents et à venir, des charges sociales, le gouvernement a décidé de créer, dans le PLFSS pour 2000, un fonds de financement auquel sera affecté l'ensemble des recettes destinées à financer cette mesure d'allègement. **Le gouvernement reconnaît ainsi, implicitement, la pertinence d'une telle disposition en matière de créations d'emplois.**

Les dépenses engagées au titre de la « ristourne dégressive » dite **Juppé** (allègement de charges sociales jusqu'à 1,3 SMIC), soit **39,5 milliards de francs**, seraient ainsi « sorties » du budget de l'emploi et supportées par le fonds de financement.

**Par ailleurs, l'allègement des charges sociales serait étendu de 1,3 à 1,8 SMIC, soit un coût estimé à 7,5 milliards de francs en 2000.**

**Cette mesure bénéficierait uniquement aux entreprises passées aux 35 heures**, les autres continuant à bénéficier de la « ristourne Juppé » jusqu'à 1,3 SMIC.

**Pour l'année 2000, le coût total des allègements de charges sociales, supporté par le nouveau fonds, devrait donc s'établir à 47 milliards de francs.**

Cette mesure sera financée, en partie, par un **transfert de ressources de l'Etat au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale.**

La plus grande part, soit 39,5 milliards de francs, des 46,2 milliards de francs attendus par l'Etat en 2000 au titre du droit de consommation sur les tabacs manufacturés sera affectée au fonds de financement, afin de financer la « ristourne Juppé ».

Une autre partie du produit du droit de consommation sur les tabacs sera affecté, d'une part, à la caisse nationale d'assurance maladie, à hauteur de 3,5 milliards de francs, afin de compenser la perte des cotisations d'assurance personnelle précédemment versées par les départements et l'Etat et supprimées par la loi créant la couverture maladie universelle, et, d'autre part, au fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante créé par la loi de financement de la sécurité sociale, pour un montant de 200 millions de francs.

D'une manière générale, les mesures d'allègements de charges sociales devraient être favorables à l'emploi, puisqu'elles élargissent la zone de dégressivité de l'allègement sur les bas salaires et transposent, sous la forme d'un allègement général, l'idée de la franchise de cotisations.

**Il apparaît cependant que le financement de ces mesures n'est que partiel.**

En effet, l'affectation de 39,5 milliards de francs sera insuffisante, le coût de l'ensemble de ces allègements de charges sociales s'établissant à 47 milliards de francs en 2000.

La différence, soit 7,5 milliards de francs, ne pourra être financée que par la **création de deux nouveaux prélèvements :**

- en premier lieu, l'« **écotaxe** », c'est-à-dire l'extension, en 2000, de l'assiette de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) aux granulats, aux phosphates et aux produits phytosanitaires (puis à la consommation d'énergie en 2001), serait à la charge des entreprises et devrait engendrer un produit fiscal estimé à 3,2 milliards de francs en 2000 ;

- en second lieu, **une contribution sociale, au taux de 3,3 %, sur les bénéfices des sociétés réalisant plus de 50 millions de francs de chiffre d'affaires** viendrait prendre le relais de la surtaxe temporaire sur les bénéfices des sociétés instaurée en 1997, et devrait rapporter 4,3 milliards de francs - cela maintiendrait l'imposition des bénéfices des sociétés à un haut niveau.

Le total de ces recettes nouvelles, affectées au fonds de compensation des exonérations de charges sociales servirait à financer l'extension de l'allègement des charges sociales de 1,3 à 1,8 SMIC, réservée aux seules entreprises qui passent aux 35 heures.

A terme, c'est-à-dire à partir de 2002, ces recettes devraient s'établir à 25 milliards de francs, soit 12,5 milliards de francs pour chacune des deux impositions.

- **Un financement en grande partie incertain**

**L'aide incitative à la réduction du temps de travail** - aide pérenne et générale, appelée **aide structurelle** - prendrait, quant à elle, la forme d'un allègement des cotisations patronales de 4.000 francs par salarié et par an, et **sera réservée, ici encore, aux entreprises passées aux 35 heures** : son coût est évalué à **17,5 milliards de francs en 2000, mais à 40 milliards de francs en 2002.**

**Le financement de l'aide structurelle serait assuré** de deux manières :

- **par une dotation budgétaire de 4,3 milliards de francs**, qui est inscrite au budget de l'emploi pour 2000, et qui peut être considérée comme une subvention de l'Etat au fonds de compensation des exonérations de charges sociales (par ailleurs, 2,5 milliards de francs sont destinés aux aides incitatives à la réduction du temps de travail dans le cadre de la loi Robien mais n'ont pas vocation à être intégrés dans le nouveau fonds<sup>1</sup>) ;

- **par une mise à contribution des organismes de protection sociale, évaluée entre 13,5 et 15,5 milliards de francs** : l'UNEDIC pour un montant compris d'environ 8 milliards de francs (les négociations sont en cours), et les caisses de sécurité sociale à hauteur de 5,5 milliards de francs.

Le gouvernement argue en effet que, en raison des moindres dépenses et des suppléments de recettes résultant, pour les régimes sociaux, des créations d'emplois engendrées par la réduction du temps de travail, les organismes de protection sociale doivent participer au financement des 35 heures. Le gouvernement parle du « recyclage » des économies de la sécurité sociale.

**Or, ce « recyclage », parfois aussi appelé « autofinancement », est particulièrement hasardeux : il constitue un véritable pari, reposant sur le présupposé d'une corrélation quasi mécanique et proportionnelle entre réduction du temps de travail et créations d'emplois.**

En tout état de cause, les partenaires sociaux sont opposés à cette formule, que notre commission avait critiquée dans le rapport relatif au débat d'orientation budgétaire, la qualifiant d' « usine à gaz », et qui est contraire aux dispositions de la loi Veil du 25 juillet 1994 selon laquelle tout allègement de cotisations sociales décidé par l'Etat doit être intégralement compensé.

Elle porte aussi atteinte à l'autonomie des organismes de protection sociale, gérés par les partenaires sociaux sur une base paritaire.

En outre, si les 35 heures créaient réellement de nombreux emplois, l'amélioration des comptes sociaux devrait se traduire, non par un prélèvement, mais par une **baisse du taux des cotisations sociales**.

Enfin, il convient de rappeler que **l'équilibre des comptes sociaux est très précaire**, la CNAM étant même déficitaire en 1999 (- 12,1 milliards de francs) et devant l'être encore en 2000 (- 3,7 milliards de francs).

---

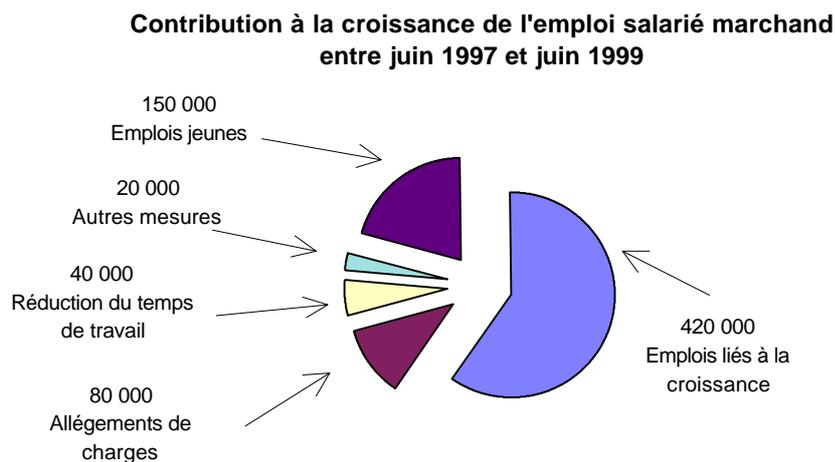
<sup>1</sup> Le coût pour le budget de l'Etat des aides à la réduction du temps de travail sera donc, au total, de 6,8 milliards de francs en 2000.

**Le caractère hasardeux de ce mode de financement ne se pose donc pas tant pour 2000 que pour les années suivantes.** La contribution des organismes sociaux pourrait ne plus être supportable, qui plus est si les 35 heures ne créent pas d'emplois à la hauteur des espérances du gouvernement et des complexes mécanismes financiers qu'il a échafaudés. Il n'y aurait pas, dès lors, d'économies à « recycler ». **Le gouvernement n'a donc pas assuré le financement *ex ante* d'une mesure qu'il a pourtant imposée de manière autoritaire, tant aux entreprises qu'aux partenaires sociaux.**

Le 25 octobre 1999, le gouvernement a annoncé qu'il renonçait finalement à imposer aux partenaires sociaux de contribuer au financement des 35 heures. Il a préféré faire financer une partie de son dispositif de réduction du temps de travail par le produit de la taxation des heures supplémentaires ainsi que par l'affectation au fonds de financement créé par le PLFSS pour 2000 des droits pesant sur les alcools, aujourd'hui affectés au fonds de solidarité vieillesse et à la CNAMTS.

**"L'usine à gaz" s'est transformée en "bricolage".**

Selon une étude conjointe de l'Insee, de la DARES<sup>1</sup> et de la Direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, seuls 7 % environ des emplois créés entre juin 1997 et juin 1999 sont dus à la réduction du temps de travail.



---

<sup>1</sup> Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques

Les allègements de charge, préconisés par notre commission sont donc plus efficaces que les 35 heures en terme de créations d'emplois.

**Le financement des 35 heures n'est donc pas seulement incertain, il est aussi potentiellement dangereux pour l'équilibre de la sécurité sociale et des comptes sociaux.**

La réduction « négociée » du temps de travail a été proposée par la France comme sa seconde « bonne pratique » dans le cadre de son PNAE.

La Commission européenne se montre très réservée. Elle note en effet : « *Pour mesurer les retombées de la réduction du temps de travail sur l'emploi, il faut enregistrer les créations et les pertes d'emplois entraînées par la réorganisation des entreprises. Le résultat net dépendra principalement de l'évolution des salaires et des gains de productivité et ne deviendra donc visible qu'à moyen terme. Il convient en outre de tenir compte du coût budgétaire des emplois créés ou préservés* ».

Quant au FMI, il écrit, à propos de notre pays : « *Des politiques contestables, telles que des réductions statutaires du temps de travail, doivent être mises en œuvre avec souplesse si elles ne peuvent être évitées* ».

## **II - SANTÉ ET SOLIDARITÉ**

*Rapporteur spécial : M. Jacques OUDIN*

Avec 90,8 milliards de francs de dépenses ordinaires et de crédits de paiement, le budget de la santé et de la solidarité constitue le 6<sup>ème</sup> budget de l'Etat. Il se compose du budget de la solidarité (81,2 milliards de francs) et de celui de la santé (9,6 milliards de francs).

La politique du Gouvernement conduit à une très forte progression des crédits de la santé et de la solidarité pour 2000 : 10,6 milliards de francs. Ils permettent de couvrir les dépenses nouvelles résultant de la création de la couverture maladie universelle (7 milliards de francs), des revalorisations de *minima* sociaux (3,2 milliards de francs) et de l'octroi de moyens de fonctionnement supplémentaires (400 millions de francs).

### **I. LA PRESENTATION GÉNÉRALE DES CREDITS**

L'ensemble des crédits de la santé et de la solidarité s'élève pour 2000 à 90,8 milliards de francs, en progression apparente de + 13,3 % par rapport à 1999 (80,18 milliards de francs), grâce principalement à l'inscription de la subvention de l'Etat au fonds de financement de la partie complémentaire de la couverture maladie universelle (CMU), soit 7 milliards de francs.

**Budget de la santé et de la solidarité pour 2000**

(en millions de francs)

	<b>Crédits votés en 1999</b>	<b>Crédits demandés pour 2000</b>	<b>Différence 1998/1999</b>	<b>Evolution (en %)</b>
Titre III Moyens des services	5.744,1	6.121,7	377,6	+ 6,6
Titre IV Interventions publiques	73.734,6	83.943	10.208,4	+ 13,9
<b>Total des dépenses ordinaires</b>	<b>79.478,7</b>	<b>90.064,7</b>	<b>10.586</b>	<b>+ 13,3</b>
Titre V Investissements exécutés par l'Etat				
AP	84,5	96	11,5	+ 13,6
CP	79,6	104,9	25,3	+ 31,8
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat				
AP	594,4	443	- 151,4	- 25,5
CP	619,1	645,7	26,6	+ 4,3
<b>Total des dépenses en capital</b>				
<b>AP</b>	<b>678,9</b>	<b>539</b>	<b>- 139,9</b>	<b>- 20,6</b>
<b>CP</b>	<b>698,7</b>	<b>750,6</b>	<b>51,9</b>	<b>+ 7,4</b>
<b>Total (DO + CP)</b>	<b>80.177,4</b>	<b>90.815,3</b>	<b>10.637,9</b>	<b>+ 13,3</b>

Les 3,64 milliards de francs supplémentaires - outre les transferts - restants servent à poursuivre les priorités du Gouvernement que sont :

- le financement de la lutte contre les exclusions ;
- la montée en puissance des agences de sécurité sanitaire ;
- l'amélioration de l'efficacité des politiques de santé publique ;
- le renforcement des moyens du ministère.

La hausse des *minima* sociaux mobilise à elle seule 3,2 milliards de francs supplémentaires : 2,3 milliards de francs pour le revenu minimum d'insertion, 780 millions pour l'allocation d'adulte handicapé et 120 millions pour l'allocation de parent isolé.

A périmètre constant, la hausse des crédits est de 6,2 % soit un peu plus de 5 milliards de francs. Elle était déjà de 4,5 % pour 1999, et de 2,6 % pour 1998.

Il s'agit principalement d'un budget d'intervention, les dépenses du titre IV en constituant plus de 90 %. Celles-ci, en progression de 13,9 %, expliquent l'essentiel de l'augmentation du budget.

Les moyens des services connaissent une progression de 6,6 % utilisée en grande partie à doter les nouvelles agences de sécurité sanitaire (156 millions de francs supplémentaires). 149 millions de francs vont à des actions de santé publique dont 81,6 millions à la lutte contre la toxicomanie.

La tendance à la baisse des dépenses en capital se poursuit : - 20,6 % pour 2000, alors qu'elles avaient déjà diminué de 26,7 % en 1999 par rapport à 1998.

## **II. LA PRESENTATION PAR AGREGATS**

Le budget de la Santé et de la solidarité est composé désormais de cinq agrégats (celui concernant la ville ayant disparu pour faire l'objet d'un « bleu » spécifique) de volumes très différents, deux d'entre eux en constituant à eux seuls près de 90 %.

Il convient de constater que la progression du budget de 13,3 % est très inégalement reproduite selon les agrégats, puisque ceux « offre de soins » et « développement social » augmentent respectivement de 3,5 % et de 2,7 % contre 26 % de hausse pour celui relatif à la lutte contre les exclusions. Cela se justifie par l'inscription en son sein de l'essentiel des *minima* sociaux et donc de leur revalorisation.

**Présentation par agrégats**

(en millions de francs)

	<b>LFI 1999</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>Part du budget 1999 (en %)</b>	<b>Part du budget 2000 (en %)</b>	<b>Evolution (en %)</b>
<b>01 - Administration générale</b>					
AP	89,6	96	13,1	17,8	+ 7,1 %
DO + CP	5.303	5.549,3	6,6	6,1	+ 4,6 %
<b>02 - Politique de santé publique</b>					
AP	-	-	-	-	-
DO + CP	2.265,8	2.452,3	2,79	2,7	+ 8,2 %
<b>03 - Offre de soins</b>					
AP	257	200	37,6	37,1	- 22,2 %
DO + CP	1.534,4	1.539,8	2	1,7	+ 3,5 %
<b>04 - Développement social</b>					
AP	262,2	193	38,3	35,8	- 26,4 %
DO + CP	35.552,2	36.521,9	44,2	40,2	+ 2,7 %
<b>05 - Insertion et lutte contre l'exclusion</b>					
AP	75,1	50	11	9,3	- 33,5 %
DO+ CP	35.522	44.752	44,4	49,3	+ 26 %
<b>Total</b>					
<b>AP</b>	<b>684</b>	<b>539</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>- 27 %</b>
<b>DO + CP</b>	<b>80.177,4</b>	<b>90.815,3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>+ 13,3 %</b>

**A. LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Les dépenses d'administration générale atteignent en 2000 un montant de 5,55 milliards de francs, en progression de + 4,6 % par rapport au budget voté de 1999. Elles représentent 6,1 % des crédits de paiement du budget de la santé et de la solidarité (contre 6,6 % en 1998).

## 1. Les dépenses de personnel

En 2000, le ministère devrait disposer de 14 427 emplois budgétaires soit un gain net de 102 postes. Cependant, alors que 14 325 emplois étaient prévus au budget de 1999, le 1<sup>er</sup> juillet 1999 les effectifs réels n'étaient que de 13.410. Cela s'explique par les retards d'affectation des agents, particulièrement pour les emplois donnant lieu à concours, ce qui revient cependant à geler des emplois budgétaires.

### Evolution des effectifs

	1997	1998	1999	2000
<b>Emplois budgétaires prévus</b>	<b>14.110</b>	<b>14.309</b>	<b>14.325</b>	<b>14.427</b>
dont				
centrale	2.421	2.320	2.323	2.376
services déconcentrés	11.667	11.966	11.977	12.027
conseillers pour les affaires sociales	22	23	25	24
<b>Emplois budgétaires réels (au 31 décembre)</b>	<b>14.113</b>	<b>14.309</b>	<b>13.410 (*)</b>	-
dont centrale	2.404	2.343	2.144	-

(\*) au 1<sup>er</sup> juillet 1999

source : Ministère de l'emploi et de la solidarité

Le solde des mouvements d'effectifs fait apparaître une augmentation nette de 102 emplois, qui s'explique de la façon suivante :

- les créations de postes au titre du renforcement des administrations portent sur 201 emplois (53 en administration centrale, 104 dans les services déconcentrés et 44 au titre de l'emploi précaire) ;
- le partage des services départementaux d'action sociale dans le cadre de la décentralisation se traduit par un solde positif de 4 emplois ;
- la participation à l'effort général de maîtrise de l'emploi public se traduit par la suppression nette de 64 postes budgétaires, vacants ou gelés, d'agents de catégorie C ;
- le transfert de 37 emplois sur le budget de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS) de Dieppe (titre IV) ;

- les nouveaux établissements nationaux à caractère sanitaire s'accompagnent du transfert de 2 emplois.

Le budget pour 2000 fournit l'occasion d'un renforcement de l'encadrement du ministère et des services déconcentrés avec la création de 139 postes de catégorie A. Par ailleurs sont prises plusieurs mesures d'amélioration des carrières.

Les dépenses de personnel du titre III passent en conséquence de 4,13 à 4,3 milliards de francs, soit une progression de 4,4 % par rapport à 1999.

## **2. Les moyens des services**

Cette partie de l'agrégat connaît de fortes variations liées à un effort de clarification visant à regrouper l'ensemble des moyens de fonctionnement au sein d'une même partie « Matériel et fonctionnement des services ».

Les moyens de fonctionnement de l'administration centrale (chapitres 34-94 et 34-98) passent de 414,3 millions de francs à 1.060,7 millions de francs. Cette très forte hausse recouvre en réalité l'intégration de la plus grande partie de l'ancien chapitre 37-13 « service des affaires sanitaires et sociales » dans le chapitre 34-98 (soit 605 millions de francs).

Les dépenses d'informatique et de bureautique sont désormais scindées en deux articles : 60 « services chargés de l'informatique et des réseaux » et 70 « services centraux délocalisés ».

Les dépenses d'administration générale (article 10) augmentent très fortement, de 28,8 millions de francs, pour s'établir à 166,7 millions de francs.

Les dépenses de communication subissent une diminution de 20 millions de francs des services votés qui correspond à la fin d'une campagne de promotion, et une hausse de 3 millions de francs au titre des mesures nouvelles. Par ailleurs, les crédits d'informatique subissent une régulation de 1,75 million de francs. Les crédits d'études et de statistiques progressent de 5,56 millions de francs. Les crédits du programme médicalisé de statistiques et d'information (PMSI) sont regroupés au sein du chapitre 34-98 et bénéficient, hors transfert, de 3 millions de francs supplémentaires.

La subvention à l'Ecole nationale de la santé publique (chapitre 36-81, article 80) est diminuée de 2 millions de francs par rapport à 1999, ce qui fait suite à une baisse du même montant l'année dernière, et s'établit à 63,2 millions de francs.

Il convient aussi de signaler que le montant de la dotation prévue pour les frais de justice et de réparations civiles (chapitre 37-91), reconduite en 2000 au niveau de 10,53 millions de francs, comme en 1999, est purement indicatif. En pratique, les dépenses constatées en exécution ont toujours été très supérieures ces dernières années.

#### Evolution des crédits frais de justice

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
LFI	11	11	11	11	10,5	10,5
Dépenses réelles	177,6	145,6	103,4	76	34,5 (*)	-

(\*) 1<sup>er</sup> semestre

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité

Les dépenses en capital progressent quant à elle fortement de 6,4 millions de francs en autorisations de programme et 46,8 millions de francs en crédits de paiement (nouveau chapitre 57-93).

Ces transferts sont guidés par un souci de clarification qui rendent plus délicates les comparaisons à structure constante. La hausse générale des moyens de fonctionnement semble ainsi à nuancer : environ 40 millions de francs.

### **B. LES DÉPENSES DE POLITIQUE DE SANTÉ PUBLIQUE**

Les dépenses consacrées à la politique de santé publique augmentent de 186,5 millions de francs (8,2 %), pour s'établir à 2,45 milliards de francs pour 2000, soit 2,7 % du budget de la santé et de la solidarité (2,8 % en 1999).

#### **1. Les subventions aux établissements nationaux à caractère sanitaire.**

Les crédits consacrés aux établissements nationaux à caractère sanitaire (chapitre 36-81) augmentent de 156,4 millions de francs pour atteindre 495,2 millions de francs en 2000, soit une progression de 46 % par rapport à 1999. Tous les établissements voient ainsi leur dotation augmenter sauf l'Agence française du sang :

**Subventions aux établissements nationaux à caractère sanitaire (chapitre 36-81)**

*(en millions de francs)*

	<b>Crédits demandés pour 2000</b>	<b>1999 / 2000</b>
Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé	175,3	+ 55,4
Agence française de sécurité sanitaire des aliments	22,8	+ 14,8
Agence française du sang	29,7	-
Office de protection contre les rayonnements ionisants	84,7	+ 29,1
Etablissement français des greffes	28,1	+ 2,5
Institut de veille sanitaire	101,1	+ 38,6
Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé	53,5	+ 16
<b>Total</b>	<b>495,2</b>	<b>+ 156,4</b>

**2. Les crédits consacrés à la lutte contre les fléaux sanitaires**

Les crédits consacrés à la lutte contre le Sida et les maladies transmissibles (chapitre 47-18) augmentent en 1999 de 1,3 million de francs, ce qui les porte à 524,9 millions de francs.

En réalité cette faible hausse cache de vastes transferts :

- de l'Etat vers l'assurance maladie pour 29,3 millions de francs au titre des dépenses de dépistage et de traitement réalisées dans les centres de dépistage anonyme et gratuit et les centres de planification ou d'éducation familiale ;
- un redéploiement de 16 millions de francs ;
- une hausse de 15 millions de francs au titre de la lutte contre l'hépatite C ;
- une hausse de 10,8 millions de francs pour le plan triennal de lutte contre la drogue et la prévention des dépendances ;
- un transfert de 1,6 million de francs sur la réduction des risques ;

- une hausse de 1,07 million de francs pour la lutte contre la résistance aux antibiotiques ;
- un transfert de 1,2 million de francs au titre des centres de coordination et de lutte contre les infections nosocomiales ;
- un transfert de 1,4 million de francs pour les centres nationaux de référence (hors Institut Pasteur) ;
- une hausse de 16 millions de francs pour le fonds de solidarité thérapeutique international.

Les moyens supplémentaires vont donc notamment au programme national de lutte contre l'hépatite C, à l'initiative de solidarité thérapeutique internationale et à la lutte contre la drogue.

Les crédits de lutte contre la toxicomanie et les pratiques addictives (chapitres 47-15 et 47-16) augmentent ainsi de 93 millions de francs, soit 51,2 millions supplémentaires au titre des pratiques addictives et 41,8 millions au titre de la toxicomanie. Cette hausse s'accompagne d'une clarification de la nomenclature budgétaire et d'un regroupement d'articles. Les dépenses sont ainsi davantage déconcentrées puisque les crédits non déconcentrés diminuent à seulement 7,5 millions de francs contre 859,5 millions de francs pour les crédits déconcentrés.

La hausse des crédits est cependant à relativiser puisqu'elle résulte en partie d'un transfert de 96 millions de francs depuis le chapitre 47-17 et d'une baisse de 72,6 millions de francs due au transfert à l'assurance maladie de la prise en charge des frais de sevrage. Les crédits de lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme (chapitre 47-17) disparaissent ainsi pour se fondre dans le dispositif global de lutte contre les pratiques addictives.

Les programmes de santé publique, de prévention et de promotion de la santé (chapitre 47-11) font l'objet d'une hausse de 26,2 millions de francs (transferts déduits) pour s'établir à 250,5 millions de francs.

L'évaluation et la gestion des risques sanitaires (47-12) voient leurs crédits diminuer de 2,7 millions de francs, au détriment des dépenses non déconcentrées, pour s'établir à 36,3 millions de francs.

### ***C. LES DEPENSES CONSACRÉES À L'OFFRE DE SOINS***

Les dépenses consacrées à l'offre de soins augmentent de 3,5 % par rapport à 1999, pour s'établir à 1,540 milliard de francs en 2000, soit 1,7 % du budget de la santé et de la solidarité (contre 2 % en 1999).

## **1. La formation des professions médicales et paramédicales**

Les crédits consacrés à la formation des professions médicales et paramédicales (chapitre 43-32) sont stables à structure constante.

Le chapitre progresse de 253,3 millions de francs par l'intégration en son sein des sommes consacrées aux bourses d'études des professions paramédicales (chapitre 43-34, article 10) qui ne sont donc pas revalorisées.

Au total, 795,4 millions de francs sont consacrés à la formation des professions médicales et paramédicales.

## **2. La prise en charge de l'interruption volontaire de grossesse**

Les sommes consacrées au remboursement aux organismes de sécurité sociale des dépenses afférentes à l'IVG (chapitre 46-22) restent inchangées à 162 millions de francs.

## **3. L'organisation du système de soins**

Le chapitre 47-19 « organisation du système de soins » connaît de fortes évolutions :

- diminution de 5 millions de francs attribués aux agences régionales de l'hospitalisation (ARH) en 1999 pour l'élaboration des schémas régionaux d'organisation sanitaire ;
- diminution de 10,5 millions de francs des interventions sociales ;
- augmentation de 2 millions de francs des moyens en faveur de la prospective et des stratégies hospitalières ;
- augmentation de 6 millions de francs des moyens en faveur du dépistage et de la lutte contre le cancer ;
- transfert de 22 millions de francs au chapitre 47-11 « programmes de santé publique » ;
- transfert de 42,4 millions de francs vers le budget de l'outre-mer correspondant à la dotation du service de santé de Mayotte.

Au total, les ARH bénéficient de 102,7 millions de francs, les interventions hospitalières de 3,2 millions de francs, les services de santé des TOM de 136,7

millions de francs et le groupement d'intérêt public « Carte de professionnel de santé » de 1,45 million de francs.

#### **4. Les dépenses d'équipement sanitaire**

Pour 2000, les subventions d'équipement sanitaire (chapitre 66-11) sont réduites de 115,8 millions de francs à 73,3 millions de francs en crédits de paiement. Aucune autorisation de programme n'est prévue pour 2000, alors qu'elles se sont élevées à 7 millions de francs en 1999. Ces crédits, qui correspondent à l'exécution des contrats de plan Etat-régions, sont en décroissance rapide depuis 1994, où ils s'élevaient à 434,9 millions de francs en autorisations de programme et à 489,6 millions de francs en crédits de paiement.

Un chapitre 66-12 nouveau avait été créé en 1997 pour accueillir la dotation du fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux (FIMHO) en 1998, soit 503 millions de francs en autorisations de programme et 153 millions de francs en crédits de paiement. La dotation du FIMHO pour 1999 s'élevait à 250 millions de francs en autorisations de programme et 150 millions de francs en crédits de paiement.

Créé pour une période de cinq ans, ce fonds attribue des subventions aux établissements de santé qui présentent des projets contribuant à l'adaptation de l'offre régionale de soins hospitaliers. Les projets sont sélectionnés par les ARH, qui privilégient les projets générant des économies de fonctionnement suffisantes pour couvrir l'investissement initial dès la troisième année. Pour 2000, le projet de loi de finances prévoit 200 millions d'autorisations de programme et 265 millions de francs de crédits de paiement.

#### ***D. LE DEVELOPPEMENT SOCIAL***

Les crédits consacrés au développement social s'élèvent en 2000 à 36,52 milliards de francs, en augmentation de + 2,7 % par rapport au budget voté de 1999. Ils représentent 40,2 % du budget de la santé et de la solidarité contre 44,2 % en 1999.

##### **1. Les établissements nationaux pour jeunes sourds et aveugles**

Les crédits figurant à l'article 91 du chapitre 36-81 au titre de la subvention de fonctionnement de l'Etat aux établissements nationaux pour jeunes sourds et aveugles se maintiennent à un niveau constant à 76 millions de francs.

## **2. Le service national des objecteurs de conscience**

Les crédits consacrés au service national des objecteurs de conscience (chapitre 37-01) restent constants en 2000 à 106 millions de francs. Fixés à ce niveau en loi de finances initiale, cet article a néanmoins fait l'objet d'un abondement à hauteur de 86 millions de francs par décret d'avances le 2 septembre 1999.

## **3. Les services des droits des femmes**

Les crédits consacrés à la promotion et à l'information relatives aux droits des femmes (chapitre 43-02) sont augmentés de 19,5 millions de francs pour s'établir à 100 millions de francs en 2000, soit une hausse de 25 % par rapport à 1999. La plus grande part (16 millions) de cette progression profite aux dépenses déconcentrées.

La hausse, hors suppressions de crédits non renouvelables, recouvre plusieurs volets :

- 3,6 millions de francs supplémentaires pour les centres d'information et de documentation des femmes et des familles et diverses associations ;
- 900 000 F pour lutter contre la violence ;
- 11,5 millions de francs en faveur des créations d'emplois et d'entreprises et au titre de la mixité et de l'égalité des chances ;
- 4 millions de francs en faveur d'associations oeuvrant pour la parité et l'Europe sociale.

## **4. La formation des travailleurs sociaux**

Les crédits consacrés en 2000 au fonctionnement des écoles de formation des travailleurs sociaux (chapitre 43-33) s'élèvent à 703,8 millions de francs, contre 598,4 millions de francs en 1999. Ce chapitre fait en effet l'objet d'un changement de nomenclature avec l'intégration en son sein sous la forme d'un article 30 destiné aux bourses (ancien article 20 de l'ancien chapitre 43-34). Au gré de ce transfert, les montants accordés pour les bourses diminuent de 6,6 millions de francs pour s'établir à 77 millions de francs. Par ailleurs, le chapitre fait l'objet de 28,3 millions de francs supplémentaires :

- 20,3 millions pour des formations au titre des dépenses déconcentrées principalement destinés à l'extension des capacités des centres ;
- 8 millions en faveur de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe pour lui permettre de prendre en charge les 37 emplois qui lui sont transférés (7,3 millions de francs).

## **5. Développement social**

### *a) Les centres d'aide par le travail*

Les crédits alloués aux centres d'aide par le travail sont transférés du chapitre 46-23 (article 10) au nouveau chapitre 46-31 « développement social » (article 40). Ils progressent de 213,4 millions de francs, soit 3,4 % par rapport à 1999, pour atteindre 6,48 milliards de francs.

### *b) Les actions en faveur des rapatriés*

Le budget de la santé et la solidarité intègre depuis 1998 les crédits consacrés aux prestations sociales et aux actions culturelles en faveur des rapatriés, qui constituaient le chapitre 46-03 (nouveau) en 1999 et deviennent les articles 61 et 62 du nouvel article 46-31 « développement social ».

La dotation de ces articles est de respectivement 19,7 et 80,3 millions de francs, en baisse de 35 millions de francs (- 26 %). Ils sont destinés au financement du plan d'actions sur cinq ans en faveur des anciens membres des formations supplétives, résultant de la loi n°94-488 du 11 juin 1994, ainsi que des aides exceptionnelles de l'Etat aux rapatriés réinstallés.

### *c) Les autres actions*

Outre les crédits destinés aux centres d'aide par le travail et aux rapatriés, le nouveau chapitre 46-31 regroupe l'ensemble des dépenses de développement social soit :

- en faveur de la famille et de l'enfance (articles 10 et 20) pour 114,2 millions de francs contre 124,7 millions de francs en 1999 (anciens articles 10 et 20 du chapitre 47-21) ;
- en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées (articles 30 et 50) pour 166,7 millions de francs, en hausse de 18 millions de francs (anciens articles 30 et 50 du chapitre 47-21) ;

- en faveur de l'innovation et de l'économie sociale (articles 71 et 72) pour 13,5 millions de francs soit une hausse de 5 millions de francs (ancien chapitre 44-01).

## **6. Les prestations obligatoires de développement social**

### *a) L'allocation aux adultes handicapés*

La contribution de l'Etat au financement de l'AAH s'accroît de 781 millions de francs en 2000, pour atteindre 25,55 milliards de francs, soit une progression de 3,15 % par rapport à 1999. Elle est transférée de l'ancien chapitre 46-92 à l'article 10 du nouveau chapitre 46-33 « prestations sociales en faveur du développement social ».

### *b) La tutelle et la curatelle d'Etat*

Le nombre des décisions judiciaires confiant à l'Etat des mesures de tutelle et curatelle, en application de l'article 433 du code civil, est toujours en accroissement rapide : en 1999, il a augmenté, net des mesures éteintes, de 12 700, soit un ensemble de 112 000 mesures. En conséquence, la dotation correspondante (qui a été transférée de l'article 60 du chapitre 46-23 à l'article 20 du chapitre 46-33) est portée à 600 millions de francs pour 2000, soit une hausse de 5 %.

### *c) Les prestations diverses*

Les autres prestations représentent 2,01 milliards de francs principalement affectés au Fonds spécial d'invalidité :

- 1,592 milliard de francs pour le Fonds spécial d'invalidité (article 60), en provenance du budget des charges communes (crédits stables par rapport à 1999) ;
- 350 millions de francs au titre de l'aide sociale (article 50) soit un montant identique à la dotation de 1999 (ancien article 90 de l'ancien chapitre 46-23) ;
- 68 millions de francs au titre des allocations et prestations diverses (article 30) en baisse de 24,1 millions de francs par rapport à 1999 (ancien article 70 du chapitre 46-23) soit - 26% ;
- 7,5 millions de francs pour couvrir les dépenses d'allocations supplémentaires en faveur des ressortissants de l'aide sociale

(article 40), en baisse de 1,8 million de francs (ancien article 82 de l'ancien chapitre 46-23).

## **7. Les subventions à divers régimes de protection sociale**

La subvention d'équilibre à la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (ancien article 10 du chapitre 47-23) est transférée au budget des charges communes.

Les crédits consacrés à la protection sociale outre-mer (articles 50,60 et 70 du chapitre 47-23) diminuent de 14,6 millions de francs pour s'établir à un montant total de 242,8 millions de francs (- 5,6 %). L'essentiel de ces crédits est destiné à la Polynésie française (206 millions de francs), le solde étant partagé entre Saint-Pierre-et-Miquelon (6,8 millions de francs) et Mayotte (30 millions de francs).

## **8. Les dépenses d'équipement social**

Les subventions d'équipement social (articles 10, 20, 30, 50 et 60 du chapitre 66-20) diminuent de 28 % en autorisations de programme (AP), pour atteindre 243 millions de francs, et de 13 % en crédits de paiement (CP), pour s'établir à 307,4 millions de francs.

La moitié (les deux tiers en 1999) de ces crédits sont consacrés à la transformation des établissements d'hébergement des personnes âgées, à raison de 128 millions de francs en autorisations de programme (231,5 en 1999) et de 202,2 millions de francs en crédits de paiement (236,7 en 1999). Cette baisse permet de faire un effort en faveur des établissements pour handicapés (10 millions de francs d'AP et 19 millions de francs de CP), des équipements sociaux (20 millions de francs d'AP, 5 millions de francs de CP) et des centres de formation des personnels sociaux (20 millions de francs en AP et 10 millions en CP). En revanche, les crédits et autorisations en faveur des établissements pour jeunes sourds et jeunes aveugles diminuent.

### ***E. L'INTÉGRATION ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION***

Les crédits consacrés aux politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion s'élèvent pour 2000 à 44,75 milliards de francs, en augmentation de 26 % par rapport au budget voté de 1999 (35,5 milliards de francs). Ils représentent 49,3 % du budget de la santé et de la solidarité. Cette forte hausse s'explique principalement (7 milliards de francs) par l'inscription à ce budget des crédits

destinés au financement du volet complémentaire de la couverture maladie universelle (CMU).

Cet agrégat a fait l'objet de réaménagements de nomenclature afin d'identifier sur le titre IV trois chapitres : action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration (46-81), CMU et aide médicale (46-82), prestations de solidarité (46-83).

## **1. Action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration**

### *a) Les crédits de lutte contre l'exclusion*

Les crédits consacrés à l'intégration et à la lutte contre l'exclusion (anciens articles 60 et 70 du chapitre 47-21, devenus les articles 10 et 20 du nouveau chapitre 46-81) augmentent de 20 % par rapport à 1999, pour s'établir à 1,137 milliard de francs.

### *b) Les centres d'hébergement et de réadaptation sociale*

Les crédits consacrés aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale - CHRS - (ancien article 22 du chapitre 46-23, devenu l'article 30 du chapitre 46-81) bénéficient d'une progression de 73,5 millions de francs pour atteindre 2,57 milliards de francs. Cette forte hausse est notamment destinée à la création de 500 places supplémentaires (42 millions de francs).

### *c) Actions en faveur de l'intégration, des migrants et des réfugiés*

Les crédits pour les actions en matière de population, d'intégration et de suivi sanitaire et social des migrants étrangers et des réfugiés s'élèvent à 78,8 millions de francs (anciens articles 20 et 30 du chapitre 47-81, devenus les articles 40 et 50 du chapitre 46-81) soit une hausse de 19,8 millions de francs attribuée aux dépenses déconcentrées. Ils sont destinés principalement au financement des contrats d'agglomération conclus entre l'Etat et les communes pour les programmes locaux d'insertion des immigrés, à la coordination du réseau national d'accueil des réfugiés, à l'accompagnement social dans les centres de rétention, et aux actions de formation linguistique et professionnelle des réfugiés.

Les allocations d'attente et les aides financières diverses pour les réfugiés et les demandeurs d'asile bénéficient de 7 millions de francs supplémentaires, pour atteindre 39 millions de francs (ancien article 40 du chapitre 47-81, devenu article 70 du chapitre 46-81).

Les CHRS pour les réfugiés (qui figurent à l'article 60 du chapitre 46-81 au lieu de l'article 21 du chapitre 46-23) bénéficient de 10 millions de francs de crédits supplémentaires à 314,1 millions de francs (3,3 %).

## **2. La couverture maladie universelle et l'aide médicale**

### *a) La couverture maladie universelle*

La contribution de l'Etat au fonds de financement de la protection complémentaire de la CMU du risque maladie s'élèvera en 2000 à 7 milliards de francs, inscrits à l'article 10 du nouveau chapitre 46-82.

### *b) L'aide médicale*

Suite à la création de la CMU, l'Etat a été amené à réduire de 40 % les crédits consacrés à l'aide médicale qui se monteront à 495 millions de francs en 2000. En effet, de nombreux bénéficiaires de l'aide médicale seront désormais éligibles à la CMU.

## **3. Les prestations de solidarité**

### *a) L'allocation de parent isolé*

La contribution de l'Etat au financement de l'API a été transférée de l'article 10 du chapitre 46-20 à l'article 10 du nouveau chapitre 46-83. Les crédits augmentent de 2,8 %. Ils s'élèveront ainsi à 4,35 milliards de francs en 2000 contre 4,23 milliards de francs en 1999.

### *b) Le revenu minimum d'insertion*

Les crédits consacrés à l'allocation du RMI (ancien article 10 de l'ancien chapitre 46-21, devenu l'article 20 du chapitre 46-83) s'accroissent de 8,7 % par rapport à 1999 et atteignent 28,7 milliards de francs contre 26,4 milliards de francs l'an passé. Ces moyens nouveaux tiennent compte de l'augmentation prévue du nombre des bénéficiaires, de la revalorisation de l'allocation et du changement des règles de cumul de la prestation et de revenus d'activité. Au 30 juin 1999, 1.112.108 allocataires percevaient le RMI contre 1.067.472 le 31 décembre 1997.

#### 4. Les subventions d'équipement social

Avec 50 millions de francs d'autorisations de programme contre 75,1 millions de francs en 1999, les établissements de réinsertion sociale et professionnelle (article 40 du chapitre 66-20) voient leurs possibilités d'engagement diminuer de 34 %. Les crédits de paiement augmentent, quant à eux, de 43,2 à 53 millions de francs (hausse de 22,7 %).

### III. L'ARTICLE 70 BIS : ÉTAT ANNEXÉ RETRAÇANT LES CRÉDITS EN FAVEUR DES DROITS DES FEMMES

Lors de la discussion à l'Assemblée nationale des crédits de la santé et de la solidarité, Madame Nicole Péry, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, a émis le vœu que « *l'an prochain, un jaune budgétaire [puisse] peut-être présenter l'ensemble [des] crédits* »<sup>1</sup> relatifs aux droits des femmes.

Répondant à l'instant au désir de la ministre, le rapporteur spécial des crédits de la santé, notre collègue Gilbert Mitterrand, a déposé un amendement insérant un article additionnel : « *le Gouvernement présente chaque année, en annexe au projet de loi de finances, un état retraçant les crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes* ».

Votre rapporteur spécial ne s'interrogera pas sur le caractère curieux de la méthode employée, puisque le Gouvernement a besoin d'un amendement parlementaire pour assurer une information qu'il n'aurait tenu qu'à lui de fournir à la représentation nationale sans qu'il ait été besoin de créer un « jaune » supplémentaire.

Il ne s'interrogera pas non plus sur le caractère catégoriel de ce type de document : les femmes constitueraient ainsi un public particulier bénéficiant d'un document budgétaire particulier.

---

<sup>1</sup> Journal officiel des débats, Assemblée nationale, 2<sup>ème</sup> séance du 9 novembre 1999, page 9122, 1<sup>ère</sup> colonne.

#### IV. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

##### A. L'INFLUENCE DE LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE

Le budget de la santé et de la solidarité pour 2000 est marqué par l'inscription, à hauteur de 7 milliards de francs, des crédits que consacrera l'Etat au financement du volet complémentaire de la CMU : elle représente 65,4 % de la progression totale du budget.

Votre rapporteur spécial avait, dans son avis sur le projet de loi relatif à la couverture maladie universelle, dénoncé par avance les conséquences pour le budget de l'Etat de cette réforme.

Après de vastes réaménagements de crédits, qui reviennent à minorer les dépenses du ministère de l'intérieur au titre de la dotation globale de décentralisation, et à majorer de 7 milliards de francs les crédits, elle se traduit par un coût net de 1,5 milliard de francs pour l'Etat la première année de mise en place du dispositif.

##### Couverture maladie universelle : conséquences financières pour l'Etat

(en milliards de francs)

Recettes (ou moindres dépenses)		Dépenses (ou moindres recettes)	
Diminution du coût de l'aide médicale Etat	0,40	Subvention au fonds de financement	7
Diminution de dotation générale de décentralisation	8,69	Affectation d'une fraction des droits de consommation sur le tabac à la CNAMTS	3,50
		Augmentation des subventions aux régimes d'assurance maladie	0,20
<b>Total</b>	9,19	<b>Total</b>	10,90
		<b>Solde</b>	- 1,51

Sources : étude d'impact du projet de loi portant création d'une couverture maladie universelle et PLF 2000

La subvention au fonds de financement constitue cependant un solde dépendant du montant du produit de la contribution sur les organismes complémentaires, estimé à 1,8 milliard de francs. Votre rapporteur spécial constate que la loi créant la CMU prévoyait une participation de l'Etat au fonds de 7,2 milliards de francs et qu'elle n'apparaît qu'à hauteur de 7 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2000.

Les dépenses supplémentaires et les moindres recettes ont donc un caractère aléatoire. Ainsi, l'évaluation de 1,5 milliard de francs du coût net de la CMU apparaît comme un minimum difficilement compatible avec la logique partenariale inscrite dans le projet de loi. Il est probable que l'Etat devra dépenser davantage que prévu pour le fonds de financement de la protection complémentaire.

### **B. LA FORTE PROGRESSION DES MINIMA SOCIAUX**

En 2000, comme les années précédentes, les augmentations de crédits les plus importantes en volume du budget de la santé et de la solidarité résulteront de la croissance non maîtrisée de dépenses sociales obligatoires.

Le total des crédits consacrés à la CMU, à l'API, à l'AAH et au RMI s'élèvera en 2000 à 65,6 milliards de francs, soit 72,2 % du budget de la santé et de la solidarité contre 69,1 % en 1999.

#### **Montant et évolution des prestations sociales dans le budget de la santé et de la solidarité**

*(en milliards de francs)*

	<b>LFI 1999</b>	<b>Part du budget de la santé et de la solidarité</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>Part du budget de la santé et de la solidarité</b>	<b>Ecart</b>	<b>Evolution (en %)</b>
RMI	26,4	32,9 %	28,7	31,6 %	2,3	+ 8,7 %
AAH	24,77	30,9 %	25,55	28,1 %	0,78	+ 3,15 %
API	4,23	5,3 %	4,35	4,8 %	0,12	+ 2,8
CMU	-		7	7,7 %	7	-
<b>Total</b>	<b>55,4</b>	<b>69,1 %</b>	<b>65,6</b>	<b>72,2 %</b>	<b>10,2</b>	<b>+ 18,4 %</b>

L'inscription des crédits consacrés à la CMU est une mesure entièrement nouvelle, conséquence de sa budgétisation. L'augmentation du nombre des bénéficiaires de l'AAH s'explique par l'allongement de l'espérance de vie des personnes handicapées. Elle vient également des extensions récentes du champ de l'AAH, aux malades du Sida et à certains étrangers en situation régulière. De même, la progression des dépenses de RMI résulte en particulier des revalorisations et des changements de règles de cumul de la prestation et de revenus d'activité.

Votre rapporteur spécial avait rappelé l'année dernière l'appréciation portée par la Cour des comptes, dans son rapport public de 1995, sur l'efficacité des

contrôles du RMI, faisant état de contrôles pas toujours efficaces des conditions ressources par les caisses d'allocations familiales<sup>1</sup>. Rien n'indique aujourd'hui que des progrès ont été accomplis en ce sens, ce qui est regrettable.

Votre rapporteur spécial critique fermement la multiplication de mécanismes à guichets ouverts ne permettant aucun contrôle des dépenses et soumis à fortes variations. Il en résulte que sur un budget de près de 91 milliards de francs, plus de 72,2 % sont destinés à des prestations sociales, qui représentent ainsi 95,3 % de la hausse du budget de cette année (10,2 milliards de francs sur les 10,6 milliards de progression).

Ces évolutions montrent que le contexte de forte croissance économique et de redressement de l'emploi ne profite pas à tous.

### ***C. L'ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES AUTRES POSTES DE DÉPENSES***

Votre rapporteur spécial salue les efforts de clarification de nomenclature mais regrette que suite à des changements successifs d'une année sur l'autre et à la globalisation de lignes très importantes, le contrôle parlementaire devienne plus difficile. Ainsi, la fusion des crédits en faveur de la lutte contre le tabagisme au sein de ceux de la lutte contre les pratiques addictives rend désormais impossible, à la lecture du bleu, d'identifier les moyens que l'Etat dégage à ce titre.

Au delà de ces remarques importantes, votre rapporteur spécial voudrait souligner que la hausse des prestations recouvre l'essentiel des moyens nouveaux dont dispose le ministère, et que le solde (400 millions de francs) est affecté à des actions dont il souhaite discuter de la priorité.

---

<sup>1</sup> « L'enquête de la Cour a notamment fait ressortir l'insuffisance du contrôle initial et trimestriel des ressources. Elle a montré que les caisses d'allocation familiales (CAF) n'étaient pas en mesure de vérifier de façon systématique l'existence éventuelle et le montant d'autres prestations sociales gérées soit par elles-mêmes (allocation aux adultes handicapés, allocation de parent isolé ...), soit par d'autres organismes de sécurité sociale (pensions d'invalidité et avantages de vieillesse ...) soit par les institutions chargées de l'indemnisation du chômage, de la rémunération des contrats aidés ou de celles des stages de la formation professionnelle. Dans ces conditions, il est apparu que le défaut de déclaration ou la sous-déclaration de ces ressources annexes était relativement fréquente, comme l'ont confirmé d'ailleurs les investigations menées par une commission conjointe des inspections générales des finances et des affaires sociales, avec analyse de plus de 6.000 dossiers de RMI dans sept CAF : elle concernerait une proportion élevée des titulaires de ces prestations sociales et 10 % du nombre total des allocataires. Elle représenterait 3 à 5 % des dépenses de l'allocation de RMI, soit une charge supplémentaire de 600 millions à un milliard de francs. »

La moitié de la progression des moyens de fonctionnement du ministère va à la montée en puissance des agences de sécurité sanitaire, ce que ne remet pas en cause votre rapporteur spécial.

En revanche, il peut paraître étonnant qu'au moment même où se mettent en place, avec des moyens importants, des structures autonomes qui assument plusieurs fonctions essentielles du ministère, le budget de l'emploi et de la solidarité bénéficie de 102 créations d'emploi et de 150 millions de francs de moyens de fonctionnement supplémentaires. S'agissant d'ailleurs des emplois, votre rapporteur spécial souhaite souligner :

- la subsistance de 209 postes mis à disposition de l'administration centrale par les organismes de sécurité sociale et les hôpitaux (environ 170 postes dans le même cas pour les services déconcentrés) ; cela revient à financer une partie du personnel de l'administration par les cotisations sociales et les dotations hospitalières ; même si le projet de loi de finances a prévu 10 millions pour résorber cet état de fait, votre rapporteur spécial espère que le budget 2001 verra disparaître ces pratiques ;
- le transfert de 37 emplois à l'IFCASS de Dieppe, et des 7,3 millions de francs nécessaires à leur rémunération, revient à faire financer des personnels permanents sur titre IV et non plus sur titre III ce qui n'est pas conforme à la nomenclature budgétaire.

Dans ce contexte de très forte progression des moyens, plusieurs postes budgétaires font l'objet d'une évolution discutable :

- les bourses restent à niveau constant, sans même prendre en considération la hausse du coût de la vie, ou diminuent ;
- les crédits en faveur des rapatriés diminuent de 25 % alors que leurs légitimes revendications devraient trouver un écho plus favorable ;
- les crédits destinés aux frais de justice restent largement sous-estimés au regard des années précédentes ;
- les dépenses relatives à l'offre de soins restent faibles et diminuent même en valeur relative. L'agrégat relatif à l'offre de soins s'établit ainsi à 1,54 milliard de francs pour 2000, ce qui correspond à 1,7 % du budget de la santé et de la solidarité, contre 2 % en 1999. Or ces crédits sont stratégiques, parce qu'ils correspondent à la contribution budgétaire de l'Etat aux instruments de régulation des dépenses d'assurance maladie.

De plus, les autorisations de programme demeurent les sacrifiées des budgets successifs puisqu'elles ne représentent plus que 539 millions de francs contre 700 millions de francs en 1999.

#### ***D. LA NON SINCÉRITÉ DU BUDGET DE LA SANTÉ ET DE LA SOLIDARITÉ***

Deux certitudes et une incertitude viennent altérer gravement la sincérité du budget de la santé et de la solidarité en sous-estimant ses dépenses réelles d'environ 6 milliards de francs.

La première certitude a été annoncée par le Premier ministre lors de la conférence de la famille le 7 juillet 1999 et concerne la pérennisation de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS).

L'ARS est une prestation familiale délivrée par la Caisse nationale de allocations familiales (CNAF). Depuis plusieurs années, elle bénéficie d'une majoration exceptionnelle systématiquement reconduite, à la charge de l'Etat, figurant dans la loi de finances rectificative de l'année, et avancée par la CNAF. Le montant de la majoration était de 6,8 milliards de francs en 1999.

Le secrétariat d'Etat au budget a toujours refusé d'inscrire en loi de finances initiale cette majoration en raison de son caractère potentiel : il n'était pas certain que l'Etat déciderait de majorer l'ARS. Or cette année, lors de la conférence de la famille, le Premier ministre a annoncé que cette majoration serait pérennisée et prise en charge progressivement par la CNAF. La ministre de l'emploi et de la solidarité et le rapport de la commission des comptes de la Sécurité sociale ont repris cet engagement qui s'est traduit par la prévision d'une dépense de 2,5 milliards de francs en 2000 à la charge de la CNAF à ce titre. Le solde (4,7 milliards de francs au moins) devrait donc en toute logique figurer dans le projet de loi de finances pour 2000. Il n'en est rien.

L'argument avancé jusqu'alors ne peut plus tenir puisque les annonces ont été faites officiellement et que les premières conséquences ont été tirées pour les comptes de la branche famille. On peut donc estimer que cette non inscription altère gravement la sincérité du budget de l'emploi et de la solidarité si le Gouvernement respecte les engagements du Premier ministre.

La seconde certitude rejoint cette question. Lors de la conférence de la famille, le Premier ministre a annoncé que l'Etat verserait à la CNAF une subvention d'un milliard de francs couvrant les dépenses qu'elle engage pour le Fonds d'action sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles.

La ministre de l'emploi et de la solidarité a répété cet engagement lors de la présentation du projet de loi de financement de la Sécurité sociale. Il figure

également dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 1999. Cependant, ce transfert d'un milliard de francs ne figure pas dans le projet de loi de finances pour 2000. Mme Aubry a annoncé le 10 novembre à votre commission des finances que cela figurerait dans le collectif 2000.

**Ces deux annonces montrent bien que la sincérité du projet de loi de finances pour 2000 est gravement altérée<sup>1</sup>. Le Gouvernement reconnaît qu'une dépense de 5,7 milliards de francs interviendra en 2000, mais ne l'inscrit pas dans le projet de loi de finances contrairement aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 : « *La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.* »**

Enfin, l'équilibre du budget de la santé et de la solidarité est menacé par la forte incertitude, qui tend à se renouveler chaque année, sur les crédits ouverts au titre des minima sociaux. De ce point de vue, l'inscription à hauteur de seulement 7 milliards de francs de la subvention de l'Etat au fonds de financement de la CMU est déjà en contradiction avec les prévisions du Gouvernement d'un besoin d'au moins 7,2 milliards de francs.

Ce sont donc environ 6 milliards de francs qui d'ores et déjà devraient s'inscrire dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000, auxquels s'ajouteront les sous-estimations, devenues habituelles, de crédits.

\*

Ainsi, la forte hausse du budget de la santé et de la solidarité doit-elle être relativisée par la progression encore plus rapide du poids des *minima* sociaux. Dans le même temps, ce budget ne peut être considéré comme sincère puisqu'il néglige 5,7 milliards de francs de dépenses, correspondant pourtant à des engagements du Premier ministre, et qu'il sous-estime les crédits nécessaires à la couverture maladie universelle.

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur spécial rappelle qu'il en va de même pour la sincérité du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000. De plus, il souligne que ces délais de paiement par l'Etat engendrent des frais financiers pour la sécurité sociale et font peser une forte incertitude sur les comptes sociaux.

### **III - VILLE**

*Rapporteur spécial* : **M. Alain JOYANDET**

En 2000, les crédits inscrits au bleu « ville » sont en hausse de près de 40 % par rapport au budget voté de 1999. Cependant, **le projet de loi de finances est marqué par d'importants transferts de crédits** en provenance d'autres ministères, dans le cadre du fonds d'intervention pour la ville (FIV), dont les crédits étaient transférés en gestion par les autres ministères jusqu'à cette année. Une partie des crédits du Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (FARIF), précédemment inscrits sur le compte d'affectation spéciale n° 902-22, est également transférée au budget de la ville. Au total, ces transferts représentent un montant de 297 millions de francs.

**A structure constante, le budget de la ville augmente donc de 10,5 %.**

Il convient de rappeler que, du fait du caractère interministériel de la politique de la ville, les crédits inscrits au "bleu" ville ne constituent qu'une partie des crédits "spécifiques ville", qui ne représentent eux-mêmes qu'une fraction de l'effort consenti par l'Etat à la politique de la ville. Cette note prend en considération l'ensemble de ces crédits, qui appartiennent donc à des périmètres concentriques selon l'intensité de leur lien à la politique des villes et au développement social urbain.

En prenant en compte les autres sources de financement publiques comme celle des Fonds structurels européens, ou les contributions des collectivités locales, on atteint un total de près de 35 milliards de francs en faveur de la politique de la ville, soit un montant conforme à l'objectif fixé par le rapport Sueur. Les crédits inscrits au "bleu" ville ne représentent que 4 % de cet ensemble, et constituent le coeur de la discussion budgétaire, mais votre rapporteur considère qu'il est indispensable de prendre en considération l'ensemble de l'effort financier de l'Etat étant donné le caractère interministériel de la politique de la ville.

#### **I. LA PROGRESSION DES "CRÉDITS SPÉCIFIQUES VILLE"**

Le volume des crédits inscrits dans le "bleu" "Ville" est relativement faible, mais leur importance est certaine. En effet, ces crédits produisent un « effet de

levier » indispensable à l'initiation et à l'accompagnement des programmes de la politique de la ville.

**A. EXAMEN PAR TITRE DES CRÉDITS INSCRITS AU BLEU "VILLE"**

**Ville : Évolution des crédits 1999-2000 (à structure constante)**

(en millions de francs)

DÉPENSES		LFI 1999	PLF 2000	2000/1999 en %
TITRE III				
Moyens des services		113,97	118,97	+ 4,38 %
TITRE IV				
Interventions publiques		658,30	727,03	+ 10,44 %
TOTAL DÉPENSES ORDINAIRES		772,27	846,00	+ 9,55 %
TITRE V				
Investissements exécutés par l'Etat	CP	16	6	- 62,50 %
	AP	18	6	- 66,67 %
TITRE VI				
Subventions d'investissement accordées par l'Etat	CP	223,23	266,00	+ 19,15 %
	AP	396,23	406,00	+ 2,47 %
TOTAL DÉPENSES EN CAPITAL	CP	239,23	272,00	+ 13,70 %
	AP	414,23	412,00	- 0,54 %
<b>TOTAL (DO+CP)</b>		<b>1.011,5</b>	<b>1.118</b>	<b>+ 10,53 %</b>

- au Titre III "Moyens des services" figurent le chapitre 37-60, qui retrace les moyens de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville, et le chapitre 37-82 relatif aux dépenses déconcentrées de la politique de la ville ;

- le Titre IV "Interventions Publiques" est constitué d'un chapitre unique, le 46-60, consacré aux "interventions en faveur de la ville et du développement social urbain". Les crédits de ce chapitre financent les dépenses contractuelles, les subventions aux associations dans le cadre du "partenariat national", le soutien aux opérations "villes, vie, vacances", ainsi qu'une partie des subventions aux services publics de quartiers et aux grands projets.

Des transferts de crédits importants sont effectués sur ce chapitre : 100 millions de francs en provenance du Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (FARIF) pour les actions déconcentrées en faveur du développement social urbain en Ile de France, et 160 millions de francs

transférés des budgets de la Justice, de la Jeunesse et Sports, de l'Emploi et de la Solidarité, et de l'Aménagement du territoire, dans le cadre du fonds d'intervention pour la ville (FIV) ;

- le Titre V, avec un chapitre unique (57-71) est consacré aux dépenses d'études et d'assistance technique ;

- le Titre VI retrace, au chapitre 67-10, les subventions d'investissement accordées par l'Etat au fonds d'intervention pour la ville, aux dépenses contractuelles, et aux grands projets. Ce titre bénéficie également de l'inscription d'une partie des crédits du Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France précédemment ouverts sur le chapitre IX du compte d'affectation spéciale n° 902-22, qui a été rebudgétisé.

**Il convient de souligner l'importance du poids relatif des dépenses ordinaires dans l'ensemble du budget de la ville, soit 75,7 % à structure constante, et 78,1 % en tenant compte des transferts de crédits.**

#### ***B. EXAMEN DES TRANSFERTS EN PROVENANCE D'AUTRES MINISTÈRES***

Les transferts en provenance d'autres ministères sont retracés dans le fascicule "jaune".

	<b>LFI 1998 AP + DO</b>	<b>LFI 1999 AP + DO</b>	<b>PLF 2000 AP + DO</b>
<b>A-1.1 Crédits inscrits au bleu</b>	<b>927,03</b>	<b>1.186,50</b>	<b>1.642,82</b>
<b>A-1-2 Autres budgets</b>			
CAS-FARIF (Fonds d'Aménagement de la Région Île-de-France)	192,00	215,00	-
Transfert FIV (Fonds Interministériel d'Intervention pour la Ville)	226,00	226,00	60,00
Transfert VVV (Villes - Vie - Vacances")	20,30	20,10	20,10
Personnel DIV (Délégation Interministérielle à la Ville)	13,53	14,83	16,49
Transfert MILDT (Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie)	10,30	10,30	10,30
<b>Sous-total A-1-2</b>	<b>462,13</b>	<b>486,23</b>	<b>106,89</b>
<b>TOTAL CRÉDITS SPÉCIFIQUES VILLE</b>	<b>1.389,16</b>	<b>1.672,73</b>	<b>1.749,71</b>

La diminution des transferts des crédits spécifiques « ville » en provenance d'autres fascicules budgétaires est liée à la rebudgétisation du Fonds d'Aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) et à la modification des modalités de gestion du Fonds d'intervention pour la ville (FIV).

### ***C. EXAMEN THÉMATIQUE DES CRÉDITS SPÉCIFIQUES VILLE***

Les crédits spécifiques « Ville » peuvent être regroupés sous trois thèmes.

#### **1. L'animation de la politique de la ville**

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

Créée par décret du 28 octobre 1988, la délégation interministérielle à la ville (DIV) est une structure administrative légère dotée de 90 fonctionnaires mis à disposition par différents ministères. Sa mission consiste à la fois à coordonner les interventions, à animer les équipes, à évaluer les opérations, et à préparer les travaux des instances de décision (Conseil national des villes et Comités interministériels des villes).

Inscrits au chapitre 37-60 article 10, ses crédits de fonctionnement s'élèvent à 19,69 millions de francs pour 2000, soit une reconduction de la dotation de 1999 (la diminution de 0,8 % est uniquement liée à des transferts de crédits).

Le budget de communication de la DIV est reconduit, à 5 millions de francs. Un nouvel article est créé pour les crédits consacrés aux expertises et aux colloques, doté de 4 millions de francs.

Hors transferts de crédits et crédits consacrés au remboursement des frais de soin aux appelés ville en quartiers urbains, **les moyens de fonctionnement de la Délégation interministérielle à la ville progressent de 16,1 %.**

Les crédits inscrits au titre V, chapitre 57-71, consacrés aux études et à l'assistance technique, diminuent de 16 à 6 millions de francs en crédits de paiement, et de 18 à 6 millions de francs en autorisations de programme. La progression importante enregistrée pour l'année 1999 correspondait en effet à une dotation exceptionnelle de 14 millions de francs délégués en préfecture de région et de département, pour mener des bilans-diagnostic sur les sites inscrits en contrats de ville.

<b>Fonctionnement de la DIV</b>	<b>LFI 1998 AP ou DO</b>	<b>LFI 1999 AP ou DO</b>	<b>PLF 2000 AP ou DO</b>
Chapitre 37-60 art. 10	13,00	19,87	19,87
37-60 art. 50	3,40	5,00	5,00
37-60 art. 60	-	-	4,00
57-71 art. 10	2,00	18,00	6,00
<b>TOTAL</b>	<b>18,40</b>	<b>42,87</b>	<b>34,87</b>

*b) Les dépenses déconcentrées d'animation*

Les dépenses déconcentrées d'animation, inscrites au chapitre 37-82 sont regroupées sous l'article 20 « Projet de service public de quartier et dépenses déconcentrées d'animation ». Elles s'établissent à 88,6 millions de francs, en augmentation de 1,1 % par rapport à 1999. L'abondement de crédits de 1 million de francs est lié à la nouvelle génération des contrats de ville.

*c) Le partenariat national*

Les crédits consacrés aux initiatives locales dans le cadre du partenariat national (chapitre 46-60 article 30), augmentent de 2,3 %, à 9 millions de francs. Ces crédits permettent de passer des conventions de partenariat avec les grandes structures associatives, afin de les faire participer à la réalisation des objectifs de la politique de la ville. Ces conventions portent généralement sur trois ans, mais peuvent être conclues pour une année lorsqu'il s'agit d'actions innovantes.

Pour l'exercice 1999, la procédure d'attribution des subventions a été aménagée. En effet, les associations ont rempli un formulaire de demande de subvention unique, mis au point entre la DIV, les départements ministériels et la fonds d'action sociale (FAS). Les décisions d'attribution des subventions ne sont plus prises en comité interministériel des villes, mais lors de réunions interministérielles sous l'égide de la DIV, consacrées uniquement à l'examen des dossiers de partenariat national, ce qui allège également la procédure en vigueur.

## **2. Les actions de la politique de la ville**

a) Le Fonds Interministériel d'Intervention pour la Ville (FIV)

Le fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville a été mis en place en 1995 pour donner plus de souplesse à la gestion des instruments contractuels de la politique de la ville en améliorant la fongibilité des crédits déconcentrés.

Le projet de budget pour 2000 propose deux modifications importantes :

- une simplification de la nomenclature qui regroupe au sein du FIV l'essentiel des crédits de fonctionnement et d'investissement de la politique de la ville. Désormais, le FIV est alimenté par deux lignes budgétaires inscrites au bleu "Ville", qui regroupent deux types de financement de nature différente : des crédits d'intervention (chapitre 46-60 article 10) et des subventions d'investissement (chapitre 67-10 articles 10 et 40).

- une mise en base des transferts en gestion, à l'exception des 60 millions de francs du ministère de la culture.

**Le Fonds Social Urbain** a été créé en 1984 afin de permettre à l'Etat, après la décentralisation, de conserver les moyens d'intervenir de façon sélective lorsque sa responsabilité est engagée en matière de développement social des

villes et plus particulièrement des banlieues. Il est intégré, à compter de l'année 2000, dans le fonds d'intervention pour la ville (FIV).

Les crédits du FIV sont délégués aux préfets de département et constituent une dotation globale et fongible qui permet de financer pour partie des actions inscrites aux contrats de ville. Une circulaire annuelle précise les priorités et les règles d'utilisation de ces crédits.

Bilan de l'utilisation des crédits du FIV de 1996 à 1999

	1996	1997	1998	1999 *
Accompagnement et maîtrise d'oeuvre	108,00	107,45	114,21	39,98
Action artistique et éducation culturelle	91,00	83,78	87,89	32,49
Interventions en faveur de la jeunesse et des sports	78,00	71,32	67,56	30,38
Actions pour la promotion de l'emploi	23,00	35,66	48,56	9,58
Structures d'insertion par l'économie	63,00	56,04	69,46	14,26
Action sociale en faveur des familles, de l'enfance et des jeunes	178,00	168,47	193,82	77,37
Prévention de la délinquance, de la récidive et aides aux victimes d'infractions pénales	66,00	63,42	89,91	24,26
Actions dans le domaine de la santé	17,00	16,29	32,05	5,68
CAPS hors contrat de ville (1)	-	-	17,34	0,90
<b>TOTAL</b>	<b>624,00</b>	<b>602,43</b>	<b>720,83</b>	<b>234,88</b>

(en millions de francs)

\* dépenses d'intervention au 14 septembre 1999.

(1) CAPS = Contrats d'action pour la prévention et la sécurité. Cet article d'exécution a été créé dans la nomenclature pour 1998

A structure constante, les crédits de paiement du FIV augmentent en 2000 de 8,9 %, pour s'établir à 1,05 milliard de francs, contre 963 millions en 1999 (montant cumulé du FIV et du FSU), tandis que les autorisations de programme progressent de 3,2 %. L'augmentation des moyens du FIV s'explique par l'accroissement des crédits d'intervention du chapitre 46-60, qui bénéficie d'une mesure nouvelle de 57,5 millions de francs pour la nouvelle génération des contrats de ville, et par une hausse de 28,2 millions de francs

des subventions d'investissement. La progression des crédits du FIV est donc liée à l'entrée en vigueur de la nouvelle génération des contrats de ville.

Cette progression repose exclusivement sur les dotations inscrites au bleu "Ville", les transferts provenant des autres ministères demeurant d'une remarquable stabilité.

Evolution des crédits du FIV et du FSU :

(en millions de francs)

	LFI 1999		PLF 2000	
	CP	AP	CP	AP
Transferts de crédits en provenance des autres ministères	226	-	60	-
Fonds d'intervention pour la ville (contrats de ville et autres actions déconcentrées) : 46-60.10	530	-	771	-
<i>Subventions pour la modernisation des services publics dans les quartiers (ancien) : 46-60.60</i>	23,5	-	-	-
Fonds d'intervention pour la ville (contrats de ville et autres actions déconcentrées) : 67-10.10	97	150	211,43	290,77
<i>Contrats de ville, programmes d'aménagement concertés du territoire (PACT Urbains) et autres conventions (ancien)</i>	63,3	111	-	-
<i>Fonds social urbain, puis Fonds d'intervention pour la ville : opérations non déconcentrées</i>	22,93	40	6	20
<b>Total des crédits (FSU et FIV, puis FIV seul)</b>	<b>962,73</b>	<b>301</b>	<b>1048,43</b>	<b>310,77</b>

Le fonds d'aménagement de la région Ile-de-France :

La Cour des Comptes considérait que l'utilisation des crédits du Fonds d'Aménagement de la Région Ile-de-France (FARIF) s'assimilait, pour la région parisienne, à celle des crédits du Fonds Social Urbain sur le reste du territoire. En conséquence, une partie des crédits du FARIF a été transférée vers le budget de la ville, soit 137,5 millions de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, et 125 millions de francs en autorisations de programme.

*b) Les grands projets urbains et les grands projets de ville*

Les grands projets urbains (GPU) constituent un programme spécifique au sein de la politique de la ville, bénéficiant d'un niveau important de subventions de l'Etat. Les 14 sites GPU (un nouveau site a été décidé par le Conseil interministériel des villes du 2 décembre 1998, Chanteloup-les-Vignes) concernent des territoires comprenant des quartiers à forte proportion de logements sociaux ou de copropriétés dégradées, qui ont connu un fort accroissement de leurs handicaps urbains, sociaux et économiques.

Ces quartiers se caractérisent par une absence de valeur foncière et immobilière, et nécessitent des investissements en équipement et en infrastructures, mais également sur l'environnement et le patrimoine bâti, pour remettre ces quartiers dans une dynamique de marché. Les opérations du GPU consistent à engager une restructuration urbaine profonde, sur dix à quinze ans, au service d'un projet de territoire à finalité de développement social et urbain.

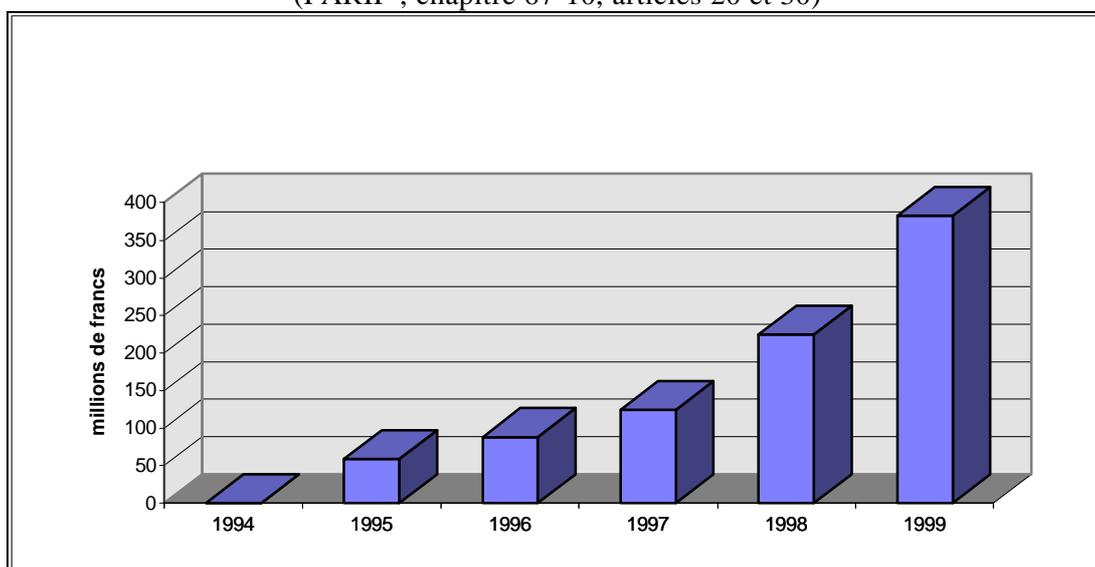
Ces territoires sont inclus dans des contrats de ville, et, pour la plupart d'entre eux, bénéficient également des dispositifs des zones franches urbaines (ZFU) ou des zones de redynamisation urbaine (ZRU).

Pour ces projets, l'Etat a pris des engagements financiers importants. En 1994, une enveloppe spécifique du plan de relance de 605 millions de francs a été affectée aux GPU. Au sein de l'enveloppe « politique de la ville », une enveloppe supplémentaire de 2.250 millions de francs a été réservée aux grands projets urbains. Cette enveloppe a ensuite été répartie entre les différents ministères. Un montant de 880,73 millions de francs a été affecté aux GPU sur le budget spécifique de la politique de la ville pour la période 1994-1999.

Après une mise en place du cadre opérationnel, parfois tardive sur certains sites, une montée en puissance des projets a pu être observée depuis 1997. Certaines communes connaissaient des difficultés pour participer au financement des grands projets urbains. En conséquence, une subvention spécifique de 12 millions de francs a été accordée pour ces communes en 2000, afin de permettre la poursuite des projets engagés.

L'identification des facteurs d'échec des GPU a conduit à envisager une réforme du dispositif. **50 Grands Projets de Ville (GPV) doivent donc remplacer les GPU à compter de l'année 2000.** Ce dispositif, dont le champ d'action est élargi, devrait permettre une meilleure coordination avec les actions menées dans le cadre des contrats de ville.

Engagement des crédits contractualisés dans le cadre des grands projets urbains (GPU)  
(FARIF ; chapitre 67-10, articles 20 et 30)



Engagement des crédits au logement dans le cadre des grands projets urbains (GPU)  
(chapitre 65-48.10 du ministère du logement)

Années	1994-1999	1994	1995	1996	1997	1998
Total métropole	1132,0	202,1	228,3	223,5	223,5	104,2

(source : ministère de la ville)

*c) Les opérations "Ville, Vie, Vacances"*

Depuis 1982, le dispositif "Ville, Vie, Vacances" a pour finalité de prévenir la délinquance et les comportements inciviques pendant les congés scolaires, et de revitaliser les quartiers en crise. Ce dispositif couvre aujourd'hui presque la totalité du territoire, soit 91 départements, et a fait l'objet d'un élargissement à l'ensemble des périodes de vacances, même s'il continue de privilégier la période estivale.

Un budget de 92 millions de francs, déconcentré à 90 %, est réservé à ce dispositif. En 1998, 870.000 jeunes ont participé à 10.500 projets « Ville Vie Vacances », contre 620.000 en 1997. Ces actions sont financées à hauteur de 50 millions de francs par les crédits inscrits au bleu "ville", auxquels s'ajoutent des transferts en gestion provenant d'autres ministères. Pour un franc versé par l'Etat, l'ensemble des partenaires mobilise plus de 4 francs. Ainsi, en règle générale, les subventions ne couvrent qu'entre 20 et 30 % du budget.

Le dispositif « Ville Vie Vacances » a été critiqué pour ses dérives, notamment liées aux phénomènes de délinquance dans les communes d'accueil. La généralisation des plans d'accueil des jeunes dans les communes touristiques (PAJECOT) permet de prévoir des dispositifs d'encadrement, et conduit à une meilleure acceptation du dispositif par les communes. Cette mesure sera

renforcée avec la signature d'une charte par les communes « émettrices » et les communes d'accueil afin de coordonner et organiser le départ des jeunes.

Un renforcement des équipes d'encadrement, en nombre et en qualification, a été demandé par le ministère de la ville. Le taux moyen d'encadrement est passé de un encadrant pour 29 jeunes en 1996 à un encadrant pour 19 jeunes en 1998. Le recours aux emplois saisonniers non qualifiés sur la prévention est devenu moins fréquent, tandis que des actions de formation sont désormais prévues pour des encadrants temporaires du type emploi-jeune.

La circulaire du 2 février 1999 relative aux activités « Ville Vie Vacances » rappelle la nécessité de veiller à l'encadrement de groupes de jeunes sur le plan de la formation, et de celle des responsables de projet, qui doivent posséder un niveau supérieur au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA). Les règles de sécurité font l'objet d'une attention particulière, et conduisent des préfets à ne pas financer des actions « à risques ». D'autres actions n'ont pas été financées car elles ne s'inscrivaient pas dans le champ d'application du dispositif, ou parce que le public visé ne correspondait pas aux critères de la circulaire, ou encore parce que l'association s'est vue refuser l'agrément préfectoral.

**Le ministère de la ville reconnaît cependant que « *le public visé par le dispositif nécessite un niveau de formation que ne détient pas la majorité des encadrants* ».** Si les mesures prises afin de sécuriser et de rationaliser le dispositif « Ville Vie Vacances » sont positives, la qualité de la formation des encadrants semble donc encore insuffisante.

Type d'activités des actions « Ville Vie Vacances »

Promotion de la santé	1,05 %
Départs autonomes	1,15 %
Activités d'utilité collective	3,9 %
Insertion professionnelle	4,6 %
Acquisition d'un savoir-faire technique	5,4 %
Sorties à la journée	12,1 %
Activités d'expression artistique	12,5 %
Séjours extérieurs encadrés	17 %
Animation de quartier	20 %
Activités sportives	22,3 %

### **3. Egalité devant le Service public**

L'aide aux services publics de quartier et les dépenses déconcentrées d'animation ont été réunies dans un article unique du chapitre 37-82, qui s'établit à 88,6 millions de francs, en augmentation de 1,1 %.

Le chapitre 46-60, article 60 "subventions aux services publics de quartier" a été fusionné dans le Fonds d'intervention pour la ville.

Cette modification de la nomenclature budgétaire vise à permettre une plus grande fongibilité des crédits.

## ***II. L'ÉVOLUTION CONTRASTÉE DE L'EFFORT FINANCIER GLOBAL EN FAVEUR DE LA VILLE***

L'effort financier en faveur de la ville qui figure dans le "jaune" budgétaire pour 2000 est résumé dans le tableau suivant. Le montant total approche 35 millions de francs.

Cependant, cet effort ne provient pas seulement de l'Etat, puisque les collectivités territoriales y contribuent à hauteur de 3.700 millions de francs en 2000, contre 3.110 en 1999. Les versements communautaires et les prêts de la Caisse des dépôts et consignations sont également comptabilisés. Concernant les prêts consentis à des taux favorables, la prise en compte du montant total des dotations gonfle l'effort financier total, puisque la subvention ne correspond en fait qu'au différentiel entre le taux préférentiel du prêt et celui des prêts du marché.

Enfin, les crédits de solidarité urbaine ne devraient pas être comptabilisés dans l'effort financier de l'Etat, puisque ce sont des ressources transférées entre les collectivités locales.

**L'effort financier de l'Etat stricto sensu** correspond donc seulement aux crédits budgétaires des ministères et à l'évaluation de la dépense fiscale, soit **un montant global de 18.197,71 millions de francs, en hausse de 6,8 % par rapport à 1999.**

**Etat récapitulatif de l'effort financier en faveur de la politique de la ville**

(en millions de francs)

	<b>LFI 1998 AP ou DO</b>	<b>LFI 1999 AP ou DO</b>	<b>PLF 2000 AP ou DO</b>	<b>Evolution 2000/1999 en %</b>
A-1 Crédits spécifiques ville	1.389,16	1.672,73	1.749,71	+ 4,6
A-2 Crédits contractualisés relevant de divers ministères	950,93	660,00	442,00	- 33,0
A-3 Crédits autres ministères inscrits aux programmes d'actions des contrats de ville	1.555,61	1.209,49	1.856,00 *	+ 53,5
A-4 Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville	6.646,71	10.126,17	10.793,16	+ 6,6
A-5 Solidarité urbaine (loi du 13 mai 1991)	2.991,15	4.023,28	4.773,28	+ 18,6
<b>TOTAL A</b>	<b>13.533,56</b>	<b>17.691,67</b>	<b>19.614,15</b>	<b>+ 10,9</b>
B- Dépenses fiscales et compensations	3.089,60	3.364,00	3.357,00 *	- 0,2
<b>TOTAL A + B</b>	<b>16.623,16</b>	<b>21.055,67</b>	<b>22.971,15</b>	<b>+ 9,1</b>
C- Fonds européens concourant à la politique de Développement Social Urbain	1.046,00	1.075,00 *	1.430,00 *	+ 33,0
D- Intervention de la CDC	4.200,00	6.230,00 *	6.850,00 *	+ 10,0
<b>TOTAL DE L'ETAT</b>	<b>21.869,16</b>	<b>28.360,67</b>	<b>31.251,15</b>	<b>+ 10,2</b>
E- Contribution des collectivités territoriales <sup>1</sup>	2.500,00	3.110,00 *	3.700,00 *	+ 19,0
<b>TOTAL</b>	<b>24.369,16</b>	<b>31.470,67</b>	<b>34.951,15</b>	<b>+ 11,1</b>

\* estimations

Ce tableau appelle une **remarque liminaire, déjà formulée par votre rapporteur pour le « jaune » présenté l'année dernière.** En effet, l'état récapitulatif de l'effort budgétaire consacré à la politique de la ville ne fournit que des données en "**dépenses ordinaires et autorisations de programme**" et ne donne aucune indication relative aux montants des "**dépenses ordinaires et**

**crédits de paiement" qui représentent le montant réel des dépenses que le gouvernement est autorisé à engager au cours de l'exercice.**

Cette présentation ne permet donc pas une appréciation véritablement exacte de l'effort financier global, car elle conduit à un **gonflement artificiel des montants inscrits au "jaune"**.

#### **A. LA CONTRIBUTION DES AUTRES MINISTÈRES**

La contribution des différents ministères à la politique de la ville est récapitulée à l'intérieur de trois agrégats distincts.

**1. Les transferts en provenance d'autres ministères** au sein de l'agrégat A1 "crédits spécifiques ville", ont déjà été analysés dans la première partie de ce rapport.

**2. L'agrégat A2 ("crédits contractualisés relevant de divers ministères")** retrace les crédits contractualisés au sein des engagements "politique de la ville" de chaque contrat de plan Etat-Région et le financement des contrats de ville du XIIème plan.

**Les contrats de ville** portent sur des programmes élaborés conjointement par une ou plusieurs collectivités locales et l'Etat, et constituent un instrument majeur de la politique de la ville. Ils ont pour objet la lutte contre les processus d'exclusion et la réinsertion dans la ville des quartiers en voie de marginalisation. La nouvelle génération des contrats de ville doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2000.

**Les Programmes d'Aménagement Concerté du Territoire (PACT) urbain** n'ont pas été reconduits pour le XIIème plan. Les territoires qui ont précédemment bénéficié de cette procédure pourront être repris, en partie ou en totalité, dans un contrat de pays, un contrat d'agglomération ou un contrat de ville. Les 26 conventions du XIème plan portaient sur une période de 5 ans, pour accompagner le processus de conversion d'activité par des actions de restructuration urbaine.

Les crédits de cet agrégat présentent un lien étroit avec les instruments de la politique de la ville, et s'élèvent à 442 millions de francs en 2000, en réduction de 33 %.

**3. Les crédits des autres ministères inscrits aux programmes d'action des contrats de ville** (agrégat A3) sont en hausse de 53,5 %, à 1.856 millions de francs. Il convient de souligner la participation financière importante du ministère de l'équipement, du logement et du transport aux programmes d'action des contrats de ville.

**4. L'agrégat A4 "crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville", connaît une progression de 6,6 % en 2000, et s'établit à 10,8 milliards de francs. Cette évolution consolide la forte hausse des années précédentes, qui a considérablement accru le poids de cet agrégat, soit environ un tiers de l'effort financier total en faveur de la ville. Ces crédits représentent près de 80 % des dépenses de l'Etat en faveur de la politique de la ville (somme des crédits des différents ministères, hors dotations de solidarité, mais en tenant compte des dépenses fiscales et des compensations).**

Il convient de remarquer que **l'évaluation des contributions des ministères diffère sensiblement d'une année sur l'autre**, ce qui empêche pratiquement toute comparaison et conduit à s'interroger sur la fiabilité du « jaune » budgétaire comme outil d'appréciation de l'effort financier consacré à la politique de la ville.

**A4. Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville**

	<b>LFI 1998 AP ou DO</b>	<b>LFI 1999 AP ou DO</b>	<b>PLF 2000 AP ou DO</b>
Equipement-logement-transports	347,43	371,73	374,35
Culture	92,13	91,97	91,97
Intérieur	1.006,00	1.200,58	1.298,66
Aménagement du territoire-environnement	133,70	12,51	20,28
Education nationale	2.286,05	2.641,70	3.025,31
Jeunesse et sports	135,55	37,00	118,00
DOM-TOM	190,00	136,59	63,64
Emploi et solidarité	2.224,43	4.725,46	4.840,00
Justice	165,72	197,69	228,05
FAS	-	490,94	477,00
Fonction publique	4,00	3,70	5,00
Défense	59,30	213,60	248,50
Affaires étrangères-coopération	2,40	2,70	2,70
<b>Sous-total A-4</b>	<b>7.102,35</b>	<b>10.126,17</b>	<b>10.793,16</b>

Les autres sections du ministère de l'emploi et de la solidarité contribuent massivement à la politique de la ville, puisque leur contribution s'établit à 4,84 milliards de francs, en progression de 2,4 %, et représentera donc, en 2000, plus de quatre fois le montant des crédits inscrits au bleu "Ville".

Dans le cadre du programme « nouveaux services-emplois jeunes » mis en place par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1996, l'effort financier en direction

des quartiers est évalué à 4.268 millions de francs en 2000. Ce montant représente 20 % de la somme totale consacrée aux emplois-jeunes, et correspond à l'objectif de 20 % d'emplois-jeunes attribués aux jeunes issus des quartiers de la politique de la ville. La contribution du ministère de l'emploi et de la solidarité est donc essentiellement liée à cette dépense, qui constitue au demeurant une évaluation très approximative. Au 30 juin 1999, la proportion de jeunes issus des quartiers de la politique de la ville est évaluée à 15 %.

Le programme « trajet d'accès à l'emploi » (TRACE), mis en œuvre dans le cadre de la loi contre les exclusions, a pour but d'accompagner de façon personnalisée des jeunes de moins de 25 ans confrontés à un risque d'exclusion professionnelle. Ce programme constitue un outil important pour les quartiers en difficulté. Au 30 juin 1999, on évalue à 44 % la part des jeunes habitant les quartiers en difficulté parmi les bénéficiaires du programme TRACE. Le nombre de jeunes concernés sera au total de 60.000 en 2000, la dotation budgétaire correspondante étant de 180 millions de francs pour le financement des opérateurs externes. L'effort financier investi en faveur des jeunes des quartiers en difficulté dans le cadre de ce programme est donc évalué à 79,2 millions de francs.

Enfin, les crédits d'action sociale « concourant à la politique de la ville, consacrés à la famille, à la lutte contre l'exclusion et en faveur de l'intégration », s'élèveront à 109 millions de francs en 2000.

La loi de finances pour 1999 comportait d'importantes mesures nouvelles pour mettre en œuvre le volet sanitaire de la loi de lutte contre les exclusions, soit 194 millions de francs. En 2000, les crédits des collectivités locales et des organismes d'assurance maladie seront également sollicités dans le cadre des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS).

### ***B. LA DÉPENSE FISCALE EST STABLE***

Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit un coût de la dépense fiscale et des exonérations et allègements de charges sociales stable, soit 3,357 milliards de francs contre 3,364 milliards de francs en 1999.

Ces dépenses sont la conséquence de mesures dérogatoires destinées à compenser les handicaps et les inégalités de situation de certains quartiers, en favorisant la création et le développement d'activités économiques et d'emplois marchands dans ces quartiers.

Elles se répartissent de la manière suivante :

- Pour les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)**, créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 :

	1998	1999	2000
Exonération d'impôt sur les bénéfices	780,00	880,00	900,00
Réduction des droits de mutation sur fonds de commerce	150,00	150,00	150,00
Exonération de TP compensée par l'Etat	526,00	480,00	480,00
Exonération de charges patronales sur les 50 premiers salariés	78,70	91,00	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.534,70</b>	<b>1.601,00</b>	<b>1.630,00</b>

(en millions de francs)

- Pour les **zones franches urbaines (ZFU)** créées par la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996 :

	1998	1999	2000
Exonération d'impôt sur les bénéfices	320,00	350,00	360,00
Exonération de TP	252,00	287,00	287,00
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	50,00	58,00	58,00
Exonération de cotisations patronales sur les 50 premiers emplois	908,90	1.043,00	997,00
Exonération personnelle d'assurance maladie des artisans et commerçants	24,00	25,00	25,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.554,90</b>	<b>1.763,00</b>	<b>1.727,00</b>

(en millions de francs)

Les chiffres pour les années 1999 et 2000 correspondent à des estimations.

### ***C. LA SOLIDARITÉ URBAINE***

La **dotation de solidarité urbaine (DSU)**, instituée par la loi d'orientation pour la ville de 1991, a pour but d'améliorer les conditions de vie dans les communes confrontées à une insuffisance de ressources et à des charges

sociales élevées. Elle est répartie entre les communes de 5.000 à 9.999 habitants d'une part, et les communes de plus de 10.000 habitants d'autre part, en fonction de critères d'éligibilité tels que le pourcentage de bénéficiaires d'aides au logement dans la commune, le potentiel fiscal, le parc de logements sociaux et le revenu moyen par habitant.

Les crédits alloués à la DSU en 2000 devraient s'élever à 3,8 milliards de francs en 2000 contre 3,27 milliards en 1999, soit une progression de 16 %. En effet, le projet de loi de finances pour 2000 prévoit d'abonder la DSU à hauteur de 200 millions de francs, afin de compenser la prise en compte des résultats du recensement de 1999. La DSU continuera également de bénéficier en 2000 de l'abondement exceptionnel de 500 millions de francs prévus par la loi de finances pour 1999, et d'un accroissement supplémentaire de 500 millions de francs annoncé au mois d'octobre par le premier ministre.

En Ile-de-France, le **Fonds de solidarité de la région Ile-de-France** (FSRIF), alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région, redistribue les sommes prélevées en appliquant les critères proches de ceux utilisés pour la DSU. Les sommes redistribuées ont augmenté de près de 20 % entre 1996 et 1999, et sont stables pour 2000.

**Pour 2000, les dotations de la DSU et du FSRIF sont estimées respectivement à 3.800 et 726 millions de francs, soit un total de 4.526 millions de francs, en progression de 12,7 %.**

#### ***D. LA CONTRIBUTION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS***

La Caisse des dépôts et consignations participe massivement au financement de la politique de la ville à travers une série de prêts, attribués dans le cadre de programmations concertées établies avec la Délégation Interministérielle à la Ville :

- les prêts projets urbains (PPU) sont destinés au financement des investissements en matière de développement social urbain, économique et social dans la géographie prioritaire de la ville. L'enveloppe affectée aux PPU pour 1998 était de 3,5 milliards de francs, et les versements s'établissent à 2,5 milliards de francs. Les estimations pour 1999 et pour 2000 s'élèvent à 3,3 milliards de francs.

- les prêts « reconstruction démolition », décidés par le Comité interministériel des villes du 30 juin 1998, sont dotés d'une enveloppe de 10 milliards de francs. La somme engagée à la fin de l'année 1998 est assez faible (29 millions de francs), mais une accélération a été constatée en 1999, avec 388 millions de francs engagés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 août 1999. Les

estimations de consommation sont de 1 milliard de francs pour 1999 et 3,2 milliards de francs pour 2000.

**La participation de la Caisse des dépôts et consignations au financement de la politique de la ville est estimée à 6,8 milliards de francs en 2000, contre 6,2 milliards en 1999.**

La Caisse des dépôts et consignations a récemment annoncé qu'elle affectera 3 milliards de francs sur trois ans, à un fonds destiné à la rénovation urbaine, dans le cadre de la politique de la ville.

#### ***E. LE CONCOURS DES FONDS STRUCTURELS***

La mise en place des fonds structurels pour la période 1994-1999 avait conduit la France à inclure un important volet relatif à la politique de la ville dans les projets qu'elle soumettait à la Commission européenne. Dans le cadre des programmes européens en cours, les opérations qui ont été engagées au 31 décembre 1999 bénéficieront de financements sur 2000 dont le montant sera sensiblement équivalent à ce qu'il était en 1999, soit 1.075 millions de francs.

Les nouveaux programmes européens qui viendront se substituer à ceux de l'actuelle génération dans le courant de l'année 2000 devraient comporter une dimension urbaine plus importante. Il convient notamment de souligner que les zones urbaines en difficulté de la région Ile-de-France seront désormais éligibles à « l'objectif 2 ».

Parmi les quatre nouveaux programmes d'initiative communautaire, trois pourront concerner la politique de la ville : le programme Urban, moins bien doté que le programme actuel, le programme Interreg, qui pourra traiter la dimension urbaine des problèmes interrégionaux ou transfrontaliers, et le programme Equal, dédié aux ressources humaines, qui pourra prendre en compte des projets concernant les populations en difficultés d'insertion dans les quartiers de la politique de la ville.

Le montant des crédits de ces programmes qui viendront abonder les contrats de ville ne peut être estimé actuellement, mais les financements européens consacrés à la politique de la ville devraient croître de manière importante.

### **III. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR**

Votre rapporteur prend acte de la progression de 10 % des crédits du budget de la ville en 2000, qui consolide la hausse « sans précédent » enregistrée en 1999, et confirme la volonté du gouvernement d'afficher le caractère

prioritaire de la politique de la ville. Cependant, il considère que l'utilisation qui est faite des moyens consacrés à la politique de la ville n'est pas satisfaisante.

**A. UNE MAUVAISE UTILISATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME QUI SOULIGNE LES INCONVÉNIENTS DE L'INTERMINISTÉRIALITÉ**

**1. Une mauvaise utilisation des crédits d'investissement**

Le faible taux de consommation des crédits d'investissement au cours des dernières années a conduit le ministère de la ville à mener une enquête dont les conclusions sont :

- un délai de deux ans peut s'écouler entre l'engagement comptable d'une autorisation de programme et le démarrage effectif des travaux correspondants, conformément à la circulaire en vigueur sur la gestion des crédits du fonds social urbain.

- de nombreuses opérations n'ont jamais fait l'objet d'une déclaration d'achèvement, bloquant ainsi inutilement une partie des autorisations de programme engagées sur plusieurs années

Compte tenu de ce constat, la délégation interministérielle à la ville a demandé aux préfets de procéder au recyclage des autorisations de programme non-utilisées, et une procédure d'annulation des anciennes autorisations de programme est en cours.

Votre rapporteur s'étonne d'un tel **laxisme qui a conduit à la non-consommation des crédits votés**, et souhaite que les mesures prises par la DIV permettent une meilleure utilisation des autorisations de programme. En effet, l'effet d'annonce des augmentations du budget de la ville n'a de sens que si les dotations correspondantes sont effectivement consommées.

**2. Les inconvénients de « l'interministérialité »**

Le rapport Sueur soulignait que *« les modalités de gestion financière handicapent aujourd'hui la mise en œuvre des projets contractualisés. Il faut notamment déplorer les nombreux décalages provoqués par la multiplicité des financements, et les rigidités induites par l'absence de fongibilité de la plus grande part des crédits »*.

Votre rapporteur approuve ces observations et se félicite donc de la réforme de la nomenclature budgétaire du FIV, qui devrait permettre une plus grande fongibilité des crédits, ainsi que des mesures prises pour simplifier et l'accélérer la mise à disposition des crédits déconcentrés, qui représentent près de 95 % du total des crédits de la ville.

Cependant, les problèmes de financement des actions de la politique de la ville seront toujours aussi importants. En effet, la conception interministérielle de la politique de la ville implique, pour financer chaque action, de solliciter des crédits auprès de plusieurs ministères, le budget du ministère de la ville ne permettant pas de prendre en charge des actions lourdes. Ce mode de fonctionnement conduit à des retards importants dans la mise en œuvre des projets, et accroît ainsi « l'inertie » de la politique de la ville.

Votre rapporteur considère donc que les efforts engagés doivent être poursuivis. Les solutions passent par **un transfert des crédits d'autres ministères vers le budget de la ville, mais également par la mise en place de structures regroupant les différentes contributions des ministères, et limitant ainsi les décalages entre les divers abondements, qui bloquent la mise en œuvre des grands projets.**

## ***B. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'ANIMATION***

### **1. Une progression des crédits de fonctionnement des instances chargées de la politique de la ville**

Les crédits de fonctionnement de la DIV et du CNV augmentent de 15,1 %, progression liée à l'inscription d'une mesure nouvelle de 4 millions de francs en faveur des expertises et des colloques. Cette mesure nouvelle est destinée à financer les « *expertises, colloques et animations nécessaires à la réflexion et à la diffusion des expériences innovantes avec les acteurs d'une politique territorialisée* », et correspond donc davantage à des crédits d'animation qu'à des moyens de fonctionnement stricto sensu.

Votre rapporteur s'interroge sur cette croissance des dépenses d'études et d'animation. La DIV a organisé plusieurs manifestations importantes au cours de l'année 1999, sur l'éducation et la ville, l'emploi, et le renouvellement urbain notamment. **Le coût d'organisation de ces manifestations, soit environ 7 millions de francs, a nécessité des mouvements de crédits importants en gestion, au détriment du fonctionnement de la DIV.** En effet, 6,17 millions de francs ont été transférés, au sein chapitre 37-60, de

l'article 10 (fonctionnement de la DIV) à l'article 50 (communication) afin d'assurer le financement de ces colloques.

Le budget de fonctionnement de la DIV a également été amputé de 2,5 millions de francs pour financer la montée en charge des remboursements des soins des appelés de ville, et a été réduit par un gel d'1 millions de francs de crédits. En conséquence, la rénovation et la mise en réseau des outils informatiques de la DIV prévue pour 1999 ont dû être partiellement reportés sur l'exercice 2000. Or, votre rapporteur insiste sur l'importance d'une meilleure évaluation des actions de la politique de la ville et la nécessité pour la DIV de disposer des outils informatiques adaptés à cet objectif.

Votre rapporteur s'étonne de l'importance des mouvements de crédits, qui portent sur 8 millions de francs, soit 40 % de la dotation initiale des crédits de fonctionnement de la DIV. En conséquence, il s'interroge :

- sur les besoins réels de la DIV en crédits de fonctionnement ;
- sur la « sincérité » des crédits du budget de la ville.

Votre rapporteur considère enfin que les dépenses consacrées à la communication et aux colloques sont considérables, puisqu'elles s'élèvent à 11,17 millions de francs pour l'année 1999, et 9 millions de francs pour 2000. **Le ministère de la ville doit reconsidérer le volume des dépenses de communication et d'animation**, car la valeur ajoutée des colloques et des études n'apparaît pas justifier le niveau de crédits inscrit pour l'année 2000.

## **2. Le développement des prestations de cabinets de consultants au service de la politique de la ville**

Votre rapporteur constate une progression sensible de la sollicitation des organismes de consultants par les collectivités locales pour la réalisation de diagnostics préalables à la mise en place des différents mécanismes de contractualisation. Les diagnostics de sécurité, qui constituent un préalable indispensable à la conclusion des contrats locaux de sécurité (CLS), ont ainsi permis à quelques cabinets spécialisés de bénéficier de marchés, pour des montants qui atteignent facilement 100.000 francs. Il convient d'indiquer la qualité très inégale des diagnostics fournis, dont certains se limitent à une compilation de statistiques qui n'apporte aucune valeur ajoutée pour la définition des actions à mener.

Votre rapporteur s'interroge également sur la fréquence des études commandées par les collectivités et les organismes en charge de la politique de la ville, au détriment des dépenses de formation des acteurs sur le terrain et des dépenses d'intervention proprement dites. En effet, 38 études commandées par

la DIV et le CNV ont été réalisées par des organismes extérieurs depuis le début de l'année 1998, dont certaines ne semblent pas d'une grande portée pratique. Certains thèmes méritent d'être cités, à titre d'exemples : études sur « l'utilisation des contremarques par les jeunes de moins de 25 ans », sur les « usages de l'internet et démocratie locale », conception et réalisation d'un « guide méthodologique sur les jardins d'insertion ».

**C. LA NÉCESSITÉ D'ASSURER LA FORMATION DES  
« PROFESSIONNELS DE LA VILLE »**

**1. La formation insuffisante du personnel d'encadrement des dispositifs d'animation de la politique de la ville**

La formation des acteurs de la politique de la ville sur le terrain, ainsi que l'évaluation des actions menées, sont des domaines d'actions pour lesquels les efforts du ministère de la ville sont significatifs, mais semblent insuffisants.

Votre rapporteur souhaite rappeler les problèmes auxquels ont donné lieu certaines opérations « Ville Vie Vacances », dus en grande partie à **l'insuffisance en nombre et en qualification des encadrants**. Le ministère de la ville a édicté des normes plus strictes concernant la formation des encadrants, mais reconnaît que celle-ci demeure parfois insuffisante. Votre rapporteur souligne donc la nécessité d'un contrôle systématique et approfondi des projets subventionnés par le ministère de la ville, car les défaillances de l'encadrement décrédibilisent l'ensemble du dispositif. Des formations pratiques doivent être également développées pour les acteurs confrontés aux publics difficiles (directeurs de centres sociaux, médiateurs, encadrants) d'une manière déconcentrée. Votre rapporteur considère donc qu'une partie des crédits consacrés à la communication, aux colloques et aux expertises pourrait être utilisée de manière plus utile dans le cadre de programmes de formation, car **la qualité du personnel d'encadrement des publics difficiles constitue un facteur essentiel de la réussite des actions sociales menées dans le cadre de la politique de la ville**.

**2. La formation des emplois-jeunes affectés à la politique de la ville**

Votre rapporteur s'interroge également sur la qualité de la formation dispensées aux emplois-jeunes affectés dans les quartiers visés par la politique de la ville. Dans le cadre des contrats locaux de sécurité (CLS), des moyens supplémentaires sont apportés par l'Etat avec la création, à terme, de

35.000 emplois de proximité, soit 20.000 adjoints de sécurité (ADS) placés auprès de la Police Nationale, et 15.000 agents locaux de médiation sociale (ALMS) proposés aux collectivités locales, aux bailleurs sociaux et aux autorités organisatrices de transports publics. Au début du mois d'août 1999, 12.600 ADS et plus de 6.500 ALMS avaient été recrutés. Ces emplois sont affectés en priorité dans les départements prioritaires et les quartiers sensibles.

Les adjoints de sécurité bénéficient d'une formation de deux mois, dont 60 heures consacrées aux techniques professionnelles (armement, tir, secourisme, self-defense, gestes d'intervention, préparation physique...). Pour les ALMS, la nécessité d'une formation initiale a été rappelée dans la circulaire interministérielle du 7 juillet 1999 sur les CLS. Un guide destiné aux employeurs et aux formateurs d'ALMS a été réalisé et diffusé aux préfets, aux élus locaux et aux structures souhaitant employer des ALMS, et l'Association Française pour le Formation des Adultes (AFPA) a mis au point un certificat professionnel de niveau V « agent de médiation, information, service ». **Ces dispositions semblent cependant largement insuffisantes, compte tenu du caractère délicat des missions de médiation sociale.**

#### ***D. LES BLOCAGES DES OPÉRATIONS DE RENOUVELLEMENT URBAIN ET DE RESTRUCTURATION DES QUARTIERS***

Votre rapporteur considère que la politique de la ville doit porter davantage ses efforts sur la restructuration des quartiers, car les actions d'accompagnement social obtiennent des résultats parfois précaires dans les quartiers où les conditions d'habitat sont fortement dégradées. Les opérations de construction-démolition doivent également être développées, car **une partie du parc de logements sociaux atteint un degré d'obsolescence qui ne permet pas d'envisager de restructuration.**

Votre rapporteur souscrit donc pleinement aux observations du rapport Sueur sur ce sujet, qui n'ont malheureusement pas été suivies d'effet. Celui-ci constatait que *« beaucoup de quartiers relevant de la politique de la ville doivent être profondément transformés. A la réparation, il faut aujourd'hui préférer l'ambition. (...) C'est dire que nombre d'opérations « construction-démolition » sont aujourd'hui pleinement justifiées. Elles requièrent des moyens financiers importants, et donc l'effort sur le long terme évoqué précédemment (...). Pour infléchir et inverser les tendances lourdes à la ségrégation, organismes de logement social et collectivités doivent s'engager de concert dans la recomposition du tissu urbain. Cela passe par des opérations de construction-démolition mises en œuvre (pour ce qui est de la construction) sur des aires urbaines vastes, par des rénovations profondes, par l'« essaimage » de constructions ou réhabilitations, par de multiples petits programmes s'inscrivant dans l'environnement urbain existant. »*

## 1. Des mesures en faveur du développement du logement social

Les constructions de logements sociaux ont sensiblement décliné au cours des dernières années, en dépit des moyens budgétaires dégagés. Le parc de logements sociaux comprend au 1<sup>er</sup> janvier 1998, 3,907 millions de logements, dont 25,5 % de logements construits depuis la réforme de 1977 (création des PLA), et 18 % construits avant 1960. Le nombre de logements très sociaux s'accroît et représente aujourd'hui 1 % du parc. Le taux de vacance est en hausse, avec 3,1 % du parc en 1997 contre 2,7 % en 1996. Ce taux recouvre cependant des réalités très diverses selon les régions.

### Evolution du nombre de logements locatifs sociaux mis en chantier de 1988 à 1999 (en milliers de logements par an)

Année	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PLA	54	59	55	62	70	77	77	63	53	44	42	39

Remarque : pour 1999, il s'agit d'une estimation

Votre rapporteur prend acte des mesures prises par le gouvernement pour relancer la construction des logements sociaux, car le **coût des PLA** (Prêts locatifs aidés), soit 4,3 % jusqu'à il y a peu, rendait difficile le montage financier des nouveaux projets. Cette réforme intervient alors que le gouvernement n'a pas réussi, contrairement à ce qui avait été annoncé, à relancer la construction des logements sociaux en 1998 et en 1999.

Le décret n° 99-794 du 14 septembre 1999 a modifié l'économie générale du logement locatif social en créant un prêt locatif unique, le « Prêt locatif à usage social » (PLUS), qui remplace l'ensemble des PLA existant à l'exception des PLA d'intégration. Le nouveau dispositif est conçu pour favoriser la mixité sociale en réduisant les phénomènes de sélectivité engendrés par les PLA.

## 2. Les obstacles persistants au développement et à la rénovation de l'habitat social.

L'existence des **contingents préfectoraux pour l'attribution des logements sociaux** rend souvent les communes réticentes à de nouvelles constructions, afin d'éviter l'installation de familles difficiles sur leur commune.

La **raréfaction des terrains et le coût du foncier** rendent également le montage des projets difficiles en Ile de France. Or, les modalités de

financement de l'achat des terrains sont **trop dépendantes du versement d'une subvention de la part de la commune**, qui entraîne ensuite la participation de l'Etat, et parfois, du département et de la région. En conséquence, la commune contrôle l'achat des terrains pour la construction de logements sociaux.

Enfin, les difficultés de portage des projets et de coordination entre les acteurs constituent un problème essentiel pour la mise en œuvre des opérations de renouvellement urbain. Le développement des **restructurations de patrimoine entre les organismes HLM**, par le biais d'échanges entre organismes est un préalable indispensable à une meilleure prise en charge des projets. En effet, ces initiatives permettront de déterminer des « chefs de file » dans les quartiers, et de constituer des équipes de maîtrise d'ouvrage compétentes pour la conduite des projets immobiliers.

### 3. Les opérations de démolition-reconstruction

Le dispositif en vigueur pour les opérations de construction-démolition est marqué par une faible consommation des crédits, et ne laisse pas augurer une montée en puissance dans les années à venir. Or, les villes doivent faire face à la déqualification rapide d'une partie du parc immobilier de logement sociaux, constitués pour les trois-quarts de bâtiments âgés de plus de vingt ans.

La réalisation d'un **audit permettant d'évaluer la part du parc immobilier destiné à être renouvelé** est parfaitement possible, mais n'est pas engagée car elle mettrait à nu les insuffisances et les contraintes de l'Etat comme des bailleurs sociaux. La réalisation de cette étude nécessiterait de prendre en compte des critères techniques tels que la rapidité d'obsolescence de la construction, ainsi qu'un examen de l'état de l'équipement et des parties communes des immeubles. La montée de la vacance peut également constituer un indicateur fiable d'une déqualification rapide et durable d'un ensemble immobilier.

Les opérations de construction-démolition sont difficiles à mettre en œuvre car les objectifs des acteurs (bailleurs sociaux, communes, habitants) divergent sensiblement. De plus, le **coût de ce type d'opération** est considérable, puisque, au coût de la démolition et de la reconstruction, s'ajoute le manque à gagner sur les loyers pour l'organisme. **L'organisme HLM doit donc assumer une perte d'exploitation sur plusieurs années**. En conséquence, des **dispositifs financiers moins pénalisants** pour ce type d'opérations devraient être mis en place. Des incitations à la démolition devraient remédier au fait que **les tours que l'on veut détruire sont souvent rentables, alors que les nouveaux logements ne sont rentables qu'après plusieurs années**.

#### 4. Le problème des copropriétés dégradées

Les opérations de rénovation des logements dans les quartiers défavorisés sont particulièrement difficiles dans les copropriétés. En effet, de nombreux accédants à la propriété dans les années 1980 ont perdu les moyens d'acquitter les charges pour assurer l'entretien des parties communes. Les conditions d'habitat se sont en conséquence fortement dégradées.

A la suite de la baisse du taux de rémunération du livret A en juillet 1999, le gouvernement a décidé une extension des emplois des fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et des consignations, avec la mise en place d'une enveloppe de 5 milliards de francs pour réhabiliter entre autre les copropriétés dégradées.

Votre rapporteur espère que le projet de loi sur l'urbanisme, l'habitat et les transports, qui devrait être examinée par le Parlement au printemps 2000, comportera des dispositions permettant d'améliorer les solutions aux problèmes de fragilisation ou de dégradation des immeubles en copropriété.

#### *E. LES ACQUIS DU DISPOSITIF DES ZONES FRANCHES URBAINES (ZFU) DOIVENT ÊTRE PRÉSERVÉS ET CONSOLIDÉS*

Les zones franches urbaines créées en application de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville ont fait l'objet de nombreuses critiques de la part du gouvernement, qui s'est appuyé sur les rapports de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection Générale de l'administration (IGA) pour faire le bilan des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaine dans un rapport remis au Parlement.

Votre rapporteur considère que **le dispositif des zones franches urbaines constitue un outil performant pour permettre de développer l'activité économique dans les quartiers défavorisés**. Il souligne cependant que ce dispositif doit s'inscrire dans le cadre d'un projet global porté par une commune.

L'environnement social et urbain constitue en effet un élément déterminant dans le choix d'implantation des entreprises. L'inscription de la zone franche dans un cadre global de la redynamisation du quartier et dans un grand projet urbain de requalification de l'environnement permet à la zone franche de produire un « effet de levier » et d'améliorer la perception du quartier par ses habitants et vis-à-vis de l'extérieur. Dès lors, la zone franche participe d'un projet global qui prend en compte l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville. Il existe par exemple une forte complémentarité entre les ZFU et les

grands projets urbains, puisque ceux-ci ont une vocation structurante qui permet de favoriser l'intégration des nouvelles entreprises dans les villes.

### **1. Une remise en cause de l'efficacité des zones franches**

Le rapport du gouvernement met en valeur les phénomènes d'effet d'aubaine et de fraude engendrés par le dispositif des zones franches urbaines, et propose une moralisation du dispositif en vigueur pour en limiter les effets pervers.

Le conseil interministériel sur la ville (CIV) du 2 septembre 1999 a arrêté le principe de plusieurs modifications législatives ou réglementaires qui devraient entrer en vigueur pour l'année 2000 :

- la notion d'emploi exclusif en zone franche urbaine sera précisée afin d'éviter d'ouvrir droit à exonération de charges sociales en cas de simple domiciliation de type boîte aux lettres ou de rattachement fictif à un simple bureau secondaire ;
- le droit à exonération de charges sociales et de taxe professionnelle sera supprimé en cas de transfert d'une ZFU à une autre, afin d'éviter le « nomadisme d'entreprises » ;
- un nombre d'heures minimum de travail hebdomadaire sera fixé pour la comptabilisation des embauches ouvrant droit à application de la clause d'embauche locale ;
- la création d'emploi et d'activité sera renforcée en diminuant le taux d'exonération en cas de simple transfert afin de limiter les effets d'aubaine et les déplacements d'entreprises « chasseur de prime » ;
- le droit au régime de faveur ne sera pas ouvert en cas de licenciement dans l'année précédant le transfert ou l'embauche en ZFU ;
- une déclaration spécifique des embauches et sorties d'emploi sera créée afin d'améliorer l'évaluation du dispositif.

### **2. Le coût des zones franches urbaines : un élément important de l'évaluation du dispositif**

Le rapport remis par le gouvernement au Parlement souligne que « *le coût des dispositifs d'exonération en ZFU et ZRU est en moyenne relativement élevé, en particulier au regard des implantations d'emplois dans les quartiers concernés* ». Le rapport estime le coût par emploi implanté à 220.000 francs

dans les ZRU et à 200.000 francs par emploi net implanté pour les ZFU, en imputant au bénéfice du dispositif le tiers des emplois implantés.

Votre rapporteur souhaite émettre des réserves sur les modalités de cette évaluation, qui tend à remettre en cause les zones franches du fait du coût élevé au regard des résultats obtenus en terme d'emplois :

- l'évaluation est très incertaine, puisque le tiers des emplois implantés sont considérés comme des créations nettes. Or, les données statistiques disponibles ne permettent pas de vérifier une telle proportion d'emplois « délocalisés » ;

- les emplois maintenus ne peuvent pas être comptabilisés dans l'évaluation. Or, ces emplois sont pris en compte pour évaluer l'impact de la réduction du temps de travail sur l'emploi. Par conséquent, le gouvernement sélectionne ses critères d'évaluation selon des objectifs politiques ;

- l'évaluation ne prend pas en compte le coût social du chômage et de la non-employabilité des personnes bénéficiant d'un emploi grâce aux zones franches. Or, le coût réel ne doit pas être évalué de manière absolue, mais relativement au coût pour la société d'un plus fort taux de chômage dans ces quartiers ;

- le coût par emploi net implanté dans la ZFU n'apparaît pas considérable par rapport au coût d'un emploi-jeune du secteur public, qui est proche de 150.000 francs.

L'évaluation du coût par emploi net implanté dans les zones franches ne permet donc pas de porter un jugement sur l'efficacité du dispositif. De plus, votre rapporteur considère que la réussite des zones franches ne peut être évaluée à l'aune de ce seul critère.

Votre rapporteur souhaite en effet rappeler que **les zones franches ne constituent pas prioritairement un outil au service de la création d'emplois, mais vise au rééquilibrage de l'activité économique en faveur des quartiers défavorisés**. En conséquence, les délocalisations d'emplois vers les zones franches participent largement aux objectifs visés par le dispositif, dans la mesure où celles-ci ne résultent pas d'une démarche de « chasseur de primes » à court terme.

Les critères de réussite de la zone franche semblent donc avoir été modifiés par le gouvernement, qui souhaite réduire les exonérations fiscales accordées pour les emplois délocalisés en zone franche. Or, votre rapporteur rappelle que les objectifs fixés par le gouvernement de l'époque portaient sur la création de 7.000 emplois en cinq ans. Actuellement, 25.000 emplois nouveaux ont été créés dans l'ensemble des zones franches.

**Votre rapporteur dénonce donc l'évaluation des résultats des zones franches, qui est basée exclusivement sur la création nette d'emplois, et ne tient pas compte de la multiplicité des objectifs recherchés, et considère que cette approche marginalise la contribution des zones franches à la politique de la ville.**

### **3. Des conclusions tempérées par la disparité des résultats et les difficultés de l'évaluation du dispositif**

Le rapport du gouvernement souligne la forte disparité des résultats selon les zones franches, et l'existence de problèmes liés à l'offre foncière, qui détermine souvent les possibilités d'implantation d'entreprises de plus de dix salariés. Il indique également que l'impact de la zone franche sur le maintien d'entreprises qui n'auraient pas pu survivre sans mesures d'allègements fiscaux et sociaux, en particulier les commerçants et artisans de proximité, n'est pas mesurable.

Le rapport note également que certaines communes ont réalisé en 1997 et 1998 des aménagements pour favoriser l'implantation d'entreprises dans leur ZFU, qui commencent à produire leurs effets, et dont les résultats ne seront mesurables qu'ultérieurement.

Concernant le coût des ZFU, il est précisé que l'augmentation des recettes fiscales, aujourd'hui compensée par l'Etat, pourrait également être prise en considération, puisque *« on peut considérer qu'une partie significative des implantations par créations nettes d'entreprises se maintiendra en ZFU, y compris après l'extinction du régime de faveur et sera source de recettes fiscales supplémentaires durables pour les communes concernées »*.

### **4. La sortie du dispositif de zone franche**

Votre rapporteur se félicite que le gouvernement n'ait pas souhaité remettre en cause l'existence des zones franches et ait assuré que les entreprises bénéficieront des exonérations jusqu'au terme défini par la loi relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Le gouvernement multiplie cependant les critiques du dispositif, sans aborder réellement la question de la sortie de celui-ci. Or, pour des entreprises industrielles dont l'implantation nécessite des investissements importants, la question de la sortie du dispositif peut s'avérer déterminante dans leur choix de localisation.

## **5. Les maires sont unanimes quant à la contribution des zones franches à l'amélioration des conditions de vie dans leur commune**

**Les effets d'aubaine sont le propre de tout dispositif d'incitation fiscale.** Selon les maires des communes où sont implantées les zones franches, les cas de fraude mis en exergue par le rapport présenté au Parlement constituent des cas isolés qui sont en général rapidement identifiés. Les maires soulignent en effet l'efficacité des contrôles de l'URSSAF et la vigilance des communes qui souhaitent recueillir les bénéfices des implantations d'entreprises, et n'ont donc aucun intérêt à tolérer des situation de fraude ou de détournement du dispositif.

Les maires insistent également sur les conséquences positives de la zone franche sur le désenclavement des quartiers, l'environnement urbain, et l'image du quartier défavorisé.

### ***F. LA LENTE MISE EN ACTION DE L'EPARECA***

L'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) a été créé par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, avec pour mission, de faciliter des interventions de remembrement des espaces commerciaux et artisanaux dans les sites urbains en difficulté. L'établissement a la faculté légale de créer, étendre, transformer ou reconvertir des surfaces commerciales et artisanales en zone urbaine sensible. Il intervient sur saisine d'une collectivité locale, en accord avec les instances locales de l'Etat. La mission de l'établissement est de relancer des centres commerciaux puis de s'en séparer, et non d'être investisseur à long terme.

La création de cet établissement répond à un réel besoin, car de nombreux centres commerciaux et petits commerces situés en zone urbaine sensible connaissent des difficultés importantes.

Or, l'EPARECA n'a pas su répondre aux attentes des communes, notamment du fait du retard considérable de son installation, réalisée seulement au début de l'année 1999. En conséquence, de nombreuses communes ont dû se passer de l'intervention de l'établissement pour mener à bien leurs actions, et la dotation initiale de l'établissement n'a pas été intégralement consommée. Une montée en puissance du dispositif est cependant constatée, puisque 68 dossiers sont actuellement instruits ou à instruire, et 6 autres sont entrés en phase opérationnelle.

L'action de EPARECA est décevante, du fait de l'insuffisante déconcentration de ses moyens opérationnels et de la limitation de son objet. L'EPARECA se comporte en effet comme un investisseur privé, malgré une moindre exigence de rentabilité. Enfin, sa participation est trop souvent exclusive de celle du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC).

Par conséquent, la restructuration des espaces commerciaux ne peut souvent pas être menée dans de bonnes conditions par les communes, qui sont contraintes de recourir à des montages financiers complexes et mal définis.

## ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET LOGEMENT

### I - SERVICES COMMUNS

*Rapporteur spécial* : M. Jacques PELLETIER

#### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits du fascicule I "Services communs" du ministère de l'Équipement, des Transports et du logement, s'élèvent à **24,5 milliards de francs pour 2000**, soit une progression de 5,6 % par rapport à 1999.

Une présentation des crédits à structure constante montre que **ceux-ci progressent en réalité de 1,4% en moyens de paiement**.

#### Evolution du budget des services communs à structure constante

(en millions de francs)

	Budget voté 99	PLF 2000	Evolution	Rappel 99/98
titre III	23 974,0	24 308,3	1,4%	2,5%
<i>dont personnel</i>	21 474,9	21 814,2	1,6%	2,8%
<i>dont fonctionnement</i>	2 499,1	2 494,1	-0,2%	0,5%
titre IV	10,7	10,5	-1,8%	0,0%
total dépenses ordinaires	23 984,7	24 318,8	1,4%	2,5%
titre V	84,3	97,1	15,2%	1,0%
titre VI	87,9	88,7	0,9%	-5,3%
total dépenses en capital (CP)	172,2	185,8	7,9%	-2,3%
total moyens de paiement (DO+CP)	24 156,9	24 504,6	1,4%	2,4%
total autorisations de programme (AP)	175,4	196,1	11,8%	-6,6%

## **A. LES DÉPENSES ORDINAIRES**

**Les dépenses ordinaires représentent 99,3% du budget des services communs**, qui correspond donc presque exclusivement aux crédits de personnel et de fonctionnement du ministère de l'équipement, des transports et du logement. **Elles progressent de 1,4% pour 2000, soit une modération par rapport à la hausse de 1999 (+2,5%).**

### **1. Titre III (moyens des services)**

A structure constante, **les moyens des services** progressent de 1,4 % pour s'établir à 24,3 milliards de francs.

Cette progression globale se décompose ainsi :

- une **progression des dépenses de personnel** de 1,6 % pour un total de 21,8 milliards de francs. Les rémunérations progressent de 2,1% pour atteindre 11,8 milliards de francs et les charges de pensions augmentent de 1,2% pour atteindre 5,7 milliards de francs.

- une **diminution des dépenses de fonctionnement** de 0,2 %, qui s'établissent à 2,4 milliards de francs. On remarque une stabilité des dépenses de fonctionnement des services déconcentrés (+0,4%) et une forte diminution des moyens de fonctionnement des services centraux (-9,5%).

### **2. Titre IV (dépenses d'intervention)**

**Les dépenses d'intervention**, qui ne représentent plus que la somme infime de 0,04 % des dépenses ordinaires, sont en diminution, en raison du transfert des dotations aux villes nouvelles au budget de l'urbanisme et du logement.

## **B. LES DÉPENSES EN CAPITAL**

### **1. Titre V (investissements exécutés par l'Etat)**

**Les investissements exécutés par l'Etat**, qui s'élèvent à 97,1 millions de francs en crédits de paiement pour 2000 (+15,2%), comprennent essentiellement les crédits relatifs à l'équipement immobilier des services (52,6 millions de francs), et les crédits de recherche scientifique et technique (44,5 millions de francs), en forte hausse (+29,7%).

## 2. Titre VI (subventions d'investissement)

Les **subventions d'investissement** sont pratiquement stables, à 88,7 millions de francs.

Les crédits d'équipement concernant la recherche progressent (+2,4%) alors que les dotations d'investissement à l'IGN diminuent (-2,3%).

## II. AGRÉGATS

### Présentation des agrégats à structure constante

(en millions de francs)

agrégats	Budget voté 1999	PLF 2000	Variation
01 personnel	21.465,5	21.802,2	1,6%
02 Moyens des services et action économique	1.973,1	1.975,9	0,1%
03 recherche	104,3	106,8	2,4%
04 école nationale des ponts et chaussées	128,7	131,2	1,9%
05 cartographie nationale	478,8	483,5	1,0%
06 autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (nouveau)	0	5	100%
Total	24.156,9	24.504,6	1,4%

#### A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

**Les dépenses de personnel** représentent à elles seules 89 % de l'ensemble du budget "services communs". A structure constante, elles progressent de 1,6 % pour 2000 (+336 millions de francs).

Cette progression d'ensemble s'explique essentiellement par :

- l'extension en année pleine de mesures de **revalorisation des rémunérations** publiques (+226,7 millions de francs)

- des **ajustements de crédits évaluatifs**, notamment pour les pensions civiles et militaires (+59,5 millions de francs)

- de très nombreuses **mesures statutaires** et des **revalorisations indemnitaires** (+98 millions de francs)

• **La rémunération des personnels**, qui concerne à 96 % les services déconcentrés du ministère de l'Équipement, des transports et du logement

(95.178 agents sur 98.351), progresse de 2,1 %, pour s'établir à 11,8 milliards de francs.

- **La participation aux charges de pensions** progresse de 1,2 % pour s'établir à 5,6 milliards de francs.

- **Les charges d'indemnités et de rémunérations diverses** progressent de 1,5%, pour atteindre 2,1 milliards de francs.

### ***B. LES MOYENS DES SERVICES ET L'ACTION ÉCONOMIQUE***

Cet agrégat regroupe les moyens de fonctionnement courant et d'investissement de l'administration centrale et des services déconcentrés.

**Il est stable (+0,1 %), à 1,97 milliard de francs, mais traduit toutefois un effort de contraction des coûts.**

- les **moyens de fonctionnement des services déconcentrés** (80 % des dépenses de fonctionnement), progressent de 5,2 millions de francs, soit 0,4 % des crédits, après la baisse en 1999 (-2%).

- les **moyens de fonctionnement des services centraux** (20 % des dépenses), sont fortement réduits, de 38 millions de francs, soit 9,5 % des crédits.

**Toutefois, ces évolutions sont pas significatives : en effet, de très nombreux transferts de crédits brouillent la lisibilité budgétaire.**

Il apparaît notamment que des crédits nouveaux seront accordés pour financer le crédit-bail d'une partie de l'Arche de la Défense (13 étages). Les crédits s'élèveront au total à 72,4 millions de francs en 2000 (le contrat entre l'Etat et l'Etablissement public d'aménagement de la défense a été conclu pour huit ans). Pour compenser cette somme, l'effort de réduction des crédits de fonctionnement porterait sur près de 50 millions de francs, soit 3% des crédits de fonctionnement des services centraux et déconcentrés.

En revanche, dans un souci de modernisation des services, **les dépenses d'informatique et de télématique** sont une nouvelle fois revalorisées (+4,3%).

**Les crédits consacrés aux études** progressent sensiblement (+40,6% à 11,5 millions de francs).

### *C. LA RECHERCHE*

Cet agrégat ne représente plus que 106,6 millions de francs (en hausse de 2,4% pour 2000) depuis le transfert des crédits du Laboratoire central des ponts et chaussées au ministère chargé de la recherche.

**Malgré la faiblesse des crédits, les sommes consacrées à la recherche sont éparpillées dans 14 chapitres budgétaires, ce qui ne facilite pas la lisibilité de l'effort du ministère en ce domaine.**

On peut seulement remarquer une légère augmentation des subventions de fonctionnement à l'école nationale des ponts et chaussées (15,8 millions de francs, soit +2,6%) et une revalorisation des dotations d'équipement au programme de recherche dans les transports (14,9 millions de francs, soit +34%). En revanche, les aides à l'équipement pour l'IGN et l'école nationale des ponts et chaussées diminuent.

### *D. L'ÉCOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSÉES*

**L'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées** a été érigée en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel par décret du 8 décembre 1993. Elle bénéficie donc uniquement d'une subvention de fonctionnement et d'une subvention d'équipement du budget "services communs".

Pour 2000, ses crédits progresseront de 1,9 % pour atteindre 131,3 millions de francs. Il faut toutefois noter que **l'agrégat "école nationale des ponts et chaussées" n'est pas exhaustif** puisque certains crédits accordés à l'école nationale des ponts et chaussées figurent dans l'agrégat "recherche" pour 22,5 millions de francs.

### *E. LA CARTOGRAPHIE NATIONALE*

Les crédits à l'Institut géographique national progressent de 1 % pour 2000 après une progression de 7,2 % en 1999. Ils atteignent 483,5 millions de francs. Comme pour l'école nationale des ponts et chaussées, l'agrégat "cartographie nationale" n'est pas exhaustif. Certains crédits figurent dans l'agrégat "recherche" pour 7,5 millions de francs (dotation d'équipement).

La quasi-stabilité des crédits de l'IGN s'explique par le fait que **l'année 2000 sera une année de transition après la fin du contrat d'objectif entre l'IGN et l'Etat (1999-2000)** et avant la conclusion d'un nouveau contrat.

La négociation de ce contrat dépendra en partie des conclusions du rapport du député M. Guy Lengagne, qui s'est vu confier, par le premier ministre au printemps 1999, une mission de réflexion sur les perspectives d'évolution de l'information géographique et ses conséquences sur l'activité de l'IGN.

#### ***F. L'AUTORITE DE CONTRÔLE DES NUISANCES SONORES AEROPORTUAIRES***

**Il s'agit de mettre en œuvre la loi n°99-588 du 12 juillet 1999 portant création d'une autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires.**

Cette autorité est composée de huit membres nommés pour six ans en raison de leurs compétences dans les domaines économique, juridique ou technique ou de leur connaissance en matière d'environnement, de santé humaine ou de transport aérien.

Elle a pour mission d'émettre des recommandations sur les questions relatives à la mesure du bruit, à l'évaluation de la gêne sonore et à la maîtrise des nuisances sonores.

L'autorité devrait être mise en place au plus tard le 13 janvier 2000 (article L. 227-1 du code de l'aviation civile).

La dotation de 5 millions de francs pour 2000 permettra de couvrir la rémunération du président de l'autorité, l'indemnisation des membres et experts et les dépenses de fonctionnement.

### **III. PRINCIPALES OBSERVATIONS.**

#### ***A. IÈRE OBSERVATION : UN NOUVEL EFFORT DE REDUCTION DES EFFECTIFS ET DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT***

**En 1999, le ministère de l'Équipement, des Transports et du logement a procédé à la suppression de 490 postes dont 170 agents d'exploitation des travaux publics de l'État et 173 adjoints administratifs des services déconcentrés.**

**Pour 2000, l'effort de compression des effectifs portera sur 385 emplois dont 115 adjoints administratifs des services déconcentrés, 130 agents d'exploitation des travaux publics de l'État et 65 ouvriers des parcs et ateliers.**

L'effort de réduction des effectifs sera donc moindre que les années précédentes : le ministère a eu le souci de ne pas trop affecter les personnels qui concourent à l'entretien et à l'exploitation des routes et des voies navigables, afin de maintenir les effectifs dans les départements qui connaissent des contraintes particulières, notamment pendant la période hivernale.

Au total, les effectifs inscrits sur le budget des services communs baisseront de 395 unités (385 suppressions d'emplois et un transfert net de 10 emplois vers d'autres budgets) pour atteindre 98.341 emplois.

Suppressions d'emplois dans le cadre des mesures d'économies 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
réductions	-900	-208	-811	-1000	-490	-385
effectifs totaux	103.999	103.136	100.590	100.246	99.405	98.341

**Les emplois du budget des services communs diminueront par ailleurs de 10 emplois, par transfert.** L'essentiel des transferts d'emplois s'effectue au profit du budget de l'environnement (6 emplois) et du budget des services généraux (5 emplois). Les transferts d'emplois entre le budget de la mer et celui des services communs se compensent pratiquement, en raison notamment de l'intégration de 11 salariés de l'association pour la gérance des écoles maritimes et aquacoles (AGEMA).

**Budget des services communs : transferts de personnels en PLF 2000**

	Emplois transférés vers les services communs	Emplois transférés depuis les services communs	total crédits transférés
Economie et finances	+1		+375.581
jeunesse et sports	+1		+370.087
environnement	+1	-7	-535.566
SGPM		-5	-269.973
mer	+1	-13	-1.608.577
AGEMA	+11		+276.511
TOTAL	15	-25	+108.063
total général		-10	

**Votre rapporteur remarque par ailleurs que les mesures statutaires concernant les personnels auront des incidences budgétaires, puisque les rémunérations progresseront de 2,1% pour 2000.**

Pour 2000, de nombreuses transformations d'emplois sont réalisées et notamment le repyramidage du corps des techniciens supérieurs des travaux publics de l'Etat (8.919 emplois), du corps des adjoints administratifs et des dessinateurs (1.031 emplois), de la filière technique (473 emplois) et de la filière administrative (283 emplois).

Ces repyramidages **s'expliquent par l'application de l'accord salarial de la fonction publique** pour les corps de catégorie C et par **la nécessité d'un "rattrapage" pour l'application du protocole "Durafour"** en ce qui concerne les personnels de catégorie B.

En revanche, bien que le budget des services communs reflète les priorités ministérielles, **il n'y a pas de créations nettes de postes mais des redéploiements** : en matière de sécurité routière, 30 emplois supplémentaires d'inspecteur du permis de conduire sont créés, afin d'améliorer les conditions d'examen du permis de conduire. Dans le domaine des transports routiers, 37 emplois sont créés pour accroître le contrôle du travail et de la main-d'œuvre.

Il faut encore noter que les transformations d'emplois concernant les personnels en poste à l'Ecole nationale des ponts et chaussées et à l'Institut géographique national sont financées sur les ressources propres de ces établissements, et non sur les crédits du budget des services communs.

Concernant **les dépenses de fonctionnement**, le budget du ministère de l'Équipement enregistre pour 2000 une stabilité après une diminution régulière de 2 % sur les chapitres de fonctionnement des services, conforme à l'application du contrat triennal (1997-1999) conclu avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. **Toutefois, en termes réels, les crédits de fonctionnement seront réduits, de l'ordre de 3%.**

**Votre rapporteur constate que les efforts d'économie du ministère de l'équipement, des transports et du logement, tant en ce qui concerne les dépenses de personnel que les dépenses de fonctionnement, s'inscrivent dans la politique générale appliquée à la fonction publique de l'Etat, à savoir des réductions d'emplois très faibles (0,4%).**

**Le coût des rémunérations progresse plus rapidement que les crédits du budget de l'Etat (+2,1% contre +0,9%), si bien que l'effort budgétaire porte non pas sur le personnel, mais sur les moyens d'action du ministère.**

**B. 2ÈME OBSERVATION : UNE PRESENTATION BUDGETAIRE A CLARIFIER**

**Le PLF 2000 est marqué par une clarification importante puisqu'il propose l'intégration des recettes des missions d'ingénierie publique au budget des services communs (article 25 du projet de loi de finances).**

Le régime des rémunérations accessoires de certains agents des ministères de l'équipement et de l'agriculture est fondé sur les dispositions de la loi n°48-1530 du 29 septembre 1948 réglementant l'intervention des fonctionnaires des ponts et chaussées prêtant leurs concours aux collectivités locales et à divers organismes.

L'arrêté du 10 novembre 1980 fixe les conditions dans lesquelles ces fonctionnaires peuvent apporter leurs concours aux collectivités locales et à divers organismes, ainsi que la façon dont sont gérées les contributions afférentes.

Les contributions sont versées au crédit d'un compte local ouvert dans les trésoreries générales départementales puis centralisées sur un compte de classe 4 (compte de tiers) de la comptabilité générale de l'Etat, le compte n°466-22 "rémunérations accessoires de certains agents de l'Etat".

Ces sommes permettent le paiement des frais de fonctionnement et de bureau de l'administration centrale, des taxes sur les salaires, des dotations aux ordonnateurs locaux et les rémunérations accessoires de l'administration centrale.

Ainsi, l'opération de rebudgétisation de ces recettes d'ingénierie publique, pour le ministère de l'équipement, des transports et du logement, portera sur 948,16 millions de francs répartis en 910,56 millions de francs pour les indemnités (chap 31-94), 28,2 millions de francs pour les crédits de fonctionnement (chap 34-97 et 34-98) et 9,4 millions de francs pour les frais judiciaires (chap 37-72).

**La réintégration de ces sommes s'accompagnera d'un dispositif destiné à maintenir aux agents des droits constants.** Les indemnités concernent 25.000 agents, soit un quart des agents du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Les critères étaient fonction du grade, mais aussi de la situation géographique des agents (avec une "prime" pour les départements les moins attractifs) et de leur service. Ces critères devraient être maintenus.

**Votre rapporteur se félicite de cette clarification budgétaire, qui parachève le mouvement de rapatriement au sein du budget de l'Etat de dépenses permanentes, mouvement entrepris depuis la décision n°94-351**

**du 29 décembre 1994 du Conseil constitutionnel et le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de 1994.**

**Il estime toutefois que de nouvelles clarifications budgétaires seraient bienvenues, car la présentation actuelle des crédits ne permet pas une analyse satisfaisante.**

En effet, les très nombreux transferts internes de crédits et transferts entre sections du PLF 2000 nuisent à l'analyse du budget : le budget des services communs compte cette année pas moins de 10 transferts internes et 18 transferts entre sections, sans qu'il soit possible de connaître précisément les articles budgétaires affectés par ces transferts. Dans ces conditions, une analyse détaillée des crédits est impossible.

**Malgré les très nombreux transferts d'emplois et de crédits inscrits dans le PLF 2000, votre rapporteur souhaite rappeler que d'autres transferts auront lieu en cours d'exécution budgétaire.**

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement est particulièrement touché par des transferts de crédits en cours de gestion : pour des raisons historiques liées à la création des services, plusieurs ministères (environnement, culture) voient figurer sur leurs dépenses de personnel des crédits de rémunération pour des personnels statutairement rattachés au ministère de l'équipement, des transports et du logement. Ainsi, la direction du personnel et des services de ce ministère continue à assurer leur gestion au quotidien. Cette règle s'applique également pour certains personnels des sections "Tourisme" et "Mer" qui comprennent leurs propres effectifs et crédits correspondants.

Ainsi, selon le rapport du contrôleur financier, l'effectif autorisé par la loi de finances 1998 aura été dépassé de 2.080 emplois par transferts. Pour 1999, de nombreux transferts ont déjà eu lieu, portant sur 2.162 emplois du budget de l'environnement, du tourisme, de la culture et de l'éducation nationale. Par ailleurs, 2.421 emplois ont été transférés entre la section Mer et la section services communs. Au total, les mouvements portent donc sur 4.583 emplois en 1999.

**Faire gérer l'ensemble des agents par la direction du personnel du ministère de l'équipement, des transports et du logement permet certaines économies d'échelle et une plus grande cohérence dans la gestion des carrières, dont votre rapporteur ne peut que se féliciter.**

**Toutefois il souhaite, autant que possible, que les crédits de rémunération des personnels gérés par l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports et du logement figurent au budget des services communs, lorsque ces personnels font partie du ministère.**

Par exemple, il n'y a pas de raison objective pour que les personnels de la direction de l'aviation civile et ceux des transports terrestres soient inscrits au budget "services communs" mais pas ceux de la section "Mer". Pour des raisons d'affichage, les personnels et crédits correspondant de la section "Mer" n'ont pas encore été transférés en loi de finances dans le budget des services communs, mais la logique voudrait que ce transfert soit réalisé à moyen terme, afin de faciliter la lisibilité des documents budgétaires et la gestion du personnel.

**En conclusion, votre rapporteur rappelle combien le budget des "services communs", correspondant pour l'essentiel à la rémunération des personnels du ministère de l'Équipement, des transports et du logement, est, du fait de sa structure même, un budget d'une grande rigidité.**

Les crédits de personnel, qui avaient augmenté de manière très significative en 1999, de plus de 3 %, progresseront de 1,6% pour 2000, soit sensiblement moins, mais encore davantage que les crédits du budget général. Les dépenses de fonctionnement continueront à faire l'objet de mesures d'économies.

**Au total, le budget des services communs progressera donc de 1,4% pour 2000, soit 0,5 point de plus que le budget général, principalement en raison de l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation du point fonction publique et des mesures statutaires.**

**Cette progression mécanique laisse malheureusement peu de place à une action déterminée de réforme des moyens de l'Etat.**

## **II - URBANISME ET LOGEMENT**

*Rapporteur spécial : M. Jacques PELLETIER*

### **I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE**

#### **A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET URBANISME ET LOGEMENT POUR 2000**

Pour 2000, le budget de l'urbanisme et du logement progresse de 6% pour s'établir à 48,196 milliards de francs.

Toutefois, la clôture de deux comptes d'affectation spéciale, le compte n°902-22 "Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France" et le compte n°902-30 "Fonds pour le financement de l'accession à la propriété" entraîne la réintégration d'importantes masses de crédits.

**Aussi, à structure constante, le budget de l'urbanisme et du logement est en réalité en baisse de 2,3%.**

**Evolution du budget du logement 1999/2000** (à structure constante)

(en millions de francs)

	Budget voté 99		PLF 2000		Evolution LFI 99/PLF 2000	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	CP
TITRE III		34		109		220,6%
TITRE IV		35.498		35.252		-0,7%
<b>total dépenses ordinaires</b>	<b>0</b>	<b>35.532</b>	<b>0</b>	<b>35.361</b>	<b>0</b>	<b>-0,5%</b>
TITRE V	269	261	267	164	-0,74%	-37,2%
TITRE VI	13.660	13.545	13.209	12.671	-3,30%	-6,5%
<b>total dépenses en capital</b>	<b>13.929</b>	<b>13.806</b>	<b>13.476</b>	<b>12.835</b>	<b>-3,25%</b>	<b>-7,0%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>13.929</b>	<b>49.338</b>	<b>13.476</b>	<b>48.196</b>	<b>-3,25%</b>	<b>-2,3%</b>

La présentation du budget de l'urbanisme et du logement à structure constante montre **une diminution globale des crédits pour 2000 (-2,3% en DO+CP) nettement plus accentuée pour les dépenses en capital (-7,0% en crédits de paiement) que pour les dépenses ordinaires (-0,5%).**

**1. Les modifications de structure**

Après la refonte des fascicules budgétaires et le regroupement des crédits de l'urbanisme et des crédits du logement en 1999, **le budget de l'urbanisme et du logement connaît encore cette année d'importantes modifications de structure.**

La suppression du compte d'affectation spéciale n° 902-22 "fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France" (FARIF) s'accompagne de l'intégration d'une grande partie de ses crédits dans le budget du logement. Au total, 635 millions de francs de crédits de 1999, en autorisations de programme et crédits de paiement, sont intégrés au budget du logement en 2000.

**Crédits du FARIF en 1999 intégrés au budget du logement en 2000**

*(en millions de francs)*

	AP	CP	FARIF (ancien)
Chap 55-21 (art 30) Urbanisme, acquisitions et travaux	120	120	chap 02 - art 10
Chap 57-30 (art 60) construction, logement, habitat et urbanisme	25	25	chap 06-art 10
Chap 65-23 (art 60) Urbanisme, aménagements du cadre de vie urbain	30	30	chap 02 - art 20
Chap 65-48 (art 20) Construction et amélioration de l'habitat	460	460	chap 01 - art 10
TOTAL	635	635	

Des crédits consacrés aux **études et expertises** du secrétariat général du groupe central des grandes opérations d'urbanisme sont transférés du budget des services communs vers le budget de l'urbanisme et du logement pour 2 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement (chapitre 57-30).

Des crédits consacrés aux **villes nouvelles**, qui représentaient 108 millions de francs en crédits de paiement et 80 millions de francs en autorisations de programme en 1999, sont transférés du budget des charges communes vers le budget du logement (chapitre 65-23).

Enfin, des crédits autrefois inscrits sur le **compte d'affectation spéciale n°902-30 "Fonds pour le financement de l'accession à la propriété"** sont inscrits sur le budget du logement. Il s'agit des crédits destinés aux prêts sans intérêt. Ces crédits représentaient 3,13 milliards de francs en 1999.

**Total des crédits de 1999 transférés au budget du logement en 2000**

	AP	CP
FARIF	635	635
Transfert du budget des charges communes (villes nouvelles)	80	108
Transfert du budget des services communs (crédits d'études et expertises)	2	2
Transfert du financement des prêts sans intérêt	0	3.130
TOTAL ( <i>en millions de francs</i> )	717	3.875

**2. Les crédits du budget "logement et urbanisme"**

*a) Les dépenses ordinaires*

**Les dépenses ordinaires s'élèvent à 35,3 milliards de francs, en diminution de 0,5% pour 2000.**

**Cette diminution s'explique par les économies réalisées sur les aides personnelles au logement.** Le titre III connaît une évolution singulière (+220%) en raison de l'inscription sur ce titre, traditionnellement très peu doté (les crédits de fonctionnement du secrétariat d'Etat au logement sont inscrits au budget des services communs), de nouveaux crédits destinés à la lutte contre le saturnisme au nouveau chapitre 37-40 (+75 millions de francs).

*b) Les dépenses en capital*

**Les dépenses en capital, s'élèvent à 12,8 milliards de francs en crédits de paiement, en baisse de 7,0% par rapport à 1999.**

Cette forte diminution s'explique essentiellement par la baisse des crédits du titre VI, à structure constante, et plus particulièrement, **par l'inscription sur le budget du logement de nouveaux crédits destinés au prêt à taux zéro**, crédits autrefois inscrits sur un compte d'affectation spéciale. Ces crédits seront réduits de 375 millions de francs en crédits de paiement et 450 millions de francs en autorisations de programme.

Les crédits consacrés à la construction sociale (ligne dite "fongible" finançant les prêts locatifs aidés et les primes à la réhabilitation PALULOS) sont également en baisse de 312,5 millions de francs en crédits de paiement, afin de tenir compte de la sous-consommation des crédits. Il faut rappeler que l'arrêté du 2 septembre 1999 a annulé 334,6 millions de francs en autorisations de programme et 169,6 millions de francs en crédits de paiement sur le chapitre 65-48.

Le titre V, consacré aux investissements exécutés par l'Etat, diminue fortement (-37,2%) surtout en raison de l'inscription réduite des crédits de paiement pour les acquisitions d'immeubles et les opérations en Ile de France, figurant anciennement au FARIF.

**Il apparaît toutefois que les crédits non dépensés sur le FARIF en 1999 seront rattachés en cours d'année 2000 au budget du logement, ce qui mettra à niveau des dotations qui apparaissent réduites dans le projet de loi de finances. Il n'est toutefois pas encore possible de connaître le montant exact de ces crédits.**

#### ***B. LES AGRÉGATS***

Le budget du ministère de l'urbanisme et du logement se divise en cinq agrégats: "aides à la personne", "logement", "études, expérimentation, information", "recherche", "aménagement foncier et urbanisme".

Agrégats	Crédits demandés en 2000 (millions de francs)	
	DO + CP	AP
Aides à la personne.....	35.065	-
Logement .....	12.522,3	12.953,6
Études, expérimentation, information	136,2	104,3
Recherche.....	174,5	38,5
Aménagement foncier et urbanisme	297,6	379,7
TOTAL	48.195,7	13.476

## 1. Les aides à la personne

- La contribution de l'Etat au financement des aides à la personne, aide personnalisée au logement (APL) et allocation de logement sociale (ALS), est réduite de 283,9 millions de francs pour 2000 (-0,8 %), à 34,3 milliards de francs. Cette diminution résulte entièrement d'un ajustement aux besoins des bénéficiaires.

La contribution de l'Etat aux aides à la personne évolue comme suit :

- la contribution au FNH, qui verse l'APL, diminue de 753,9 millions de francs (chapitre 46-40/10), pour atteindre 15,8 milliards de francs;
- la contribution au FNAL, qui verse l'ALS, progresse de 470 millions de francs, pour atteindre 18,5 milliards de francs (chapitre 46-40/30) ;

**Cette évolution n'a toutefois pas de grande signification. En effet, il apparaît que les dotations des deux fonds étaient mal évaluées pour 1999, ce qui explique des réajustements en 2000.**

**La difficulté d'évaluer les dotations nécessaires aux deux fonds renforce la pertinence du jugement exprimé par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998 "la complexité d'un système dans lequel deux fonds différents, mais de même composition, gèrent deux aides parallèles pendant que l'un d'eux verse une participation à l'autre, ne semble pas justifié. On peut regretter que le ministère n'ait pas réfléchi à l'hypothèse d'un regroupement de ces deux fonds, qui donnerait plus de clarté à la répartition des dépenses de l'Etat entre allocation de logement social et aide personnalisée au logement".**

- L'effort de solidarité en faveur du logement des personnes modestes se complète de trois contributions aux actions des départements et des associations:

- 0,548 milliard de francs pour les **fonds de solidarité pour le logement** (FSL), soit une diminution de 0,4% après la forte hausse de 1999 (+61,7%). La dotation pour les FSL eux-mêmes est stable à 490 millions de francs, alors que celle pour les associations qui louent à des personnes défavorisées sera légèrement réduite.

- 0,170 milliard de francs pour **l'aide au logement temporaire**, soit une progression de 40 millions de francs (+30,7%). Cette progression résulte uniquement des moyens nouveaux destinés à financer les aides à la gestion des aires de nomades.

- 2 millions de francs pour les **fonds d'aide aux accédants en difficulté** (ceux qui avaient souscrit des prêts à l'accession à la propriété à taux

élevé de 1980 à 1985), en diminution de 3 millions de francs (-60%) du fait d'un ajustement aux besoins.

La progression des dotations pour les personnes défavorisées (+35 millions de francs) résulte ainsi des **moyens nouveaux pour les aires de nomades** et d'un ajustement des crédits à la baisse pour 5 millions de francs, qui tient compte de l'évolution des besoins. On peut observer que la poursuite de la mise en oeuvre des mesures de la loi sur les exclusions n'a donc pas de nouvel impact budgétaire sur les aides à la personne pour 2000.

## 2. Le logement

Cet agrégat regroupe les **aides à la pierre**, plus particulièrement concentrées sur le chapitre 65-48 (construction et amélioration de l'habitat). L'agrégat progresse de 29,7 % en crédits de paiement (à 12,5 milliards de francs), et reste stable en autorisations de programmes (à 12,9 milliards de francs). Toutefois, il faut tenir compte de la rebudgétisation totale du prêt à taux zéro pour 1999 : à structure constante, les crédits reculent de 2,7%.

**Au total, l'accession à la propriété bénéficiera de 5,88 milliards de francs de crédits de paiement en 1999 contre 6,26 milliards de francs en 1999 et 6,63 milliards de francs en 1998. En deux ans, sans modification de droits, la diminution des taux d'intérêt devrait donc permettre de réaliser 750 millions de francs d'économies.**

Cette dotation devrait servir au financement de 110.000 prêts à taux zéro, comme en 1999. En raison de la diminution des taux d'intérêt, le coût budgétaire moyen du prêt est tombé de 59.943 francs en 1997 à 56.300 francs en 1998 (soit, pour 110.000 prêts, un total de 6,19 milliards de francs). **Il convient toutefois que le mouvement de diminution du coût moyen du prêt se poursuive pour que la dotation prévue pour 2000 soit suffisante pour répondre à la demande.**

• La **ligne fongible** prêts locatifs aidés – primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PLA-PALULOS), destinée à la construction et à la réhabilitation des HLM (chapitre 65-48/10) est stable en autorisations de programme, mais significativement réduite en crédits de paiement (-10,8%), pour atteindre 2,57 milliards de francs.

Le gouvernement prévoit ainsi de financer 70.000 logements, soit un programme légèrement moins ambitieux que ceux de 1998 et 1999 (80.000 logements), mais en tout cas plus réaliste, puisque seulement 51.000 logements ont finalement été réalisés en 1998. Ce programme de construction doit être complété par la distribution de 120.000 PALULOS.

Rappelons que, d'autre part, pour 2000, des crédits anciennement au compte du fonds pour l'aménagement de l'Ile de France (chapitre 01-art 10 "subventions au titre d'acquisitions foncières pour l'implantation de logements locatifs") sont réintégrés au chapitre 65-48/20 pour 385 millions de francs en autorisations de programme et 146,5 millions de francs en crédits de paiement. Ce chapitre du FARIF ayant connu d'importants reports de crédits les années précédentes (745 millions de francs reportés en 1997, 891 millions de francs en 1998), il est vraisemblable que d'importants crédits complémentaires pourront être rattachés au cours de l'année 2000.

- La ligne destinée au **financement des opérations les plus sociales** (notamment les logements d'urgence) est dotée de 290 millions de francs de crédits de paiement, soit une légère progression par rapport à 1998 (+2,6%).
- Les dotations **pour la résorption de l'habitat insalubre** sont, en revanche, de nouveau en forte baisse (-23%). A l'origine, les actions de résorption du saturnisme prévues dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions devaient être financées sur le chapitre 65-48/70. Les premières dépenses étant pour l'essentiel des dépenses de diagnostics, de travaux d'entretien et de contrôles, il a finalement été décidé d'individualiser les aides à la lutte contre le saturnisme sous un chapitre spécifique au titre III (chapitre 37-40).
- Les crédits de la **prime à l'amélioration de l'habitat** (PAH) sont maintenus à 800 millions de francs en autorisations de programme, mais progressent sensiblement en crédits de paiement à 800 millions de francs (+4,5%).
- La subvention d'investissement (AP) à l'**agence nationale pour l'amélioration de l'habitat** (ANAH) est stable à 2,2 milliards de francs et progresse légèrement à 2,2 milliards de francs en crédits de paiement (+2,8%).

### 3. Les études, expérimentation, information

Ce poste progresse de 7,9% en crédits de paiement pour atteindre 136,2 millions de francs.

Il concerne principalement **la subvention aux agences d'information sur le logement** (stable à 33,5 millions de francs), mais également **l'ensemble des études menées par la nouvelle direction générale et le Plan Urbanisme, Construction, Architecture** dans les secteurs de l'urbanisme et du logement.

#### 4. La recherche

Cet agrégat concerne essentiellement **les subventions au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)** et les moyens de fonctionnement et d'investissement mis en oeuvre par **le Plan urbanisme construction et architecture (PUCA)**, soit au total 174,5 millions de francs (+1,1%).

#### 5. L'aménagement foncier et l'urbanisme

Cet agrégat progresse de 101 millions de francs en 2000, pour atteindre 297,6 millions de francs (+51,6%).

**Cette progression résulte entièrement de l'inscription des crédits consacrés au différé d'amortissement et à la subvention d'équilibre versés par l'Etat aux collectivités support des villes nouvelles**, auparavant inscrits sur le budget des charges communes et transférés en gestion sur le budget de l'urbanisme.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

### *A. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE PERMET D'ALLÉGER LES CHARGES DU BUDGET DU LOGEMENT*

Le budget du logement pour 2000 prend en compte, pour la première fois, l'amélioration de la situation économique.

Ainsi, **les crédits destinés aux aides personnelles** sont réduits de 283,9 millions de francs pour 2000. Cette mesure "d'ajustement aux besoins" était indispensable dans la mesure où le maintien d'une dotation élevée s'était accompagnée en 1998 et 1999, de fortes annulations : l'arrêté du 18 novembre 1998 a ainsi annulé 846 millions de francs, et l'arrêté du 2 septembre 1999 a annulé 600 millions de francs. Cette mesure d'annulation conforte la position du Sénat, qui avait adopté une réduction de crédits "ciblée" de 500 millions de francs lors du vote de la loi de finances pour 1999, contre l'avis du gouvernement.

Même si l'extension en année pleine de la mesure de revalorisation des aides décidée au 1er juillet 1999 doit être prise en compte (pour un coût de 500 millions de francs), **la mesure d'ajustement paraît faible, et elle pourrait**

**s'accompagner, si la croissance économique anticipée pour l'année prochaine par le gouvernement se confirme, de nouvelles annulations au cours de l'année 2000.**

L'amélioration de la situation économique s'accompagne également, pour un montant plus modeste, **de réductions de crédits sur le chapitre de la participation de l'Etat aux fonds de solidarité logement** (-2 millions de francs) et **au fonds d'aide aux accédants en difficulté** (-3 millions de francs). Toutefois, la réduction de la ligne consacrée aux FSL portera sur les aides à la médiation locative et non sur les FSL eux-mêmes.

Le budget de l'urbanisme et du logement bénéficiera également de la diminution du coût du crédit et donc de **la diminution du coût du prêt sans intérêt**, qui passe de 6,26 milliards de francs en 1999 à 5,8 milliards de francs en 2000, pour financer un nombre de prêts équivalent (environ 110.000).

**Votre rapporteur estime que s'agissant de crédits d'investissement, destinés à aider les ménages modestes à accéder à la propriété, il convient désormais de profiter de la réduction du coût moyen du prêt à taux zéro pour 2000 pour en élargir le champ :** l'expérience de 1996, année au cours de laquelle le prêt à taux zéro avait été ouvert aux logements nécessitant au moins 20% de travaux, au lieu des 35% habituellement requis, sur l'initiative du Sénat, avait permis de faire bénéficier 30.000 ménages supplémentaires de ce dispositif d'accession à la propriété.

**Votre rapporteur demande avec insistance que cette mesure, qui nécessite des dispositions de caractère réglementaire, soit renouvelée pour 2000.**

**Elle serait d'autant plus utile que le projet de budget du logement pour 2000 enregistre, du fait notamment de la réduction du coût moyen du prêt à taux zéro, une diminution importante des aides à la pierre, qui atteignent 13,4 milliards de francs, soit 1 milliard de francs de moins que l'an dernier (-6,7%). Il apparaît dès lors nécessaire de rééquilibrer les aides à la pierre par rapport aux aides à la personne, en favorisant davantage l'accession à la propriété.**

## ***B. UN BUDGET DE CONTINUITE***

**Le secteur du logement, dans son ensemble, se porte bien.**

L'activité liée à la construction neuve et à l'entretien du bâtiment a crû en 1998 de 1,6% en francs constants, après un recul en 1997 (-1,5%), essentiellement sous l'impulsion de la construction neuve (+2,8%). L'augmentation de l'activité de construction de logements a été particulièrement marquée au second semestre (+6,6%), sous l'effet de la fin programmée de l'ancien

amortissement fiscal pour les logements locatifs neufs. Pour 1999, les prévisions se situent dans une fourchette de 4,3% à 5,9% de croissance de l'activité du bâtiment.

**Dans ce contexte, le budget de l'urbanisme et du logement ne présente pas de nouvelles actions significatives.**

**Les dotations véritablement nouvelles concernent seulement la lutte contre le saturnisme** (75 millions de francs) pour permettre la première mise en œuvre de la loi contre les exclusions (sous forme d'études et de diagnostics) et **la contribution au fonds national de l'aide au logement** dans le cadre du financement des aides à la gestion des aires de nomades (40 millions de francs). Le projet de loi modifiant les obligations des communes concernant les aires de nomades a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, et doit être discuté prochainement devant le Sénat.

**La plupart des autres lignes budgétaires ne font l'objet que de mesures d'ajustement.** Ainsi l'application de la convention entre le 1% logement et l'Etat, avec la mise en place d'un nouveau fonds de sécurisation pour les accédants à la propriété, conduit à relever la dotation à la société de gestion du Fonds de garantie de l'accession sociale (SGFGAS) de 1,6 million de francs.

**Des "opérations vérité"** sont également menées sur les lignes budgétaires qui ont connu ces dernières années d'importantes annulations de crédits, et notamment le chapitre 46-40 pour les aides personnelles (-284 millions de francs) et le chapitre 65-48 pour la construction sociale et l'amélioration de l'habitat (-310 millions de francs) qui ont enregistré d'importantes annulations en 1999, pour respectivement 600 millions de francs en dépenses ordinaires et 146,5 millions de francs en crédits de paiement.

**Ces opérations sont essentielles dans un objectif d'amélioration de la sincérité budgétaire.**

**Il apparaît cependant que certaines réformes sont retardées, concernant notamment l'accession à la propriété, l'aide à la rénovation du logement privé et les aides au logement.**

- **En matière de sécurisation de l'accession à la propriété, malgré le faible taux de sinistres des prêts à l'accession sociale, la dotation de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) est revalorisée de 125 millions de francs (+41,6%).** Il s'agit d'une augmentation "mécanique" prenant en compte l'augmentation attendue des prêts à l'accession sociale, ce qui ne reflète en rien les risques couverts.

Le FGAS est alimenté en recettes par une cotisation de l'Etat égale à 1,25% des prêts garantis, une cotisation identique de l'établissement prêteur, une

commission annuelle sur l'encours des prêts garantis (0,2%) et la rémunération des fonds.

Les discussions entamées entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministère de l'équipement, des transports et du logement, et les établissements prêteurs, contributeurs avec l'Etat au FGAS, sur une réduction de leurs cotisations, ont échoué. Un succès aurait pourtant permis de réduire les dotations de l'Etat.

**• En matière d'aide au logement privé, les lignes budgétaires consacrées à la subvention de fonctionnement à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ou à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) sont en légère hausse.**

**La légère augmentation des dotations traduit un certain attentisme** : la baisse de la TVA sur les travaux dans les logements privés devrait contribuer à réduire le coût des travaux et donc la subvention de l'ANAH, mais les propriétaires pourraient être également davantage incités à recourir aux services de l'ANAH du fait de l'allégement fiscal, si bien que le secrétariat d'Etat au logement peine à anticiper l'évolution de l'activité de l'ANAH.

D'autre part, il apparaît que **le futur projet de loi "Urbanisme, habitat et déplacement" constituera le cadre de la mise en œuvre d'une réforme tendant à l'unification des interventions financières sur le parc privé**. Le secrétariat au logement relève *"les insuffisances des actuelles procédures comptables de gestion de l'ANAH et de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), notamment au regard des observations de la Cour des comptes"*. La réforme visera à *"regrouper auprès d'un seul organisme public dont la vocation serait élargie à l'ensemble du parc privé les outils et moyens financiers existants"*.

**• En matière d'aides personnelles au logement, il n'est pas entrepris de réforme d'envergure.**

Un groupe de travail avait été mis en place suite à la signature de la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la Caisse nationale d'allocation familiale le 14 mai 1997. Ce groupe a remis un rapport d'étape au gouvernement en avril 1999, avec plusieurs préconisations.

L'année 2000 verra la poursuite des mesures d'harmonisation des aides au logement, afin de mieux les articuler avec les minima sociaux et le report de 20 à 21 ans de l'âge limite pour la prise en compte des enfants dans le calcul des aides.

Malgré la mise en œuvre de deux préconisations concernant l'évaluation forfaitaire des ressources, de nombreux sujets tels que l'harmonisation des

barèmes dans le secteur de l'accession à la propriété, ou le problème de l'insalubrité n'ont pas encore été examinés.

**D'une manière générale, il apparaît essentiel que soit tiré profit de l'amélioration de la situation économique pour engager une réforme substantielle des aides au logement, dans un souci de plus grande neutralité des aides.**

***C. DES MESURES TRÈS IMPORTANTES CONCERNANT LE SECTEUR DU LOGEMENT NE SONT PAS DIRECTEMENT VISIBLES DANS LE BUDGET***

La principale raison pour laquelle le budget du logement ne contient pas de réformes majeures est que celles-ci ont été largement décidées en amont de la discussion du budget du logement, ou sous la forme de mesures fiscales.

**Concernant le logement social**, la principale mesure a été l'allégement de la dette du secteur HLM en vertu de la décision ministérielle du 23 avril 1999, qui porte sur 114 milliards de francs d'encours, et conduira à terme à un allégement de 20 milliards de francs pour le secteur HLM.

L'encours de la dette supporte désormais un taux de 3,8% contre 4,3% initialement. La diminution de 0,75% du taux du livret A, qui s'établit à 2,25% à compter du 1er août 1999 a permis d'abaisser le coût de l'ensemble des opérations des organismes sociaux. **Cet abaissement du coût de la ressource, de nature à améliorer la construction de logements sociaux, était préconisé par la commission des finances du Sénat depuis de nombreux mois.** Contre l'avis du gouvernement, un amendement au projet de loi relatif à l'épargne et à la sécurité financière avait été adopté par le Sénat en mai dernier : il visait précisément à rapprocher le taux du livret A des taux d'intérêt du marché.

Toutefois, il faut noter que des efforts restent encore à faire, et il apparaît que des négociations pourraient être engagées par le gouvernement afin de voir si le coût de rémunération de la collecte, qui représente 1,2 % de l'encours pour les Caisses d'épargne et 1,5 % pour la Poste, pourrait être abaissé.

Enfin, **un prêt locatif unique** (le PLUS) est substitué au PLA ordinaire et au PLA à loyer minoré (décret n°99-794 du 14 septembre 1999 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés).

Il bénéficie d'une subvention de 5% dans le neuf et 10% dans l'ancien et d'un prêt de la Caisse des dépôts à 3,45%. Ce prêt est destiné à financer des opérations finançant la mixité (30% des ménages devront avoir des ressources

inférieures à 60% des plafonds de ressources PLA ; 10 % pourront avoir des ressources supérieures à 120% des plafonds).

La mise en place du PLUS répond à la fois au souhait de développer la mixité sociale et à la nécessité de faire baisser les loyers des opérations neuves et des opérations d'acquisition amélioration. Ainsi, le loyer maximum des logements PLUS sera réduit à 90% du plafond des actuels logements PLA, soit généralement au loyer plafond servant de calcul de l'APL.

Parallèlement le taux des PLA d'insertion, réservés aux personnes en grande difficulté, est abaissé de 0,75% à 3,05%. L'objectif du gouvernement est de financer 70.000 logements en l'an 2000.

**Concernant le logement privé**, la réduction de la TVA sur les travaux de d'amélioration et d'entretien dans les logements devrait présenter un coût fiscal de près de 20 milliards de francs pour 2000 (environ 12 milliards de francs en régime de "croisière") et favoriser le développement du secteur de la réhabilitation, tout en luttant contre le travail au noir. Le logement social, qui bénéficiait déjà d'un dispositif de récupération de la TVA s'apparentant à une TVA à taux réduit (mécanisme de la livraison à soi-même) bénéficiera d'une extension aux travaux d'entretien. Enfin, la réduction des droits de mutation sur les logements d'habitation permettra un allègement de la fiscalité de 4,6 milliards de francs.

**En définitive, ces mesures auront un impact significatif sur les aides au logement pour 2000. Les aides à la pierre** ne représenteront plus que 7 % du total des dépenses en faveur du logement en 2000, contre 8,8 % en 1999 **et les aides à la personne** diminueront de 21,5 % à 18,2 %. **L'essentiel du rééquilibrage se fera au profit des aides fiscales** qui devraient représenter 32 % des aides au logement en 2000 contre 24 % auparavant.

\*

En conclusion, le budget du logement présente pour 2000 certains aspects positifs au premier rang desquels des opérations "vérité" sur les crédits de chapitres budgétaires traditionnellement "surdotés". Votre rapporteur regrette toutefois que des priorités ne soient pas clairement affichées, alors même que la conjoncture économique est excellente.

**Il apparaît notamment regrettable que les économies soient plus visibles sur la partie "investissement" du budget de l'urbanisme et du logement (les aides à la pierre diminueront de 6,7% en l'an 2000) que sur le chapitre "fonctionnement" (réduit de 0,5%).** Il faut rappeler que la bonne tenue du

marché du logement, notamment en 1998, s'explique pour une large part par les aides à la construction neuve.

La réduction des crédits aux aides aux logements paraît encore relativement timide, compte tenu de l'importance des économies liées à l'amélioration de la conjoncture économique. En revanche, la réduction du coût moyen du prêt à taux zéro devrait être l'occasion d'élargir le dispositif, comme cela avait été fait en 1996 sur la proposition du Sénat.

Enfin, la principale mesure concernant la construction sociale, à savoir la mise en place d'un produit unique, le **"PLUS" traduit un changement d'orientation par rapport aux réformes introduites en 1997** à l'arrivée du gouvernement, réformes qui consistaient précisément à différencier les produits offerts aux organismes HLM. L'échec de la relance de la construction sociale depuis 2 ans (seuls 44.300 logements sociaux ont été mis en chantier en 1998, contre plus de 70.000 en 1994) semble expliquer ce retour à un produit simple et unique (résultat de la fusion entre le PLA-LM et le PLA ordinaire) censé connaître dans l'avenir plus de succès, mais qui doit encore faire ses preuves.

### III - TRANSPORTS

#### 1. TRANSPORTS TERRESTRES

*Rapporteur spécial : M. Auguste CAZALET*

## I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

### A. VUE D'ENSEMBLE

#### 1. L'évolution des crédits des transports terrestres dans le budget des transports

Les tableaux ci-dessous retracent l'évolution et la répartition des moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) et des autorisations de programme du budget des transports.

#### Evolution des crédits de paiement du ministère de l'équipement, des transports et du logement section III - transports

*(en millions de francs)*

	Crédits votés pour 1999	Crédits demandés pour 2000	Evolution 2000/1999 (en %)	Répartition en 1999 (en %)	Répartition en 2000 (en %)
1. Transports terrestres	45.181,7	45.267,1	+ 0,2 %	81,4 %	82,3 %
2. Routes	7.040,5	6.368,8	- 9,5 %	12,7 %	11,6 %
3. Sécurité routière	455,0	533,5	+ 17,3 %	0,8 %	1,0 %
4. Transport aérien et météorologie	2.810,9	2.810,9	+ 0,0 %	5,1 %	5,1 %
<b>Total</b>	<b>55.488,1</b>	<b>54.980,4</b>	<b>- 0,9 %</b>	100 %	100 %

**Les moyens de paiement** demandés pour les transports terrestres en 2000 atteignent **45,3 milliards de francs**, soit une quasi stabilité par rapport aux crédits votés en 1999 (+ 0,2 %), mais une part croissante des crédits des transports (de 81,4 % en 1999 à 82,3% en 2000), qui sont globalement en légère baisse pour 2000 (-0,9%).

**Evolution des autorisations de programme du ministère de l'équipement,  
des transports et du logement section III - transports**

*(en millions de francs)*

	<b>Crédits votés pour 1999</b>	<b>Crédits demandés pour 2000</b>	<b>Evolution 2000/1999 (en %)</b>	<b>Répartition en 1999 (en %)</b>	<b>Répartition en 2000 (en %)</b>
1. Transports terrestres	1.028,0	1.311,0	+ 27,5 %	12,7 %	14,0 %
2. Routes	4.787,2	5.846,1	+ 22,1 %	59,2 %	62,3 %
3. Sécurité routière	184,0	189,6	+ 3,0 %	2,3 %	2,0 %
4. Transport aérien et météorologie	2.090,0	2.036,0	- 2,6 %	25,8 %	21,7 %
<b>Total</b>	<b>8.089,2</b>	<b>9.382,7</b>	<b>+ 16 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Les autorisations de programme demandées pour les transports terrestres s'élèvent à **1,3 milliard de francs** pour 2000, soit une augmentation de 27,5 % par rapport aux autorisations de programme votées pour 1999. Ces autorisations de programme représentent ainsi une part croissante des autorisations de programme du budget des transports (14 % dans le PLF 2000, contre 12,7 % dans le budget voté 1999).

**2. La répartition des crédits demandés pour les transports terrestres**

Le tableau suivant retrace l'évolution des grandes masses du budget des transports terrestres

*(en millions de francs)*

	<b>Crédits votés pour 1999</b>	<b>Crédits demandés pour 2000</b>	<b>Evolution (en %)</b>
<i>Dépenses ordinaires (DO)</i>			
Titre III - Moyen des services	7,8	7,9	+ 1,3 %
Titre IV - Interventions publiques	44.198,3	44.147,7	- 0,1 %
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>44.206,0</b>	<b>44.155,6</b>	<b>- 0,1 %</b>
<i>Dépenses en capital</i>			
Crédits de paiement (CP)	975,6	1.111,5	+ 13,9 %
Autorisations de programme (AP)	1.028	1.311	+ 27,5 %
<b>Total des moyens de paiement (DO + CP)</b>	<b>45.181,7</b>	<b>45.267,1</b>	<b>+ 0,2 %</b>
<b>Total des moyens d'engagement (DO + AP)</b>	<b>45.234,0</b>	<b>45.466,6</b>	<b>+ 0,5 %</b>

**Les dépenses ordinaires**, qui sont constituées en quasi-totalité de dépenses d'intervention publique et représentent 97,5 % des crédits des transports terrestres, sont pratiquement stables (-0,1 %). Cette stabilité résulte des éléments suivants :

- la forte augmentation des **dotations à la SNCF pour les transports de voyageurs à courte distance** (+ 741 millions de francs). Il s'agit d'adapter la dotation en faveur des sept régions "expérimentales" (+ 30 millions de francs) et de combler un retard concernant les crédits accordés à la SNCF au titre des autres services régionaux de voyageurs (+ 711 millions de francs).

- l'accroissement des dotations aux services régionaux des voyageurs est exactement compensé par **la diminution de la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires** versée par l'Etat à RFF (- 711 millions de francs). Les contributions à RFF au titre des charges d'infrastructure ne diminueront pas pour autant en raison de la très forte augmentation des redevances versées par la SNCF (+ 3,8 milliards de francs).

- la **contribution de l'Etat aux transports collectifs parisiens** diminue de 230,7 millions de francs, en raison de mouvements contrastés :

  - l'indemnité compensatrice pour la RATP diminue de 475 millions de francs alors que celle versée à la SNCF augmente de 247 millions de francs. Cet accroissement est lié à la révision des comptes de la SNCF. Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998, la Cour des comptes fait observer que le compte prévisionnel de la SNCF n'avait pas été présenté fin 1998, si bien les trois dernières mensualités de l'indemnité n'ont pas été versées (soit 211,5 millions de francs).

  - à l'inverse, la contribution pour réductions de tarifs augmente pour la RATP, mais diminue pour la SNCF.

- enfin, **les charges de retraites de la SNCF** progressent sensiblement, pour un coût supplémentaire de 198 millions de francs (+1,4%).

**Les dépenses en capital**, très minoritaires au sein de ce budget (la majorité des dépenses en capital figure au FITTVN), sont cependant très dynamiques pour 2000, puisqu'elles progressent de 13,9 % en crédits de paiement (après une hausse de 2 % en 1999, et une baisse de 10 % en 1998) et de 27,5 % en autorisations de programme (après + 1,1 % en 1999 et + 0,5 % entre 1998).

Les dépenses en capital sont essentiellement constituées de **subventions d'investissement** situées au chapitre 63-41, doté de 1.058 millions de francs, en forte augmentation par rapport à 1999 (+ 134,5 millions de francs, soit + 14,5 %).

**Cependant, cette augmentation résulte en grande partie de la budgétisation de crédits autrefois inscrits sur le fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France, FARIF (66 millions de francs).** En dehors de cette budgétisation, les subventions en faveur des investissements en Ile-de-France diminuent de 14 millions de francs, alors que celles aux transports collectifs urbains de province augmentent de 93 millions de francs. Enfin, 15 millions de francs d'économies sont réalisés sur les autres postes.

## **B. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES EVOLUTIONS**

### **1. Les concours de l'Etat au transport ferroviaire (agrégat 01)**

Les concours de l'Etat au transport ferroviaire, qui sont uniquement des dépenses d'intervention, sont versés à la **SNCF** et à **Réseau Ferré de France (RFF)**.

Ces concours atteignent **37,74 milliards de francs** dans le projet de budget des transports terrestres pour 2000, soit une quasi-stabilité par rapport à 1999 (+ **0,6 %**).

#### **Concours de l'Etat au transport ferroviaire**

*(en millions de francs)*

	<b>Budget voté 1999</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>Evolution %</b>
Contribution à l'exploitation des services régionaux de voyageurs (45-42.10 et 45-42.30)	5.186	5.928	+ 14,3 %
Contribution aux charges d'infrastructure et de désendettement (45-43)	16.262,17	15.551,17	- 4,4 %
Compensation pour tarifs sociaux SNCF (46-42.10)	1.932,71	1.932,71	0,0 %
Contribution aux charges des retraites SNCF (47-41)	14.130,68	14.329	+ 1,4 %
<b>TOTAL</b>	<b>37.511,56</b>	<b>37.740,88</b>	<b>+ 0,6 %</b>

Les concours de l'Etat au transport ferroviaire se décomposent comme suit :

- l'aide de l'Etat aux **services régionaux** de voyageurs s'accroît de 741 millions de francs (+ 14,3 %) ;

- **la contribution de l'Etat « aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement »** est réduite à 15,5 milliards de francs (-4,4%). La Cour des Comptes avait critiqué, dans son rapport sur la loi de règlement 1997, le contenu hétérogène du chapitre 45-43 qui regroupait, d'une part, la prise en charge d'une partie de la **dette** de la SNCF, selon des modalités fixées dans le contrat de plan Etat-SNCF de la période 1991-1994 et, d'autre part, une contribution aux charges **d'infrastructures** versée à RFF. Pour 2000, ces critiques ont été prises en compte, et la contribution au désendettement figure désormais sur une ligne séparée. La contribution au désendettement de la SNCF est stable pour 2000 (à 4,42 milliards de francs) alors que la contribution aux charges d'infrastructures versée à RFF est en diminution de 711 millions de francs, à 11,1 milliards de francs ;

- la dotation destinée à la **compensation** pour **tarifs sociaux** est stable pour la cinquième année consécutive à 1,93 milliard de francs ;

- enfin la contribution aux **charges de retraites** de la SNCF progresse de 1,4 % à 14,3 milliards de francs.

L'agrégat ne comportant que des dépenses ordinaires, il conviendrait d'ajouter à ces contributions une subvention de 2,3 milliards de francs aux investissements en matière de transport ferroviaire et de transport combiné, financée par le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN). Cette dotation est en forte hausse pour 2000 (+ 21,7 %).

## **2. La contribution de l'Etat aux transports collectifs urbains en Ile-de-France (agrégat 02)**

Le montant total des contributions de l'Etat aux **transports franciliens** s'élève à 5,69 milliards de francs pour 2000, contre 5,87 milliards en 1999, soit une baisse sensible, de 3 %.

Ces contributions se décomposent en une dotation au fonctionnement et une autre aux investissements.

La contribution financière de l'Etat au **fonctionnement** des transports collectifs franciliens, qui représente 94,7% de la contribution totale de l'Etat, s'élève à 5,39 milliards de francs en 2000, en baisse de 4,1 % par rapport à 1999.

Le tableau ci-après en donne le détail :

(en millions de francs)

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Evolution (en %)</b>
Indemnité compensatrice RATP	4.557	4.082	-10,4%
Indemnité compensatrice SNCF	771	1.018	+32,0%
Réduction de tarif RATP	130	146,3	+12,5%
Réduction de tarif SNCF banlieue	140	120	-14,3%
Desserte interne des villes nouvelles	2	2	+0,0%
<b>Contribution à l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France (nouveau)</b>	<b>5.600</b>	<b>5.368,3</b>	<b>-4,1%</b>
TVA sur subventions d'équipement RATP	20,00	21,00	+5%
<b>TOTAL</b>	<b>5.620,0</b>	<b>5.389,3</b>	<b>-4,1%</b>

- Les **indemnités compensatrices** versées à la RATP et à la SNCF-banlieue représentent, avec 5 milliards de francs, 92,6 % du total.

Ces indemnités sont destinées à compenser l'écart entre les tarifs fixés par les pouvoirs publics et le prix de revient du transport.

Après une hausse en 1999 pour la RATP (+ 2,8 %), mais une diminution forte pour la SNCF (- 9,1 %), l'année 2000 connaît un phénomène inverse avec une forte diminution de l'indemnité versée à la RATP (- 10,4 %) et ce qui s'apparente à un rattrapage pour la SNCF (+ 32 %).

- après une stabilité de cinq ans, les crédits destinés à compenser les réductions de tarifs sont modifiés, avec une hausse pour la RATP (+ 12,5 %) et une baisse pour la SNCF (- 14,3 %).

La baisse des **subventions d'investissement** aux transports collectifs en Ile-de-France en 1999 (-25% en autorisations de programme et - 18% en crédits de paiement), confirme son caractère de « creux technique » résultant notamment de la fin des travaux d'Eole et surtout de Meteor.

En 2000, les subventions d'investissement repartent fortement à la hausse : les autorisations de programme progressent de 118 % (à 470 millions de francs) et les crédits de paiement de 20%, pour s'établir à 305,5 millions de francs.

Toutefois, les subventions d'investissements en matière de transports collectifs du chapitre 4 du compte d'affectation spéciale pour l'aménagement de l'Ile-de-France -FARIF- qui s'élevaient à 130 millions de francs pour 1999, sont réintégrés pour 220 millions de francs en autorisations de programme et 66 millions de francs en crédits de paiement dans le budget des transports terrestres en 2000, ce qui explique la forte augmentation des dotations.

### 3. Les transports collectifs de province (agrégat 03)

La contribution de l'Etat aux transports collectifs de province représente seulement 1,7 % du budget des transports terrestres pour 2000, à **795,5 millions de francs**, soit une hausse de 12,5 % par rapport à 1999 (hausse identique à celle de 1998-1999). Cette augmentation est entièrement imputable à la forte croissance des subventions d'investissement, qui constituent l'essentiel de cet agrégat, et s'élèvent pour 2000 à 719,4 millions de francs de crédits de paiement (+ 14 %) et 768 millions de francs d'autorisations de programme (+ 6,7%).

Les crédits d'intervention sont reconduits en 2000 à 76 millions de francs. Il s'agit, pour l'essentiel, d'aides aux services départementaux de transport.

Parmi les **subventions d'investissement**, la nomenclature budgétaire ne permet plus de distinguer les crédits destinés aux infrastructures pour les transports collectifs en site propre. La dotation globale permettra de poursuivre les opérations concernant les tramways de Grenoble, Lyon, Montpellier, Nantes, Orléans, Strasbourg ainsi que les métros de Lille, Lyon et Rennes et les axes lourds d'autobus en site propre de, Rennes, Nancy et Saint-Denis de la Réunion. D'autres opérations pourront être lancées d'ici la fin de l'année ou en l'an 2000 concernant les transports en site propre à Rouen, Maubeuge et Caen et les tramways à Bordeaux et Valenciennes.

### 4. Les crédits affectés aux voies navigables

Depuis la création de Voies Navigables de France (VNF) en 1991, et du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) en 1995, le budget des transports terrestres ne comprend plus qu'un petit reliquat de crédits affectés aux voies navigables (14,2 millions de francs pour 2000, contre 21,6 millions de francs en 1999), lesquels ne font donc pas l'objet d'un agrégat dans la présentation du budget.

Il s'agit pour l'essentiel du plan d'aide à la batellerie, destiné notamment à accompagner les conséquences pour les bateliers de la libéralisation du transport fluvial dans l'Union européenne, et doté de 13 millions de francs en 2000, soit une forte baisse par rapport à 1999 (-35 %). Cette dotation se décompose en 5 millions de francs pour les allocations de départ en retraite des bateliers et 8 millions de francs pour les mesures d'accompagnement de la libéralisation. Il faut noter que l'année 1999 a été marquée par la signature d'un « contrat de modernisation du transport fluvial » qui définit notamment un plan d'aide reprenant, pour l'essentiel, les actions des « plans économiques et sociaux du transport fluvial » (PES) de 1989 à 1998. Depuis 1995, le volet

« social » est financé par le budget de l'Etat et le volet « économique » par voie navigables de France.

L'essentiel des crédits publics destinés aux voies navigables est financé en fait hors du budget général, par :

- le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, qui consacrera 500 millions de francs aux voies navigables en 2000 (+11%), pour l'essentiel des subventions aux investissements réalisés par VNF et par la Compagnie Nationale du Rhône ;

- VNF, qui aura effectué, à partir de ses ressources propres et des subventions du FITTVN, 670 millions de francs d'investissements en 1999 (+ 5 %) et prévoit de réaliser 757 millions de francs d'investissements en 2000. Ces investissements qui concernaient pour les deux-tiers la **restauration du réseau** existant en 1999, devrait être employées pour un peu plus de la moitié à cet objectif en 2000 et pour 40% au **développement du réseau** ;

- enfin, le budget de la Compagnie Nationale du Rhône (CNR).

## 5. Les autres crédits

Les crédits **d'organisation, régulation et animation** du secteur des transports (retracés dans l'agrégat 04) s'élèvent, hors voies navigables, à 56,6 millions de francs pour 2000, soit une baisse de 14 %. Cette baisse est due à la réduction de 5,2 millions de l'aide à la formation professionnelle dans le domaine des transports terrestres et à la réduction de 30,3 à 23,4 millions de francs de l'aide au développement de la productivité dans les transports terrestres .

Les crédits affectés aux **régimes sociaux particuliers** (agrégat 05) passent de 951 à 913 millions de francs (- 3,9 %). Ces crédits se partagent entre, d'un côté, des régimes en voie d'extinction, notamment ceux des anciens agents des services publics d'Afrique du Nord et d'outremer pour 712,3 millions de francs (soit - 4,7 %) et, de l'autre, les dotations au congé de fin d'activité des chauffeurs routiers mis en place après le conflit social de 1996, et étendu aux conducteurs routiers de voyageurs conformément à l'accord de branche du 2 avril 1998, pour 180 millions de francs en 2000, comme en 1999.

Enfin, les crédits de **recherche** (agrégat 06) s'élèvent à 52,1 millions de francs de crédits de paiement (+ 2,3 %) et à 54 millions de francs d'autorisations de programme (+ 3,8 %), dont 31,2 millions de crédits de paiement et 33 millions d'autorisations de programme destinés au fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports (FARIT).

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

### A. PREMIÈRE OBSERVATION : UN BUDGET DE CONTINUITE AVANT LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVEAUX CONTRATS DE PLAN

Les crédits affectés à la section transports terrestres du ministère de l'équipement, des transports et du logement évoluent modérément pour 2000 : + 0,2 % en moyens de paiement, à 45,3 milliards de francs.

Ces crédits ne retracent pas l'ensemble de l'effort de l'Etat en faveur des transports terrestres. Il faut en effet leur ajouter 2,8 milliards de francs en provenance du Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) qui est un compte spécial du Trésor, et surtout la dotation en capital de 12 milliards de francs à Réseau ferré de France (RFF), prélevée sur les recettes de privatisation.

Au total, **l'effort de l'Etat** en faveur des transports terrestres s'élève ainsi à **60,1 milliards de francs** pour 2000, soit une baisse de 0,9 % par rapport à 1999.

#### Effort total de l'Etat en faveur des transports terrestres

(En millions de francs)

	LFI 99	PLF 2000	Evolution en %
<b>Budget général</b>	45.181	45.267	+0,2%
<b>FITTVN, dont</b>	2.340	2.808	+20,0%
- Transport ferroviaire et combiné	1.890	2.308	+22,1%
- Voies navigables	450	500	+11,6%
<b>FARIF, dont :</b>	130	0	-100%
- Transports en commun	130	0	
<b>Dotation en capital RFF</b>	13.000	12.000	-7,7%
<b>Total</b>	60.651	60.075	-0,9%

La légère baisse des crédits des transports terrestres pour 2000 est en contradiction avec la priorité affichée par le gouvernement en faveur du transport ferroviaire, la réduction portant sur les dépenses en capital.

Pour apprécier l'effort de l'Etat en faveur des transports terrestres, il faut toutefois rappeler que l'année 2000 est une période de transition, entre l'achèvement des contrats de plan 1994-1999 et la mise en œuvre des nouveaux.

A fin 1999, les contrats de plan devraient être réalisés à hauteur de 107,4%. Seules les dotations au transport combiné ont un taux d'exécution faible (32%).

## L'exécution du XIème plan (métropole)

(en millions de francs)

	Contrats de plan	Besoins 1999 établis par les préfets	Programmation ministère 1999	Exécution	Taux d'exécution
Fer transports collectifs	2.931,28	511,8	407,5	3.095,8	105,6%
Etudes	0,2	0	0	0,2	100,0%
Transport combiné + 5341/10	283,4	110,7	22,9	90,6	32,0%
Voies navigables	190,6	43,9	76,4	180,0	94,5%
Frac transports	40,35	5,02	9,4	41,3	102,4%
VNF subventions	0	23,4	0	-	-
FARIF (île de France)	630	4,5	130	969,1	153,8%
<b>Transports terrestres</b>	<b>4.075,83</b>	<b>699,4</b>	<b>646,3</b>	<b>4.377,0</b>	<b>107,4%</b>

Les contrats de plan Etat-région pour 2000-2006 sont en cours de négociation : il est donc trop tôt pour en donner une appréciation. Toutefois, il apparaît que l'enveloppe financière en faveur des transports terrestres serait revalorisée, au détriment des routes.

On constate effectivement une certaine amélioration des moyens d'engagement du budget des transports terrestres (+ 300 millions de francs en autorisations de programme), mais il faut rappeler que l'évolution des moyens d'investissement dépendra largement de l'avenir du FITTVN, qui concentre aujourd'hui l'essentiel des concours de l'Etat en la matière.

### **B. DEUXIÈME OBSERVATION : RENDRE SA VOCATION AU FITTVN**

L'an dernier, votre rapporteur déplorait que près des trois-quarts des investissements et subventions d'investissements de l'Etat en matière de transport terrestre soient débudgétisés, au travers du FITTVN et du FARIF.

**Le présent projet de loi de finances supprime le FARIF et réintègre ses crédits dans les différents budgets concernés (logement, ville, transports terrestre, routes).**

**Cependant, l'avenir du FITTVN reste incertain.**

**Dans son rapport sur l'exécution du budget 1998, la Cour des comptes est très critique sur le fonctionnement du FITTVN.**

*"L'examen de ce compte suscite des interrogations sur la justification du recours à un compte d'affectation spéciale. Les deux nouvelles taxes ont vu chacune leur taux doublé par rapport à la loi de finances pour 1995, dès 1996 pour les sociétés concessionnaires d'autoroute et en 1998 pour les ouvrages hydroélectriques. Les moyens d'investissement dans les transports terrestres n'ont pas été majorés pour autant. (...) Au vu de l'exécution 1998, le recours à un compte d'affectation spéciale apparaît contestable à plusieurs égards".*

La Cour des comptes observe notamment que le FITTVN finance l'acquisition de trains express régionaux (TER) thermiques qui n'entrent pas dans le champ d'action du FITTVN, tel que défini par le législateur, à savoir "la réalisation d'infrastructures fluviales, ferroviaires, de transport combiné et de routes" (article 37 de la loi du 4 février 1995).

**Il faut ajouter à ces critiques celles de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) menée par l'Assemblée nationale.**

Le rapport du député Jean-Louis Idiart note ainsi *"le FITTVN n'a que l'appellation de compte d'affectation spéciale, mais il ne finance aucune politique spécifique. Il conviendrait de le supprimer."* Le présent projet de loi de finances prend toutefois exactement le contre-pied de ces recommandations, puisqu'il propose le relèvement de la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes, à raison d'une hausse de 0,5 centime par kilomètre parcouru et conforte ainsi le FITTVN.

**Votre rapporteur estime que le FITTVN, créé par l'article 37 de la loi d'aménagement du territoire de 1995, devrait répondre à un besoin essentiel, à savoir le développement de nouvelles infrastructures.** Il regrette toutefois que ce fonds ait été détourné de son objet, et qu'il vise désormais à compenser les défaillances du budget des transports terrestres. Il souhaite donc que le budget des transports, qui est devenu presque exclusivement un budget de fonctionnement (97,6% des crédits) redonne une priorité à l'investissement, afin que le FITTVN soit véritablement dédié au financement de nouvelles infrastructures.

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement reconnaît lui-même que *« l'ampleur du FITTVN reste limitée et la question de son extension, tant du point de vue des ressources que des projets susceptibles d'en bénéficier va rapidement se poser ».*

### **C. TROISIÈME OBSERVATION : DES INQUIETUDES POUR L'AVENIR DE LA SNCF**

Ces inquiétudes sont de deux ordres : d'une part, il s'agit de la capacité de la SNCF à parvenir à retrouver un équilibre d'exploitation et donc

à maîtriser son endettement, d'autre part il s'agit des menaces sur la compétitivité future de l'entreprise publique.

Tout d'abord, l'année 1998 a été apparemment marquée par **une amélioration de la situation courante de l'entreprise.**

Le résultat net de l'exercice 1998 s'établit ainsi à - 649 millions de francs en 1998, contre - 959 millions de francs en 1997, soit une légère amélioration de 310 millions de francs, après la très forte amélioration de 1997. L'excédent brut d'exploitation est en progression de 1,8 milliard de francs grâce au développement du chiffre d'affaires (77 milliards de francs, +3,5%), notamment pour les grandes lignes. Pour 1999, la SNCF prévoit un retour à l'équilibre (résultat net positif).

Cependant, l'année 1998 a également été marquée pour la SNCF par d'importants conflits sociaux, notamment des agents commerciaux, qui ont affecté son résultat. La reprise du trafic, qui a débuté en 1996 et s'est nettement accentuée en 1997, a amorcé une décroissance en fin d'année 1998.

Malgré les mouvements sociaux, le bon niveau de trafic général en 1998 s'explique par des efforts en faveur de la clientèle avec le succès des tarifs "découverte" et des cartes de réduction. Le trafic a par ailleurs été stimulé par la croissance économique et la Coupe du Monde. Ainsi, le trafic voyageurs s'est inscrit en progression de 4,4% en 1998 dont 5,2% pour le trafic grandes lignes. Cependant la progression du trafic voyageurs s'explique entièrement par la progression du trafic TGV (+ 11 %) et des lignes internationales Eurostar (+ 6,4 %) et surtout Thalys (+ 48 %) alors que la fréquentation des trains rapides nationaux diminue (- 3,6 %), ce qui traduit un important déséquilibre dans les performances de la SNCF.

De plus, les charges pesant sur la SNCF se sont accrues en 1999. Les barèmes des redevances d'infrastructures versés par la SNCF à RFF ont été relevés par l'arrêté du 8 juillet 1999. Compte tenu du volume de circulation prévu par la SNCF en 1999, le nouveau barème conduit à un montant prévisionnel de redevances de 9.870 millions de francs (+61,7%) contre 6.105 millions de francs en 1998 et 5.908 millions de francs en 1997. Pour 2000-2001, le barème devrait rester toutefois inchangé.

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement fait savoir que *« l'Etat s'est engagé à garantir à la SNCF des concours supplémentaires pour l'aider à faire face à ces augmentations sans compromettre son équilibre ».*

Les contributions budgétaires au transport ferroviaire n'ont toutefois pas progressé pour 2000 (elles sont stables à 37,74 milliards de francs, soit

+0,6%). Les crédits supplémentaires sur le FITTVN, bien qu'en progression, ne visent pas à donner des marges de manoeuvre supplémentaires à la SNCF.

La dette de la SNCF continue donc à progresser. L'endettement à long terme de la SNCF a été ramené à 45,2 milliards de francs fin 1997, après le transfert de la dette relative à l'infrastructure ferroviaire à Réseau ferré de France (RFF) pour 134,2 milliards de francs et le désendettement complémentaire de 28,3 milliards de francs par transfert au service annexe d'amortissement de la dette (qui représentait, fin 1997, 56 milliards de francs). Fin 1998, l'endettement à long terme de la SNCF avait progressé, puisqu'il s'élevait à 47,2 milliards de francs (+4,4%) pour la dette de l'entreprise, alors que le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) s'élevait à 55,2 milliards de francs, soit une légère diminution (-1,4%). Toutefois, l'objectif étant d'apurer, grâce à un concours annuel de l'Etat, la dette du SAAD, jusqu'à son extinction, ce rythme d'apurement semble très lent.

**Pour l'avenir, le développement de la SNCF semble bridé par plusieurs éléments.**

**Tout d'abord, les difficultés persistantes de l'entreprise dans sa gestion du dialogue social pourraient continuer à grever son résultat.**

Le résultat commercial de l'année 1998 a été considérablement affaibli par l'ampleur des mouvements sociaux : 180.000 jours de travail ont été perdus en 1998, ce qui représente 40% des jours de grève au niveau national. Au premier semestre 1999, 40.000 jours de grève ont encore été enregistrés. Votre rapporteur rappelle que le 11 février 1999, le Sénat a adopté, sur le rapport de M. Claude Huriet, au nom de la commission des affaires sociales, une proposition de loi tendant à assurer un service minimum en cas de grève dans les services et les entreprises publics.

Ensuite, **un accord national a été signé le 7 juin 1999 sur l'application des trente-cinq heures.** Son coût devrait être de l'ordre de 1,5 milliard de francs pour l'entreprise. La conséquence directe des 35 heures sera un retour à la hausse du nombre d'agents de la SNCF, après plusieurs années d'effort de compression des effectifs. En 1997, la SNCF comptait 175.000 agents, en 1998, elle en comptait 174.960 avec 1.050 emplois-jeunes, en 1999, l'entreprise devrait voir ses effectifs repartir nettement à la hausse, pour atteindre 179.600 agents (+2,6%) et 1.800 emplois jeunes. Le paradoxe tient donc à l'augmentation concomitante des effectifs, l'absence de résorption des conflits sociaux et l'augmentation des jours de grève.

**Enfin, en matière de fret ferroviaire et de transport combiné, deux éléments clefs pour l'avenir de la SNCF, les résultats de l'entreprise et les moyens budgétaires ne sont pas à la hauteur des déclarations du gouvernement.**

Des mesures ont été prises en 1998 et 1999 pour ouvrir le réseau ferroviaire français à l'Europe. Le décret n°98-1190 du 23 décembre 1998 a ouvert aux regroupements internationaux et aux entreprises ferroviaires exploitant des services internationaux de transport combiné la possibilité d'accéder au réseau ferré national. Un corridor de fret Est-Ouest a également été ouvert entre Glasgow, Dunkerque, Metz (avec une branche au Havre) et Sopron (frontière austro-hongroise) en 1999.

**Dans ce contexte d'ouverture, il apparaît que la SNCF risque de ne pas être prête pour faire face au défi européen dans les années à venir, notamment en matière de fret ferroviaire.**

S'agissant du fret, le **transport ferroviaire** a légèrement reculé par rapport à 1997 (-0,1%). Alors que la progression du trafic fret en 1997 résultait pour partie d'un transfert temporaire lié aux mouvements sociaux ayant affecté le transport routier en novembre 1997, le mouvement inverse peut être constaté en 1998. Ceci est dû aussi à une tension sur les moyens de production, qui entraîne une dégradation de la qualité du service. La part de marché de la SNCF a donc recommencé à chuter en 1998. L'activité fret recule encore de 4,7% au premier semestre 1999.

Dans ce contexte, les prévisions de trafic fret pour 2000 et 2001 (+3%) et surtout l'objectif de doublement du trafic fret d'ici 2010 semblent inaccessibles. Seule la réalisation d'infrastructures importantes, comme l'a souligné la commission d'enquête du Sénat, permettrait de répondre à ces objectifs ambitieux mais, en l'état actuel des équipements ferroviaires, irréalistes.

**Le gouvernement annonce que le transport combiné est une de ses priorités, ce qui va entièrement dans le sens préconisé par le Sénat. Cependant, les moyens d'investissement qui y sont consacrés sont dérisoires :** les dotations du FITTVN servent essentiellement aux lignes à grande vitesse et à la mise à niveau du réseau, la part consacrée au transport combiné représentait 430 millions de francs en 1999, dont seulement 120 millions de francs pour des chantiers de transport combiné. Pour 2000, aucune donnée chiffrée ne permet de connaître avec exactitude les dotations au transport combiné.

D'une manière générale, **l'examen des budgets d'investissement de la SNCF et de RFF pour 2000 traduit un recul des ambitions pour 2000.** L'investissement total de la SNCF devrait atteindre 8.462 millions de francs en 2000, contre 8.637 millions de francs en 1999 (- 2 %) alors que la contribution de l'entreprise augmentera de 5.625 millions de francs à 5.900 millions de francs (+ 4,8 %). Le budget d'investissement de RFF traduit les mêmes orientations : le budget total régresse de 11,9 milliards de francs à

11,64 milliards de francs (- 2,1 %) mais la contribution de RFF recule également, de 9,28 milliards de francs à 8,85 milliards de francs.

L'accroissement des péages de la SNCF à RFF était réclamée l'an dernier par votre rapporteur, qui souhaitait permettre à RFF de rapprocher progressivement ses péages du coût d'usage réel des infrastructures, quitte à réduire les dotations à RFF au profit d'une subvention équivalente à la SNCF.

Cependant, l'augmentation des contributions à RFF ne semble pas avoir pour effet, conformément aux vœux de votre rapporteur, d'accélérer la modernisation du réseau existant, ainsi que les travaux visant à remédier à la saturation des infrastructures sur certains noeuds ferroviaires stratégiques pour le fret, dont la commission d'enquête du Sénat sur les infrastructures de transports a pourtant montré le caractère prioritaire.

En conclusion, la priorité donnée au fret ferroviaire par le gouvernement apparaît comme une déclaration d'intention sans début de mise en pratique, alors même que l'alourdissement des charges de personnel pesant sur la SNCF, bien que non déclarée, est réelle.

**D. QUATRIÈME OBSERVATION : DONNER DE NOUVEAUX MOYENS A L'EXPERIENCE DE REGIONALISATION**

L'expérience de **régionalisation** des services régionaux de voyageurs engagée le 1er janvier 1997 confirme son succès : les régions expérimentales continuent d'avoir un développement de recettes supérieur à celui des autres régions grâce à la politique de recomposition de l'offre, de dynamique tarifaire et commerciale, et d'action sur la qualité.

**Le trafic régional** a progressé en 1998 de 2,4 % dans les six régions volontaires (Alsace, Centre, Nord-Pas de Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes), contre 0,1 % dans les autres régions. Le Limousin est devenue la 7ème région expérimentale le 1er janvier 1999 et cinq autres régions (Bourgogne, Haute-Normandie, Lorraine, Midi-Pyrénées, Picardie) ont signé avec la SNCF des conventions d'exploitation de transition vers la régionalisation.

**Sur l'initiative du Sénat, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 a prolongé l'expérimentation, qui devait se terminer au 31 décembre 1999, jusqu'au 31 décembre 2001.** Lors des débats à l'Assemblée nationale, le ministre de l'équipement, des transports et du logement a annoncé que le transfert de compétence aux régions en matière de transport de voyageurs « devrait être intégré » dans le projet de loi « urbanisme, habitat et déplacement ». **Votre**

**rapporteur souhaite que ce sujet soit traité dans ce prochain projet de loi et que les moyens nécessaires soient également transférés.**

***E. CINQUIÈME OBSERVATION : UNE REDUCTION DES DOTATIONS AUX TRANSPORTS EN ILE-DE-FRANCE***

Pour 2000, la contribution de l'Etat au budget de fonctionnement des transports en Ile-de-France régressera de 3,9 % pour s'établir à 5,4 milliards de francs, soit 14,6 % du budget de fonctionnement total des transports franciliens contre 15,5 % en 1999. Le mouvement observé depuis 1995 de diminution de la part des contributions des pouvoirs publics au budget de fonctionnement total, collectivités locales (9,5 % à 7,3 % du budget) et surtout Etat (de 19,6 % à 14,6 %) se fait en parallèle avec la hausse constante des contributions des usagers (de 33,8 % à 38,8 %) et de la part employeurs (de 26,6 % à 30,1 %).

En matière d'investissement, les dotations de l'Etat devraient progresser en 2000, pour atteindre 470 millions de francs, y compris la budgétisation des crédits du FARIF, ce qui reste très faible par rapport à la contribution au fonctionnement. De surcroît, le ministère de l'équipement, des transports et du logement indique que ces dotations serviront, au moins en partie, à la poursuite des opérations du XIème plan (prolongation de Meteor jusqu'à Saint-Lazare, déplacement de la gare Massena, financement de transports en site propre) avant d'être consacrées aux opérations du XIIème plan, qui restent à préciser.

**Votre rapporteur voit tout de même deux satisfactions s'agissant des transports en Ile-de-France.**

**Tout d'abord, une évolution du trafic à la hausse :** le trafic a progressé de 3,6% en 1998, particulièrement le trafic métro (+3,7%), RER (+1,4%) et les moyens de transport en site propre (+3,2%), alors que le réseau bus stagne.

Ensuite, **pour la première fois, la contribution de l'Etat au fonctionnement des transports en Ile-de-France sera versée directement au syndicat des transports parisiens**, autorité organisatrice des transports, qui sera responsable de sa répartition entre les entreprises de transport sur la base d'une contractualisation avec les entreprises comprenant des engagements sur le niveau du service rendu. Cette opération de contractualisation doit être saluée comme une avancée.

**F. SIXIÈME OBSERVATION : L'INSUFFISANCE DES DOTATIONS EN FAVEUR DU TRANSPORT FLUVIAL**

La dotation destinée aux **voies fluviales** pour 2000 est une nouvelle fois en hausse. Toutefois, avec 500 millions de francs, elle reste très inférieure au produit attendu de la taxe sur les ouvrages hydroélectriques concédés (1,68 milliard de francs pour 2000), et à peine suffisante pour maintenir le réseau en l'état. Une estimation de Voies navigables de France, reprise dans le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les infrastructures de transport estimait ainsi le coût de la remise en l'état du réseau compris entre 7,2 et 17,4 milliards de francs, et le coût annuel de maintenance de 450 à 550 millions de francs.

Votre rapporteur note que l'effort de l'Etat sera d'autant plus important en 2000 que les ressources propres de VNF devraient fortement chuter en 2000 (de 50 millions de francs), pour s'établir à 707,2 millions de francs. Cette diminution s'explique en fait par un « retour à la normale » après le produit exceptionnel de 69 millions de francs résultant d'une vente immobilière.

En matière de **grands projets**, la priorité a été clairement donnée au projet Seine-Nord, qui a pour but de relier la Seine et l'Oise aux réseaux de canaux du Nord de la France et du Benelux par un canal à grand gabarit permettant l'acheminement régulier de chargements pouvant atteindre 4.400 tonnes. Le ministre de l'équipement, des transports et du logement a confié début 1999 au Conseil général des ponts et chaussées une mission d'évaluation du projet et de proposition d'un scénario d'aménagement. Cependant, aucun plan de financement n'a encore été établi.

**Modifications de crédits à l'Assemblée nationale**

Dans sa séance du jeudi 4 novembre 1999, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement conduisant à une modification très substantielle des crédits des transports terrestres (+ 5,8 %), avec un abondement de 2.664 millions des crédits du titre IV dont :

- une majoration de 11 millions de francs des crédits inscrits au chapitre 46-41, article 70, « contribution à l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France » et de 477 millions de francs pour les crédits inscrits au chapitre 47-41, article 10 « charges de retraite de la SNCF ». Il s'agit de tenir compte de la modification du régime de surcompensation de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

- une majoration de 2.206 millions de francs du chapitre 45-43 pour la « contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires ». Il s'agit de prendre en compte l'assujettissement à la TVA de la subvention versée à RFF.

## **2. ROUTES ET 3. SÉCURITÉ ROUTIÈRE**

*Rapporteur spécial* : **M. Gérard MIQUEL**

### **I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DES ROUTES**

#### **A. VUE D'ENSEMBLE**

##### **1. L'évolution des crédits des routes dans le budget des transports**

Les tableaux ci-dessous retracent l'évolution des moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) et des autorisations de programme du budget des transports.

**Evolution des moyens de paiement du ministère de l'équipement,  
des transports et du logement section III - transports**

*(en millions de francs)*

	<b>Crédits votés pour 1999</b>	<b>Crédits demandés pour 2000</b>	<b>Evolution 2000/1999 (en %)</b>	<b>Répartition en 1999 (en %)</b>	<b>Répartition en 2000 (en %)</b>
1. Transports terrestres	45.181,7	45.267,1	0,2%	81,4%	82,3%
2. Routes	7.040,5	6.368,8	-9,5%	12,7%	11,6%
3. Sécurité routière	455,0	533,5	17,3%	0,8%	1,0%
4. Transport aérien et météorologie	2.810,9	2.810,9	0,0%	5,1%	5,1%
<b>Total</b>	<b>55.488,1</b>	<b>54.980,4</b>	<b>-0,9%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

**Les moyens de paiement** (dépenses ordinaires + crédits de paiement) demandés pour les routes en 2000 atteignent **6,369 milliards de francs**, soit une très forte baisse par rapport aux crédits votés en 1999 (- 9,5 %) et une part encore décroissante des crédits des transports (de 13,3 % en 1998 à 12,7 % en 1999 et 11,6% en 2000).

**Evolution des autorisations de programme du ministère de l'équipement,  
des transports et du logement section III - transports**

*(en millions de francs)*

	<b>Crédits votés pour 1999</b>	<b>Crédits demandés pour 2000</b>	<b>Evolution 2000/1999 (en %)</b>	<b>Répartition en 1999 (en %)</b>	<b>Répartition en 2000 (en %)</b>
1. Transports terrestres	1.028,0	1.311,0	+ 27,5 %	12,7 %	14,0 %
2. Routes	4.787,2	5.846,1	+ 22,1 %	59,2 %	62,3 %
3. Sécurité routière	184,0	189,6	+ 3,0 %	2,3 %	2,0 %
4. Transport aérien et météorologie	2.090,0	2.036,0	- 2,6 %	25,8 %	21,7 %
<b>Total</b>	<b>8.089,2</b>	<b>9.382,7</b>	<b>+ 16 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

**Les autorisations de programme** demandées pour les routes s'élèvent à 5,8 milliards de francs pour 2000, en progrès de 22,1% par rapport aux autorisations de programme votées pour 1999. Les autorisations de programme des routes représentent ainsi une part croissante des autorisations de programme du budget des transports (de 62,3 % dans le PLF 2000, contre 59,2 % dans la loi de finances pour 1999).

**Il faut toutefois remarquer que la spectaculaire augmentation des autorisations de programme résulte pour une large part de la rebudgétisation des crédits anciennement au chapitre 05 du compte n° 902-22 Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (FARIF) pour un montant total de 580 millions de francs. A structure constante, les autorisations de programmes progressent de 8,9 % pour 2000.**

Grâce à la hausse des autorisations de programme, **les moyens d'engagement du budget des routes progresseront de 7,1% pour 2000, afin de s'établir à**

**7,1 milliards de francs, contre 6,6 milliards de francs en 1999.** L'année 1999 avait connu une sensible diminution des crédits d'engagement en faveur des routes (-2,7 %).

(en millions de francs)

	LFI 1999	PLF 2000	Evolution
Dépenses ordinaires	1.272,95	1.267,95	- 0,39%
Autorisations de programme	4.787,2	5.846,1	+ 22,12%
Total moyens d'engagement	6.060,15	7.114,05	+ 17,39%
<b>Total moyens d'engagement à structure constante</b>	<b>6.640,15</b>	<b>7.114,05</b>	<b>+ 7,14%</b>

## 2. La répartition des crédits demandés pour les routes

Le tableau suivant précise la répartition des crédits affectés aux routes entre les différents programmes d'action, ainsi que leur évolution par rapport à la loi de finances initiale pour 1999 (il convient de rappeler que le développement du réseau autoroutier est pour sa part financé sur des ressources extrabudgétaires).

### Répartition des crédits affectés aux routes

(en millions de francs)

	LFI 1999	PLF 2000	Évolution en %	Evolution à structure constante* en %
<b>Développement du réseau routier</b>				
moyens de paiement (DO + CP)	3.721,95	2.943,36	- 20,9%	- 30,4 %
moyens d'engagement (DO + AP)	2.682,05	3.497,95	+ 30,4 %	+ 9,5%
<b>Entretien du réseau</b>				
moyens de paiement (DO + CP)	3.318,57	3.425,44	+ 3,2 %	+1,09 %
moyens d'engagement (DO + AP)	3.378,15	3.616,15	+ 7,0 %	+ 4,87 %
<b>Total des moyens de paiement DO + CP</b>	<b>7.040,52</b>	<b>6.368,00</b>	<b>- 9,5 %</b>	<b>- 16,4 %</b>
<b>Total des moyens d'engagement DO + AP</b>	<b>6.060,2</b>	<b>7.114,5</b>	<b>+17,4 %</b>	<b>+ 7,1 %</b>

\* c'est-à-dire après prise en compte de la budgétisation du FARIF

**Les moyens de paiement** destinés à l'entretien du réseau sont quasiment stables pour 2000 (+ 1,09 %) alors que les moyens destinés au développement du réseau routier chutent (- 30,4 %).

En revanche, **les moyens d'engagement** destinés au développement du réseau routier (+ 9,5 %), et à l'entretien et à la réhabilitation du réseau existant (+ 4,87 %) sont en progression.

## B. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS

### 1. Le développement du réseau routier

Les crédits inscrits à cet effet recouvrent deux masses d'importance très inégale :

- Les moyens de fonctionnement (dépenses ordinaires) du Service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA) et du Centre d'Etude des Tunnels (CETU) sont stables à 31,8 millions de francs pour 2000.
- L'enveloppe du programme **d'investissements routiers** atteint, en 2000, 2.878,76 millions de francs en moyens de paiement (- 21,1% par rapport à 1999) et 3.462,95 millions de francs en moyens d'engagement (+ 30,8 %). Il faut toutefois tenir compte de la rebudgétisation des crédits d'investissement inscrits au compte du FARIF en 1999, soit 510 millions de francs. A structure constante, le programme d'investissements routiers régresse de 30,8 % en moyens de paiement pour 2000, mais progresse de 9,7 % en autorisations de programme.

Comme en 1999, ces dotations seront renforcées en 2000 par des crédits en provenance du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) soit 1.527 millions de francs.

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des crédits (budget général + FITTVN) prévus pour les investissements routiers en 2000.

#### Ensemble des moyens d'engagement affectés aux investissements routiers (DO+AP)

(en millions de francs)

	LFI 1999	PLF 2000	Évolution en %
budget général	2.647,05	3.462,92	+ 30,8 %
FITTVN	1.507,00	1.527,00	+ 1,33 %
FARIF	510,00	0	- 100 %
Total des investissements routiers (DO+AP)	4.664,05	4.989,95	+ 7,0 %
dont inscrits sur le budget des routes	56,7 %	69,3%	

- Le montant des investissements routiers consacrés en 1999 au respect des engagements pris dans le cadre des **contrats de plan Etat-régions** 1994-1998, s'élevait à 3.107 millions de francs d'autorisations de programme. Ces dotations étaient abondées par des fonds de concours en provenance des collectivités territoriales à hauteur de 5,4 milliards de francs. Pour 2000, dans le cadre de la première mise en œuvre des nouveaux contrats de plan Etat-régions (2000-2004), la dotation de l'Etat s'élèverait à 3.650 millions de francs, soit une progression de 17,5 %. Les collectivités locales devraient verser 4 milliards de francs.

- Une dotation de 1.527 millions de francs d'autorisations de programme exclusivement financée par le FITTVN, devrait contribuer au financement de la mise aux normes autoroutières de la RN 10 dans les Landes, ainsi qu'aux grands programmes de désenclavement du Massif Central : l'autoroute A 75 Clermont-Ferrand-Béziers et l'aménagement de la RN 7 Nevers-Balagny. A noter que 1999 a vu l'achèvement des travaux de l'autoroute A 20 Vierzon-Brive.

## 2. Les crédits d'entretien du réseau routier national

Les crédits affectés à l'entretien et à la réhabilitation du réseau routier national augmentent dans le projet de loi de finances pour 2000, à 3.425,4 millions de francs en moyens de paiement (+ 3,2 %) et à 3.616 millions de francs en moyens d'engagement (+ 7,0 %).

Le tableau suivant précise la répartition de ces crédits :

### Crédits d'entretien du réseau routier

(en millions de francs)

	LFI 1999	PLF 2000	Evolution en %	Evolution à structure constante*
Réhabilitations et renforcements				
Budget général CP .....	264,5	388,2	+ 46,7 %	- 7,0%
AP .....	280,0	433,0	+ 54,6 %	+ 0,0 %
Renforcement des ouvrages d'art				
CP	275,0	277,8	+1,0 %	-
AP	282,0	362,0	+ 28,3 %	-
Aménagements de sécurité				
CP	186,9	174,2	- 6,8 %	-
AP	190,0	200,0	+ 5,2 %	-
Entretien, viabilité hivernale et moyens des parcs				
DO +CP	2.592,7	2585,24	- 0,27 %	-
AP	1385,0	1385,0	-	-
<b>Total des moyens de paiement DO + CP</b>	<b>3.318,57</b>	<b>3.425,44</b>	<b>+ 3,2%</b>	<b>- 1,3 %</b>

<b>Total des moyens d'engagement DO + AP</b>	3.378,15	3.616,15	+ 7,0 %	+ 2,4 %
--	----------	----------	---------	---------

\* y compris FITTVN

- Les crédits destinés aux actions de **renforcement** des chaussées (mise hors gel) et aux actions de **réhabilitation** (notamment des autoroutes urbaines) s'élèvent au total à 433 millions de francs en autorisations de programmes, soit une reconduction des crédits par rapport à l'an dernier, une fois prises en compte la budgétisation du FARIF et la suppression de crédits inscrits en 1999 au FITTVN (soit 153 millions de francs).
- Les dotations au renforcement des **ouvrages d'art** sont stables en crédits de paiement à 277,8 millions de francs, mais progressent fortement, de 28,3 % en autorisations de programme, à 362 millions de francs.
- Les aménagements de **sécurité** au niveau local régressent de 6,8 % en crédits de paiement, à 174,2 millions de francs, mais progressent de 5,2 % en autorisations de programme.
- Les crédits de **l'entretien** le plus **courant**, constitués pour l'essentiel des moyens de fonctionnement des directions départementales de l'équipement, sont stables en moyens de paiement, à 2.585 millions de francs, et en autorisations de programme.

### 3. Le développement du réseau autoroutier

S'agissant des autoroutes concédées, seule figure au budget une dotation dont le montant est stable à 35 millions de francs d'autorisations de programme, et qui est destinée aux études de définition des tracés et aux études relatives à l'extension de la politique du "1 % paysage".

En effet, le développement du réseau autoroutier concédé est financé par les seules **sociétés concessionnaires**, en partie sur leurs ressources propres (à hauteur de 1,5 milliard de francs en 1999), mais surtout par recours à l'emprunt (15,5 milliards de francs prévus pour 1999).

Depuis la réforme du système autoroutier intervenue en 1994, la politique tarifaire, les investissements et les emprunts de sociétés concessionnaires d'autoroutes font l'objet de contrats de plan quinquennaux, à partir desquels le gouvernement arrête des programmes annuels d'investissements et d'emprunts.

Le **schéma directeur routier national** approuvé par un décret du 1er avril 1992, prévoyait de doter la France d'un réseau de 9.540 kilomètres d'autoroutes

de liaison, dont 3.536 kilomètres étaient à réaliser dans un délai de 15 ans à partir de 1992, délai réduit à 10 ans à partir de 1994 lors du comité interministériel d'aménagement du territoire réuni à Mende en 1993. Sur ces 3.536 kilomètres à réaliser initialement, 1.379 kilomètres restaient à mettre en service au 1er janvier 1999, dont 768 kilomètres en travaux.

**Globalement, le réseau autoroutier interurbain prévu en 1992 pour répondre au trafic à l'horizon 2005 était réalisé aux 4/5èmes début 1999.**

## II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

### A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les crédits demandés pour la sécurité routière dans le projet de loi de finances pour 2000 s'élèvent à **533,54 millions de francs** en moyens de paiement (+ 17,3 %) et à 535,8 millions de francs de moyens d'engagements (+ 17,6%).

Le tableau suivant retrace l'évolution des principales catégories de dépenses :

*(en millions de francs)*

	Crédits votés pour 1999	Crédits demandés pour 2000	Evolution (en %)
<b>Dépenses ordinaires (DO)</b>			
Titre III : Moyens des services	260,32	335,2	+ 28,8 %
Titre IV : Actions d'incitation	11,00	11,00	-
<b>Dépenses en capital (CP)</b>			
Titre V : Investissements, études et expérimentations	179,68	183,6	+ 2,2 %
Titre VI : Subventions d'investissement	4,00	3,76	- 6,0 %
<b>Total des moyens de paiement (DO + CP)</b>	455,00	533,54	+ 17,3 %
Autorisations de programme (titres V et VI)	184,00	189,6	- 1,7 %
<b>Total des moyens d'engagement (DO + AP)</b>	455,32	535,8	+ 17,6 %

Les crédits de la sécurité routière peuvent par ailleurs être répartis de la manière suivante :

**Répartition des moyens de paiement de la sécurité routière (DO + CP)**

	<b>LFI 1999</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>Evolution (en %)</b>
- Circulation et sécurité routières	350,03	353,39	+ 1,0%
dont entretien et fonctionnement (DO)	166,03	166,03	-
dont investissement, équipements et études (CP)	184,00	187,36	+ 1,8%
- Dépenses relatives aux activités du délégué interministériel et actions d'incitation (DO)	66,02	124,50	+ 88,6%
- Formation à la conduite automobile (DO)	39,27	55,649	+ 41,7%

Il convient de préciser que la prévention et la sécurité routières relèvent par ailleurs d'autres ministères, dont ceux de l'intérieur, de la défense nationale (pour la gendarmerie) et de l'éducation nationale. En outre, les crédits **d'aménagement locaux de sécurité** (résorption des points noirs), qui s'établissent pour 2000 à 174,2 millions de francs de crédits de paiement (- 6,8 %) et 200 millions de francs d'autorisations de programme (+ 5,2 %), sont retracés dans le budget des routes.

**B. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS**

**1. Les crédits de la circulation et de la sécurité routières**

Les crédits de la circulation et de la sécurité routières s'inscrivent en très légère augmentation pour 2000, à 353,4 millions de francs.

- Ces crédits regroupent pour l'essentiel les dotations (entretien et investissement) du schéma directeur d'exploitation de la route. Il s'agit des dotations à l'entretien et au renouvellement du parc de postes d'appel d'urgence, ainsi que des crédits destinés au développement des outils de gestion du trafic et d'information des usagers (contrôleurs de carrefour, stations de comptage, panneaux d'affichage variable, caméras, centres de surveillance et de gestion de la circulation).

- A ces dotations s'ajoutent notamment :

- une participation à la construction et à la rénovation des installations d'essais d'organisations contribuant à la prévention des accidents, pour 3,6 millions de francs en 2000, soit un repli par rapport à 1999 (- 6 %) ;

- les crédits du centre national et des centres régionaux d'information routière (programme "Bison futé"), à hauteur de 26,5 millions de francs en 2000 (+ 12,8 %) ;

- des crédits d'études. Lors des précédents exercices, la plupart de ces études ont été commandées à l'INRETS, au Laboratoire national des ponts et chaussées (LNPC) et au service d'études techniques sur les routes et les autoroutes (SETRA).

## **2. Les dépenses relatives au délégué interministériel à la sécurité routière et les actions d'incitation en matière de sécurité routière**

Après avoir connu une très forte baisse sur longue période et des annulations importantes en 1997 (6,7 millions de francs sur un total de 45,75 millions de crédits), les dépenses relatives à l'action du délégué interministériel et aux actions d'incitation en matière de sécurité routière, ont fortement progressé en 1999, à 66 millions de francs, contre 45,75 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1998. **Pour 2000, ces crédits seront portés à 124 millions de francs, soit un doublement des moyens.**

- Les dotations aux actions départementales de sécurité routière (plans départementaux de sécurité routière, programme REAGIR) progressent de 18 millions de francs, à 44 millions de francs ;

- Les actions d'incitation bénéficient de 11 millions de francs en 2000 comme en 1999, mais la dotation n'était que de 1 million en 1998. Cette dotation servira au programme de soutien des projets d'établissements scolaires relatifs à la sécurité routière, conformément aux décisions du Comité interministériel de Sécurité routière du 26 novembre 1997.

- Enfin, les autres dépenses liées à la délégation interministérielle à la sécurité routière, qui recouvrent pour l'essentiel le lancement des campagnes nationales de communication, augmentent de 40,48 millions de francs, à 69,5 millions de francs pour 2000.

### **3. La formation à la conduite automobile**

Le chapitre 37-45 relatif à la formation à la conduite automobile et au contrôle de son aptitude, qui regroupe notamment les crédits de formation des moniteurs d'auto-école et les moyens de fonctionnement des centres d'examen, connaît une augmentation de ses dotations, à 55,7 millions de francs (+41,7%).

## **III. PRINCIPALES OBSERVATIONS**

### *A. LES CREDITS DES ROUTES*

**Le budget des routes pour 2000 se caractérise par une diminution importante des crédits de paiements, à 6.368 millions de francs (-9,5%) mais une progression des moyens d'engagement, à 7.114 millions de francs (+ 7,1 %).**

**Toutefois, ces crédits sont complétés par ceux du Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables.**

En effet, contrairement à d'autres comptes d'affectation spéciale (le Fonds d'aménagement de l'Ile-de-France, le Fonds forestier national, le Fonds national du livre), le Fonds d'investissement dans les transports terrestres et les voies navigables (FITTVN) ne disparaît pas en l'an 2000.

Au contraire, il se renforce, puisque l'article 33 du projet de loi de finances prévoit le relèvement de la taxe sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes : les moyens du FITTVN passeront ainsi de 2,2 milliards de francs en 1999 à 2,65 milliards de francs en 2000.

**Cependant, au sein du FITTVN, les crédits destinés aux routes diminueront de 3,9%, pour s'établir à 1.527 millions de francs.**

Le FITTVN prend en compte certaines priorités, notamment :

- la mise en sécurité des tunnels routiers non concédés de plus de 1.000 mètres (75 millions de francs sont prévus à ce titre sur le chapitre 01 du FITTVN).
- la poursuite des deux grandes opérations de désenclavement du Massif central (réalisation de l'autoroute A 75 Clermont-Ferrand/Beziers-Montpellier ; aménagement de la RN 7 entre Nevers et Roanne) et la mise aux normes autoroutières de la RN 10 dans les Landes.

**Au total, même après prise en compte des dotations du FITTVN, les crédits destinés aux routes sont en net repli pour 2000.** Cependant, ce repli s'explique en parti par la transition entre l'achèvement du XIème plan et le commencement du XIIème plan. Les moyens d'engagement, qui traduisent l'engagement de programmes nouveaux pour les années à venir, sont en nette augmentation.

### **1. Une année de transition avec la première mise en oeuvre des nouveaux contrats de plan Etat région (2000-2004)**

Le XIème plan, élaboré pour cinq années à l'origine (1994-1998) et prolongé jusqu'à fin 1999, prévoyait une enveloppe globale de 65,4 milliards de francs pour les routes dont 27,4 milliards de francs pour la part Etat, hors investissements concernant l'exploitation routière.

Au 31 décembre 1999, ce programme aura été réalisé à 82,7%.

#### **Mise en œuvre du XIème plan : crédits des routes**

	Montant 94-99	programmation 1999	% programmation fin 1999
Voirie nationale	22.493,75	2.524,2	81,89%
maîtrise d'ouvrage locale	556,23	31,5	82,64%
opérations de sécurité	314,77	47,12	98,62%
voiries villes nouvelles	275,00	31,7	93,80%
voirie pôles de développement	135,00	8,8	29,36%
programme d'accélération	3.686,05	466,86	87,18%
<b>TOTAL</b>	<b>27.470,80</b>	<b>3.110,18</b>	<b>82,6%</b>

Lors du comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 23 juillet 1999 à Arles, le premier ministre a annoncé une enveloppe de 95 milliards de francs pour les contrats de plan Etat-région 2000-2006, dont 20,6 milliards de francs consacrés par l'Etat au réseau routier, y compris les investissements concernant l'exploitation routière. **Cette dotation est plus faible que celle prévue dans le XIème plan (20,6 milliards de francs contre 27,4 milliards de francs).** Toutefois, une seconde enveloppe devrait être prochainement décidée.

Pour la première année du XIIème plan, soit 2000, les volets routiers des contrats de plan Etat-régions seront dotés de 3,65 milliards de francs en autorisations de programme, soit une progression de 543 millions de francs par rapport à 1999 (+17,5%).

## **2. Une réduction du programme d'investissements pour 2000**

**Les opérations d'investissement seront réduites en 2000, aussi bien sur le réseau national non concédé que sur le réseau autoroutier concédé.** En 1998, 390 kilomètres de voies nouvelles avaient été ouvertes sur le réseau national non concédé, 383 kilomètres le seront en 1999 et seulement 328 kilomètres en 2000. Sur le réseau autoroutier non concédé, 159 kilomètres avaient été ouverts en 1998, 101 kilomètres en 1999 et seulement 25 kilomètres en 2000. Enfin, sur le réseau autoroutier concédé, 293 kilomètres ont été mis en service en 1998, mais seulement 143 kilomètres en 1999 et 159 kilomètres en 2000.

Cette situation de chute des nouvelles mises en service s'explique par une réduction des moyens, mais également par le fait, comme cela a été vu, que l'année 2000 est une année charnière entre la fin du XIème plan et le début du XIIème plan, dont les modalités exactes ne seront arrêtées qu'en fin d'année.

Il s'agit également d'une période de transition, avec le changement de mode de financement du système autoroutier concédé et l'attente des résultats de la négociation menée par le gouvernement français avec la Commission européenne pour obtenir un allongement de la durée des concessions.

Le programme d'investissement, d'exploitation et d'entretien sur le réseau routier national s'élèvera donc à 27.454 millions de francs pour 2000, dont 15.559 millions de francs pour le réseau des autoroutes concédées et 11.895 millions de francs pour le réseau routier national non concédé.

Concernant les autoroutes concédées, les recettes des péages s'élèveront à 15.559 millions de francs, affectées à raison de 12.151 millions de francs pour l'investissement (78%) et 3.408 millions de francs pour l'entretien et l'exploitation (22%). A ces sommes s'ajouteront les recettes de Cofiroute, réparties en 3.130 millions de francs pour l'investissement et 870 millions de francs pour l'entretien et l'exploitation.

Concernant le réseau routier national non concédé, le budget des routes financera 2.943 millions de francs d'investissements et 3.425 millions de francs d'entretien, tandis que le FITTVN consacra 1.527 millions de francs supplémentaires à l'investissement. Par la voie de fonds de concours, les collectivités locales apporteront 4 milliards de francs supplémentaires.

### **3. Les dotations à l'entretien du réseau routier national sont encore insuffisantes**

**Le problème de l'entretien du réseau routier national est devenu crucial.** La faiblesse des crédits budgétaires accordés à l'entretien des routes est génératrice de surcoûts supplémentaires, liés aux nécessaires opérations de réhabilitation. Le ministère de l'équipement, des transports et du logement note lui-même que *« compte tenu du niveau des dotations d'entretien qui permettent de satisfaire un entretien préventif sur les deux-tiers du réseau, des besoins de plus en plus importants apparaissent au titre des programmes de réhabilitation-renforcement »*.

Des études ont été menées sur le réseau national et les ouvrages d'art, qui ont permis de conclure que 11% des voies nécessitaient des interventions lourdes, les travaux les plus importants étant à réaliser sur le réseau autoroutier non concédé. Il apparaît que la structure de 18% des ouvrages d'art est atteinte, dont 5% gravement, ce qui nécessite des travaux d'urgence. Au total, un programme complet de réhabilitation coûterait 15 milliards de francs.

**Paradoxalement, malgré toutes les études, les moyens d'entretien pour 2000 sont en très légère réduction, à 2.585 millions de francs (- 0,3%) et les moyens de réhabilitation et renforcement sont stables à 433 millions de francs.**

Seules les dotations à la rénovation des ouvrages d'art progressent de manière sensible en autorisations de programme (362 millions de francs, soit +28%), mais cela en raison d'une seule opération significative : la mise en œuvre des travaux de rénovation du pont d'Aquitaine sur la Garonne à Bordeaux.

**Votre rapporteur estime que le renforcement des crédits d'entretien au secteur routier est un objectif prioritaire, dans la mesure où la faiblesse des dotations conduit inmanquablement à une dégradation du patrimoine routier, dont le coût à terme pour l'Etat sera bien plus élevé.**

### **4. La situation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes**

**La situation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) reste préoccupante.**

L'endettement des SEMCA atteint 154 milliards de francs au 31 décembre 1998. Il apparaît que l'endettement progressera jusqu'en 2004, en raison du lancement des sections prévues dans les conventions de concessions actuelles,

pour se résorber ensuite. D'ici à 2004, en raison de la charge de l'emprunt et de la fiscalité pesant sur les sociétés (18,7% des recettes de péages), et malgré la progression des recettes de péages (estimée à 30%), la situation financière des sociétés d'autoroutes devrait donc se dégrader.

Selon le ministère de l'équipement, des transports et du logement, les études financières à long terme montrent que les sociétés d'autoroutes pourront rembourser leur dette avant la fin de la concession (soit 170 milliards de francs sur 15 ans) à l'exception de deux sociétés, la société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF) et la société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN). Des solutions devront donc être trouvées, notamment la reprise de la dette non apurée par la société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) pour la SAPN, la recapitalisation et l'allongement de la concession et/ou l'adossement à une autre société pour la SFTRF.

**Il faut une fois de plus souligner l'excellence du système d'adossement et la forte contribution des sociétés concessionnaires d'autoroutes aux recettes budgétaires de l'Etat.** Entre 1994 et 1998, les transferts financiers fiscaux et non fiscaux (remboursement anticipé des avances de l'Etat, fonds de concours...) du secteur autoroutier vers l'Etat ont représenté plus de 34 milliards de francs.

Il est à craindre que dans l'avenir, l'abandon du système de l'adossement ne conduise l'Etat à déboursier des sommes importantes pour subventionner les nouvelles opérations autoroutières, ce qui ne pourra qu'avoir un effet de freinage du programme autoroutier français. Pourtant, ce programme comporte encore de nombreux investissements à réaliser, notamment dans l'ouest de la France, où le maillage autoroutier est très faible et les besoins importants.

Le ministre de l'équipement, des transports et du logement a annoncé le dépôt, avant la fin de l'année, d'un projet de loi réformant les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

## ***B. LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE***

### **1. De nouveaux moyens**

Les crédits consacrés à la sécurité routière progresseront de 17% pour 2000, pour s'établir à 534 millions de francs.

L'augmentation des dotations a pour objectif de traduire les priorités du comité interministériel pour la sécurité routière du 2 avril 1999 qui a déclaré la sécurité routière grande cause nationale en 2000.

Le budget affiche donc deux priorités : la communication et l'action locale d'une part, la formation des conducteurs d'autre part.

Les moyens affectés à la communication nationale (presse, relations publiques, campagnes publicitaires) sont renforcés afin de pouvoir lancer des campagnes nationales importantes. Les moyens affectés à la politique locale de sécurité routière et aux actions déconcentrées auront pour but de mobiliser les collectivités locales et un nombre plus important d'associations. En matière de formation, les moyens de la formation des conducteurs seront accrus

En matière d'exploitation de la route, l'année 2000 sera marquée par la mise aux normes des carrefours à feux et la mise en œuvre du schéma directeur d'exploitation de la route. Les crédits consacrés à ce poste s'élèveront à 318 millions de francs (+4%) c'est-à-dire le niveau atteint en 1997.

**Votre rapporteur se félicite de l'accent mis, en 2000, sur la sécurité routière. Il l'estime d'autant plus nécessaire que les résultats de la France en matière de sécurité routière sont déplorables. Il souhaite toutefois que les moyens nouveaux, essentiellement des moyens de communication, fassent l'objet d'une étude d'impact précise, et que la politique de sécurité routière française tire profit des exemples étrangers, afin de répondre au plus près aux besoins en matière de sécurité routière.**

Les seuls moyens d'information et de communication ne suffisant pas, l'année 2000 devrait être également l'occasion d'accentuer le dispositif de sanctions en matière d'infraction à la sécurité routière.

## **2. Le renforcement de l'arsenal répressif**

Les résultats de la France en matière de sécurité routière ont été catastrophiques en 1998. La France se situe en effet à la troisième place dans l'Union européenne pour le nombre d'accidents corporels (124.387), derrière l'Allemagne et la Grande-Bretagne, mais au premier rang pour le nombre de tués (8.918). La France a été en 1998, le pays qui a connu la plus forte hausse du nombre de tués (+6%), alors même que la plupart des autres pays européens enregistraient des diminutions, comme l'Autriche (-14%), l'Allemagne (-9%), la Finlande (-8%) et le Danemark (-7%) à l'exception de l'Espagne et de la Grèce (+1%).

**L'année 1999 a donc été l'occasion d'une prise de conscience des efforts à réaliser.**

La loi n°99-505 du 18 juin 1999 portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents a introduit une nouvelle série de dispositions destinées à améliorer les comportements sur les routes.

Elle a instauré une responsabilité pécuniaire du propriétaire du véhicule en cas d'excès de vitesse ou de franchissement irrégulier du feu rouge ou du stop.

Elle a créé une sanction pour récidive de grand excès de vitesse (3 mois d'emprisonnement et 25.000 francs d'amende).

D'autres dispositions concernent l'instauration d'un dépistage systématique des stupéfiants pour les conducteurs impliqués dans un accident mortel, l'obligation pour les conducteurs novices auteurs d'une infraction grave de suivre un stage de formation, et l'encadrement des conditions d'accès aux professions d'auto-écoles.

Le comité interministériel de la sécurité routière qui s'est tenu le 2 avril 1999 sous la présidence du premier ministre a également préconisé **le renforcement des contrôles routiers et des sanctions**. Parmi ces contrôles figurent notamment les dépistages d'alcoolémie. Il faut remarquer, à cet égard, que le nombre de dépistages préventifs d'alcoolémie a augmenté en 1998 (+3,5%) et surtout le nombre de dépistages positifs (+12,4%). Le nombre de dépistages pratiqués en cas d'accidents a légèrement diminué en 1998, mais le nombre de dépistages positifs a aussi augmenté (+7,3%). Quel que soit le type de dépistage, la proportion de dépistages positifs augmente donc de façon sensible. On observe le même phénomène sur les trois premiers mois de 1999.

**Les effectifs des unités spécialisées de gendarmerie nationale affectés à la sécurité routière sont accrus de 250 militaires** afin de répondre à l'objectif d'accroître de 10 % le temps aux contrôles routiers (missions de surveillance du trafic et nombre de dépistages d'alcoolémie). Les unités polyvalentes de la police nationale seront aussi mobilisées. Au total, 160 millions de francs seront consacrés à un plan d'équipement des forces de l'ordre en moyens modernes de contrôle. Enfin, des plans départementaux de contrôle seront élaborés sous l'autorité des préfets.

Il faut noter qu'au delà du renforcement de l'appareil répressif, le comité interministériel sur la sécurité routière a souhaité faire des **efforts sur la formation**. Des protocoles avec des assureurs devraient permettre de mener des rendez-vous d'évaluation pour les conducteurs novices et des plans de prévention des risques routiers seront mis en œuvre dans les entreprises et les services de l'Etat.

### **3. L'accent mis sur la sécurité des infrastructures après l'accident du tunnel du Mont-Blanc**

Suite à l'accident du tunnel du Mont-Blanc le 24 mars 1999, une circulaire interministérielle (ministères de l'Intérieur, de l'Equipement, des transports et

du logement) en date du 9 avril 1999 a prescrit aux préfets de procéder à un diagnostic de sécurité des tunnels routiers du réseau routier national d'une longueur supérieure à 1 kilomètre.

Sur la base de ces diagnostics, un comité d'évaluation a remis un rapport le 20 juillet 1999, contenant des propositions sur les mesures générales à prendre et les mesures spécifiques à mettre en œuvre sur chaque tunnel. Les préfets de département ont dû établir pour le 15 septembre 1999 un inventaire général des actions à prendre pour chaque tunnel avec une estimation et un échéancier des réalisations. Concrètement, les actions à réaliser à court ou moyen terme sont relatives à la coordination des intervenants, à la qualification des personnels et à la réglementation de l'usage des tunnels (limitations de vitesse, matières dangereuses), aux actions d'information et de contrôle des usagers, enfin aux actions sur les équipements et le génie civil.

Concernant le tunnel du Frejus, des mesures de renforcement de la sécurité ont été mises en place dès avril 1999, notamment la réglementation de l'usage du tunnel (limitation de vitesse, signalisation, information des usagers, convoi sous escorte des véhicules transportant des matières dangereuses).

**S'agissant de la remise en service du tunnel du Mont-Blanc**, après la remise du rapport commun des missions administratives d'enquête technique française et italienne, les ministres de l'équipement, des transports et du logement français et des travaux publics italien ont annoncé le 8 juillet 1999 les mesures à mettre en œuvre pour la réouverture du tunnel. Ces mesures ont été suivies de décisions de la commission intergouvernementale de contrôle du tunnel du Mont-Blanc lors de sa réunion du 23 juillet 1999. **Le coût des travaux préalables à la réouverture du tunnel s'élève à 1,3 milliard de francs.** Le financement de ces travaux et la répartition de leur prise en charge fera l'objet d'un protocole entre les deux sociétés concessionnaires d'autoroutes française et italienne.

Il faut noter que 75 millions de francs sont prévus au FITTVN pour la mise en sécurité des tunnels routiers de plus d'un kilomètre : il importe que ces efforts soient poursuivis, avec la dotation nécessaire, pour les autres tunnels routiers.

Par ailleurs, le comité interministériel à la sécurité routière a annoncé la mise en œuvre d'actions visant à **l'amélioration des infrastructures**, sans que l'on connaisse les projets de financement. Le critère de la sécurité routière sera prioritairement pris en compte dans la sélection des projets entrant dans le cadre des contrats de plan Etat-région et des programmes d'actions cofinancés.

**Votre rapporteur rappelle, à cet égard, que les efforts en faveur de l'entretien des structures routières sont essentiels pour garantir la sécurité des usagers. Il importe donc, qu'au delà des actions sur les comportements**

**(campagnes de communication, informations, répression), des actions déterminées soient menées sur la sécurité des structures.**

## 4. TRANSPORT AÉRIEN ET MÉTÉOROLOGIE

*Rapporteur spécial : M. Yvon COLLIN*

### I. LES CREDITS DE TRANSPORT AERIEN

#### A. PRESENTATION GENERALE

##### Crédits de paiement du transport aérien

(en millions de francs)

	1999	2000	Ecart en %
Subvention au BAAC	215	210	- 2,3
Soutien à la recherche amont	477,1	484	+ 1,4
Avances remboursables	934	916	- 1,9
Subventions	19,9	20	-
<b>Total</b>	<b>1.646</b>	<b>1.630</b>	<b>- 0,1</b>

Les crédits du transport aérien s'élèveraient à 1.630 millions de francs, soit une stabilisation de leur niveau par rapport à 1999.

- Le montant de la **subvention versée au BAAC** serait en baisse à 210 millions de francs.
- Le montant des **soutiens à la recherche-amont** progresserait légèrement.
- Les crédits prévus pour payer en 1999 les échéances des **avances remboursables** s'infléchiraient, passant de 934 à 916 millions de francs, soit une diminution de 1,9 % faisant suite l'an dernier à un même mouvement ( 4 %).

- Le montant des **subventions à des organismes tiers** serait stabilisé après la nette réduction de l'an dernier (- 7 millions de francs, soit - 26,3 % par rapport à 1998).

## ***B. OBSERVATIONS***

- Les crédits de recherche amont connaîtraient une évolution plutôt favorable. Mais leur niveau est très insuffisant compte tenu de la nécessité pour affronter la compétition internationale, d'un effort soutenu de recherche.
- La réduction des crédits d'avances remboursables atténue les effets favorables de la progression des crédits de recherche - amont. Les moteurs de la SNECMA sont en panne et, faute de projets, ne sont plus financés ou presque. L'avion sino-européen de 100 places ne décollera pas. Les avances remboursables prévues à ce titre disparaissent naturellement au profit d'un nouveau projet, l'A 318. En revanche, les versions allongées des A 340 et A 330 poursuivent leur carrière tandis que, principale nouveauté, les crédits d'avance remboursables prévoient une première dotation pour le développement du gros-porteur A3XX.

Les conventions passées avec les industriels supposent en 2000 le versement des avances remboursables suivantes :

*(en millions de francs)*

	<b>Autorisations de programmes</b>	<b>Crédits de paiement</b>
Airbus A340-500 et A340-600	363	457
Hélicoptère EC 165 et son moteur	40	86
Total	403	543

Les dotations inscrites dans le projet de loi de finances sont plus élevées (916 millions de francs de crédits de paiement) et laissent une marge utilisable (373 millions de francs) pour soutenir d'autres programmes.

Les pré-arbitrages décelables en fonction des réponses au questionnaire parlementaire conduisent à prévoir l'affectation :

- de 145 millions de francs aux équipements de bord,
- de 4 millions de francs aux autres aéronefs,

- et de 75 millions de francs pour les moteurs.

Il resterait un montant de l'ordre de 150 millions pour les autres interventions et, en particulier, l'A3XX.

Votre rapporteur avait déploré l'année dernière l'absence de toute dotation destinée à soutenir ce dernier programme tout en relevant que les industriels faisaient d'une plus grande intégration de l'industrie aéronautique en Europe un préalable au lancement de futur gros-porteur.

D'aucuns - et le ministre en particulier - avaient fait valoir que l'absence de crédits était justifiée par l'absence d'une décision formelle de lancement du programme par Airbus.

Il est piquant d'observer que, cette année, la persistance d'une même absence de décision n'est plus un obstacle à la prise en considération de l'A3XX dans le calibrage des crédits publics destinés à l'industrie aéronautique civile.

Il reste à espérer que le lancement de ce programme intervienne malgré l'inachèvement des processus d'intégration de l'industrie européenne.

On rappelle en outre que le coût du développement de l'A3XX étant estimé à 10,7 Md\$ le montant des avances qui seraient nécessaires pour un financement à hauteur de 33 % de la part française serait d'environ 6 MdF. L'échéancier prévisionnel, dans l'hypothèse du calendrier retenu par Airbus (lancement industriel à mi-2000) et sur la base des estimations provisoires de coût disponibles actuellement, s'établit de la façon suivante en autorisations de programme.

2000	2001	2002	2003	2004 et au delà	Total (MF)
240	700	1250	1250	2560	6000

La dotation proposée en projet de loi de finances pour les avions de transport s'élève selon le ministère à 603 millions de francs en autorisations de programme dont 411 sont réservés à la famille des A 340-500 et 600<sup>1</sup>. Il est dans ces conditions manifeste qu'elle est insuffisante pour couvrir les besoins de financement de l'A3XX tels qu'estimés dans le tableau ci-dessus. L'impasse de financement s'élève à 48 millions de francs.

---

<sup>1</sup>Quelques discordances sur ce point dans les chiffres communiqués à votre rapporteur doivent être regrettées.

A ce sujet, il faut s'interroger sur les intentions de nos partenaires, à qui doit incomber une part du soutien public au programme. A ce stade, rien ne démontre leur engagement en ce sens.

- Enfin, le montant des avances remboursables sera significativement inférieur à celui des remboursements dus sur les avances remboursables antérieurement concédées, si bien que le bilan du mécanisme sera défavorable aux industriels en 2000.

Nos modalités de financement public sont à l'origine d'un handicap de compétitivité de nos entreprises par rapport à leurs concurrents américains qui, de leur côté, ne sont pas astreintes à un quelconque remboursement de l'aide qui leur est apportée.

Le sens des transferts entre l'Etat et les entreprises est, en France, au bénéfice du premier d'autant que l'Etat ampute des dotations budgétaires déjà insuffisantes par des gels et annulation de crédits.

Ces pratiques combinées avec des lourdeurs d'exécution des conventions sont coûteuses pour l'économie française mais aussi sur un plan strictement budgétaire. Une réponse à une question de votre rapporteur spécial sur les intérêts de retard dus par l'Etat mérite à ce propos d'être citée :

*« Au cours de l'année 1998, l'Etat a réglé pour 6 millions de francs d'intérêts moratoires à l'entreprise Aerospatiale au titre de l'exécution des contrats et marchés conclu pour la réalisation du budget de la construction aéronautique civile, par les services techniques du Ministère de la Défense ».*

## II. LES CRÉDITS DE MÉTÉOROLOGIE

Le montant des crédits de météorologie augmenterait de 30 millions de francs. Ils atteignent un niveau conséquent.

### Crédits de météorologie

*(en millions de francs)*

<b>Recherche</b>	
Fonctionnement	93,35
Dépenses en capital	250
TOTAL	343,35
<b>Hors recherche</b>	
Fonctionnement	837,6
TOTAL	1.180,95

## **IV - MER**

### **MARINE MARCHANDE**

*Rapporteur spécial : M. Claude LISE*

#### **I. - GENERALITES**

##### **1. Grandes orientations**

Dresser un bilan synthétique de la politique menée en faveur de la mer depuis 1995. Préciser les résultats obtenus en 1998 et 1999.

Etablir une note indiquant les grandes orientations et les priorités que traduit le projet de budget "Mer" pour 2000.

##### **2. Réorganisation administrative - services déconcentrés**

Faire le point sur la refonte des structures administratives en charge de la Mer. Préciser les missions respectives des deux directions d'administration centrale.

Rappeler les mesures de réorganisation des services déconcentrés des affaires maritimes présentées en Conseil des ministres le 19 février 1997. Présenter le schéma général d'organisation des services déconcentrés avant la mise en oeuvre de ces mesures et la nouvelle organisation.

Traductions budgétaires pour 2000.

##### **3. Action de l'Etat dans le domaine maritime**

Fournir pour 1999 et 2000 (prévisions) un tableau rendant compte des actions menées, par les différents départements ministériels dans le domaine de la mer (A.P., C.P).

#### **4. Changements de nomenclature**

Si des changements de nomenclature budgétaire sont intervenus, établir un tableau comparatif, à structure budgétaire identique, entre la loi de finances pour 1999 et le projet de budget pour 2000. Justifier et commenter ces changements de nomenclature.

#### **5. Mesures d'économie**

Décrire, avec précision, les principales mesures d'économie proposées dans le budget pour 2000. Commenter leur incidence sur les différents postes budgétaires concernés.

#### **6. Décisions du CIME**

Récapituler les mesures décidées par les Comités interministériels de la mer depuis le 4 juillet 1996. Evaluer les incidences économiques, financières et budgétaires de chacune des mesures. Indiquer leur état d'application.

## **II. - ADMINISTRATION GENERALE**

#### **7. Emplois budgétaires**

Dresser un tableau des emplois budgétaires et des postes effectivement occupés en 1998 et 1999 en précisant :

- les effectifs autorisés au 1er janvier 1999,
- les effectifs réels au 1er juillet 1999,
- les créations ou suppressions d'emplois prévues pour 2000.

Commenter les évolutions constatées. Préciser les incidences de la réforme du statut des agents de l'Etat en mer et de la réorganisation des services.

## **8. Gains de productivité**

Faire le point sur les efforts de productivité réalisés en 1999 (limitation des frais de fonctionnement, investissements informatiques et bureautiques, regroupement des services). Indiquer les perspectives pour 2000. Traductions budgétaires.

## **9. Equipement administratif**

Justifier avec précision l'utilisation en 1999 des crédits inscrits au chapitre 57-30 "Equipement administratif des services". Perspectives pour 2000.

### **III. - POLICE MARITIME ET SIGNALISATION MARITIME**

## **10. Signalisation maritime**

Faire le point sur l'évolution des moyens affectés au service des phares et balises et de la navigation depuis 1995. Justifier l'affectation des crédits destinés à la modernisation des moyens nautiques de surveillance et de balisage et au renforcement des aides à la navigation aux entrées des ports. Perspectives pour 2000.

## **11. Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage**

- a) Présenter le statut et les missions des CROSS
- b) Etablir une carte des CROSS avec leurs effectifs en distinguant les appelés du contingent des effectifs "professionnels".
- c) Faire le point sur l'évolution, depuis 1995, des moyens en matériels, en personnels et en installations consacrés aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), ainsi qu'aux centres de surveillance et d'information de la navigation maritime. Perspectives pour 2000.
- d) Décrire le plan de professionnalisation des emplois des CROSS mis en oeuvre par le ministère pour 1998-2002 en précisant le nombre d'emplois créés à terme.

e) Bilan des activités des CROSS en 1998. Bilan des opérations de police en mer en 1998. Nature des principales infractions relevées et des sanctions prononcées.

## **12. Centres de sécurité des navires**

- a) Présenter le statut et les missions des centres de sécurité des navires
- b) Etablir une carte des centres de sécurité des navires en précisant leurs effectifs.
- c) Détailler l'activité des centres de sécurité de navires. Faire le point sur la modernisation des systèmes de surveillance des navires.
- d) Décrire le plan pluriannuel de création d'emplois d'inspecteurs entre 1998 et 2001 en précisant le nombre d'emplois créés à terme

## **13. Unités littorales des affaires maritimes**

- a) Etablir une carte du dispositif des unités littorales des affaires maritimes (ULAM) en indiquant à quel centre elles sont rattachées. Faire le point sur les réorganisations envisagées.
- b) Décrire le programme d'investissement pour 1999-2002 en indiquant les acquisitions déjà réalisées en 1997 et 1998.
- c) Détailler le programme de création d'emplois lié au renforcement des ULAM : quel est le statut de ces agents ?

## **14. Société nationale de secours en mer**

- a) Etablir une note sur le cadre juridique d'activité de la SNSM. Préciser la répartition des compétences avec les autres institutions en charge du sauvetage en mer.
- b) Activités et budget de la Société nationale de secours en mer (SNSM) en 1998. Préciser l'effectif bénévole et salarié de la SNSM, la composition et la répartition géographique de sa flottille.
- c) Indiquer les modes de financement de la SNSM. Bilan de l'application du décret n° 94-491 du 16 juin 1994.

d) Faire le point sur l'évolution des subventions allouées à la SNSM entre 1995 et 1999 (titre III et titre IV). Préciser l'évolution des subventions apportées par les collectivités locales. Perspectives budgétaires pour 2000.

### **15. Sauvetage**

Faire le bilan des opérations de sauvetage en mer depuis 1995 en précisant le nombre de personnes secourues et le type de navires concernés.

Distinguer le rôle et l'activité des différents organismes en charge du sauvetage.

## **IV - PROTECTION ET AMENAGEMENT DU LITTORAL**

### **16. Schémas de mise en valeur de la mer**

Faire le point sur les schémas de mise en valeur de la mer et expliquer les raisons de leur faible mise en oeuvre. Justifier les crédits demandés à ce titre en 1998 et 1999. Perspectives pour 2000.

Préciser dans un tableau le montant des participations respectives de l'Etat et des collectivités locales.

### **17. Sentier piétonnier**

Faire le point sur les actions d'amélioration de l'accès des piétons le long du littoral. Bilan de l'aménagement du sentier piétonnier en 1998-1999. Perspectives et traductions budgétaires pour 2000.

### **18. Protection contre les phénomènes accidentels**

Dresser un bilan statistique des phénomènes accidentels ayant touché le littoral depuis 1995.

Faire le point sur les opérations de protection du littoral contre les phénomènes accidentels ou naturels en 1998 et 1999. Perspectives pour 2000.

## **19. Lutte contre la pollution**

Faire le bilan des moyens de lutte contre la pollution accidentelle du littoral et de la mer par les hydrocarbures depuis 1995.

Donner les conclusions du groupe de travail sur les pollutions imputables aux activités portuaires et connexes. Perspectives et traductions budgétaires pour 2000.

Comparer avec l'action des principaux pays voisins en matière de lutte contre la pollution par les hydrocarbures.

## **20. Patrimoine maritime**

Présenter les mesures prises au cours de l'année écoulée afin d'assurer la sauvegarde du patrimoine maritime français. Traductions budgétaires pour 1998, 1999 et 2000.

## **V - MARINE MARCHANDE**

### **21. Contexte international**

Faire le point sur l'évolution du trafic mondial en 1997 et 1998 : offre et demande de transport maritime, taux d'utilisation et de renouvellement de la flotte. Perspectives pour 1999 et 2000.

### **22. Evolution de la flotte**

Définir les principales orientations de la politique française en matière de transports maritimes. Actualiser les données concernant l'évolution de la flotte de commerce française en 1998 et 1999, par type de navire et nature de fret. Perspectives pour 2000.

Faire le point sur la situation de la flotte de commerce française : (tonnage, âge moyen de la flotte) et la comparer avec les principaux concurrents internationaux.

### **23. Aide à la marine marchande : aides budgétaires**

a) Dresser le bilan de l'exécution du plan pluriannuel de soutien à la flotte de commerce. Préciser et justifier l'emploi des dotations budgétaires prévues à ce titre jusqu'en 1998.

b) Présenter le régime d'aides en 1999 et 2000 (allègement de charges sociales, prime d'équipement, aides à la construction, exonération de taxe professionnelle) et notamment les caractéristiques du nouveau régime d'allègement des charges sociales armatoriales. Quelles sont les conséquences de la suppression de l'aide à la consolidation et à la modernisation (ACOMO) et de l'aide à l'investissement en 1999 ?

c) Faire le bilan des dotations budgétaires pour le soutien à la flotte de commerce entre 1996 et 2000, sous la forme de trois tableaux présentant respectivement une décomposition des subventions budgétaires par type d'aide, par type d'action, et par catégorie d'armateurs aidés. Indiquer les avantages fiscaux éventuellement rattachés. Commenter chacun de ces tableaux.

c) Justifier toutes les annulations, ouvertures et reports de crédits des lois de finances pour 1998 et 1999 et de la loi de finances rectificative pour 1998, concernant les crédits de soutien à la flotte de commerce (chapitre 63-35 notamment). Comment serait-il possible de limiter ces mouvements de crédits qui brouillent la lisibilité de l'autorisation budgétaire ?

### **24. Aide à la marine marchande : mesures fiscales en faveur de la flotte de commerce**

a) Indiquer le nombre de contribuables et le montant des opérations qui ont bénéficié des dispositions de l'article 163 *vicies* du code général des impôts au cours des cinq dernières années.

b) Etablir un bilan de l'application des articles 238 *HN*, 163 *unvicies* et 217 *nonies* du code général des impôts. Indiquer le nombre et le montant total des opérations ayant fait l'objet d'une demande ou d'un agrément.

c) Fournir une note sur les commandes de bateaux neufs et les rénovations de bateaux d'occasion. Préciser l'impact sur la flotte française en unités et en structure. Peut-on évaluer le taux de sortie à cinq ans de la flotte de commerce française ?

d) Fournir les textes d'application de l'article 77 de la loi n°98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

e) Comparer les avantages de ce nouveau régime fiscal à ceux de l'ancien dispositif des "quirats". Faire un bilan des agréments accordés en 1998 et 1999 et évaluer leur coût fiscal.

## **25. Aide à la marine marchande : comparaisons internationales**

Fournir un tableau détaillant l'ensemble du dispositif d'aide publique à la marine marchande en France, en indiquant le coût budgétaire et fiscal. Faire le même tableau pour la Grande-Bretagne, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Japon. Expliquer les différences.

## **26. Résultats de l'armement français**

a) Indiquer les résultats d'exploitation de l'armement au commerce français en 1997 et 1998 et les comparer aux résultats des autres armements européens et internationaux.

b) Faire le point des restructurations au sein de l'armement français en 1997, 1998 et 1999 : préciser l'évolution du nombre d'armateurs, le chiffre d'affaire et les effectifs concernés. Indiquer notamment les évolutions concernant la SNCM et la CMA.

c) Dans quelle mesure les armements français participent-ils à des alliances internationales ? Préciser l'action du ministère en ce domaine.

## **27. Emplois maritimes**

Effectifs, par catégories d'emplois (encadrement, techniciens, personnel d'exécution) de l'armement français de commerce en 1997, 1998 et 1999.

Expliquer le taux de chômage des marins français.

Indiquer les perspectives d'emplois dans la flotte de commerce française, en distinguant personnel d'exécution et officiers, pour les cinq ans à venir.

## **28. Pavillon-bis des Kerguelen**

a) Actualiser pour 1999 le bilan du registre d'immatriculation des Terres Australes et Antarctiques Françaises depuis sa création.

b) En apprécier les conséquences économiques et sociales pour la flotte de commerce française.

c) Estimer le surcoût du pavillon français par rapport à ses principaux concurrents européens et indiquer la politique mise en oeuvre pour le réduire.

### **29. Compagnie générale maritime**

a) Récapituler les dotations en capital qui ont été allouées à la CGM depuis 1993.

b) Faire le point sur la privatisation de la Compagnie : conditions juridiques et financières, conséquences pour le personnel et le pavillon des navires, résultats depuis 1997.

c) Faire le point sur les procédures judiciaires en cours concernant la CGM et sur leurs éventuelles conséquences sur l'activité de la compagnie.

d) Indiquer les perspectives d'évolution de l'activité de la CGM.

### **30. Techniques nouvelles de transport**

Faire une note retraçant pour 1998 et 1999, les actions d'études et de recherches menées sur les techniques nouvelles de transports maritimes (FARI, crédits du ministère de l'industrie). Perspectives et traductions budgétaires pour 2000.

Indiquer, le cas échéant, les retombées industrielles et commerciales de ces recherches.

### **31. Politique maritime européenne**

Indiquer les principaux axes de la politique de l'Union européenne en matière de transport maritime. Préciser la position de la France. Comparaison entre les diverses flottes européennes (tonnages et trafics).

### **32. Marine marchande - Sécurité**

Fournir les statistiques du Bureau Maritime International sur les atteintes à la sécurité en mer. Préciser les mesures décidées au plan international et la politique menée par la France.

Préciser notamment les caractéristiques du plan pluriannuel de création d'emplois d'inspecteurs entre 1998 et 2001

### **33. Suppression du commerce hors taxe dans l'Union européenne**

- a) Faire le point sur la suppression du commerce hors-taxe (« duty-free ») dans l'Union européenne.
- b) Evaluer, aussi précisément que possible, les conséquences de cette suppression respectivement sur l'emploi, l'équilibre financier des compagnies maritimes et les économies portuaires concernées, à court et moyen terme.
- c) Quelles mesures le gouvernement entend-il prendre afin de compenser les effets de la suppression du commerce hors-taxe ?

### **34. Cabotage communautaire**

- a) Préciser l'état d'avancement du processus de libéralisation du cabotage communautaire et ses conséquences sur les compagnies maritimes françaises.
- b) Quelles mesures de soutien le gouvernement entend-il prendre à l'égard des compagnies maritimes concernées ?

## **VI - GENS DE MER**

### **35. Ressortissants de l'ENIM**

Etablir un tableau des effectifs couverts par l'ENIM en 1997, 1998 et 1999. Perspectives pour 2000.

Préciser la nature des prestations offertes par l'ENIM.

### **36. Comptes de l'ENIM**

- a) Faire le point sur la situation financière de l'ENIM en 1998 et 1999. Préciser les perspectives pour 2000 compte tenu de l'évolution du nombre de pensionnés (marins actifs, pensionnés, ayants droit d'actifs, ayants droit pensionnés et pensionnés non cotisants). Etablir un tableau prospectif de

l'évolution financière de l'ENIM pour les cinq ans à venir compte tenu de l'évolution du nombre de pensionnés.

b) Etablir un tableau indiquant pour 1998, 1999 et 2000 les charges et ressources de l'ENIM.

c) Indiquer les raisons et les conséquences pratiques de la transformation de l'ENIM en établissement public.

### **37. Exonérations de cotisations à l'ENIM**

Préciser l'incidence sur le budget de l'ENIM des mesures d'exonération de cotisations sociales décidées depuis 1993. Distinguer plus particulièrement l'incidence, pour 1999 et les années à venir, des mesures d'allègement de charges sociales prises dans le cadre du nouveau régime d'aide à la marine marchande.

### **38. Contribution financière de l'Etat à l'ENIM**

Retracer, depuis 1995, la contribution de l'Etat à l'équilibre de l'ENIM. Commenter et justifier les évolutions constatées.

### **39. Retraite anticipée des marins**

a) Décrire le dispositif de cessation d'activité des marins et en faire un bilan statistique.

Traductions budgétaires pour 1998, 1999 et 2000.

b) Préciser le nombre de reclassements ou reconversions effectués dans le cadre de plans sociaux en 1998 et 1999.

### **40. Enseignement maritime**

a) Donner les conclusions de la mission sur les conditions et les procédures d'une intégration de l'enseignement maritime et aquacole à l'enseignement public.

b) Faire le point sur la politique de rénovation pédagogique et la restructuration du réseau scolaire. Préciser l'évolution du contenu de l'enseignement maritime.

- c) Recenser les effectifs scolarisés depuis 1995 par filières. Fournir une évaluation des besoins en personnel qualifié de la marine marchande pour les cinq ans à venir. Préciser l'adéquation avec les effectifs scolarisés.
- d) Traductions budgétaires pour 1998, 1999 et 2000.

#### **41. Formation professionnelle et apprentissage**

- a) Etablir un bilan statistique commenté de la politique de formation professionnelle et d'apprentissage. Evolution et perspectives en 1999. Situation des promotions au regard du marché de l'emploi. Traductions budgétaires pour 1998, 1999 et 2000.
- b) Faire le point sur le rôle et les activités de l'association pour la gestion des écoles maritimes et aquacoles, l'A.G.E.M.A. Traductions budgétaires pour 1998, 1999 et 2000. Présenter l'ensemble des sources publiques de financement affectées au fonctionnement de l'A.G.E.M.A.
- c) Indiquer la nature des contrôles effectués sur l'AGEMA et leurs résultats.
- d) Préciser les solutions envisagées pour l'avenir de l'AGEMA à compter du passage sous statut public des personnels des écoles maritimes et aquacoles.
- e) Préciser le calendrier exact de mise en œuvre de la réforme.

### **IV. - EXECUTION BUDGETAIRE**

#### **42. L'exécution du budget pour 1998**

- a) Communiquer un tableau retraçant les modifications apportées, par rapport au décret de répartition des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 1998, aux dotations des différents chapitres, (transferts, virements, reports, ouvertures et annulations de crédits), de façon à faire apparaître les dotations effectivement utilisables en 1998 ;

Ce tableau fera apparaître la nature de la modification ainsi que le statut juridique de l'acte modificatif. Les indications de modification doivent être faites à l'intérieur du chapitre article par article ;

- b) Joindre une note commentant et justifiant chacune des modifications apparaissant dans ce tableau.

Justifier notamment, par chapitre et article, et en comparant avec la gestion des années 1996 à 1997 :

1 - les reliquats de crédits non consommés,

2 - les reports de crédits,

3 - les autorisations de programme non utilisées;

4 - les transferts de crédits, en précisant l'origine et la destination des fonds,

5 - les annulations de crédits, en précisant leurs conséquences sur les actions du ministère.

c) Récapituler l'ensemble des fonds de concours effectivement rattachés au budget de la marine marchande au 31 décembre 1998. Comparer avec les rattachements constatés en 1997 et expliquer les différences.

#### **43. L'exécution du budget pour 1999**

Faire le point, à la date la plus récente possible, par chapitre et par article, des modifications déjà apportées, par rapport au décret de répartition des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 1999, aux dotations des différents chapitres, (transferts, virements, reports, ouvertures et annulations de crédits).

Justifier chacune de ces modifications, en précisant notamment les conséquences des arrêtés d'annulation ou des gels de crédits.

Comparer avec la gestion pour 1998 à la même période.

## **PORTS MARITIMES**

*Rapporteur spécial* : **M. Marc MASSION**

### **I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS**

Le budget des Ports maritimes correspond à **l'essentiel de l'agrégat 05 « Ports maritimes et littoral » du fascicule IV - Mer** du budget de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Ainsi définis, les crédits inscrits au budget des Ports maritimes pour 1999 s'élèvent à **670,23 millions de francs, en hausse de 11 % par rapport au budget voté de 1999.**

Cette hausse fait suite à l'augmentation de 1,8 % enregistrée l'an dernier et à la hausse de 1 % en 1998.

*en millions de francs*

Nature des crédits	PLF 1999	PLF 2000	Evolution en %
Titre III Moyens des services	43	43	0
Titre IV Interventions publiques	394	394 ,5	0
<b>Total des dépenses ordinaires</b>	<b>437</b>	<b>437,5</b>	<b>0</b>
Titre V Investissements exécutés par l'Etat			
<i>AP</i>	179,7	357,75	+ 99 %
<i>CP</i>	163,5	228,73	+ 39 %
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
<i>AP</i>	4	4	0
<i>CP</i>	3	4	+ 33 %
<b>Total des dépenses en capital</b>			
<i>AP</i>	183,7	361,75	+ 96 %
<i>CP</i>	166,5	232,73	+ 39 %
<b>TOTAL GENERAL (crédits de paiement + dépenses ordinaires)</b>	<b>603,5</b>	<b>670,23</b>	<b>+ 11 %</b>

## A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

### 1. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement (Titre III) du budget des Ports maritimes correspondent au **chapitre 35-34 « Ports maritimes - Entretien et exploitation »**, destiné aux ports non-autonomes directement gérés par l'Etat.

Avec une dotation de **43 millions de francs**, les crédits destinés à l'entretien des chenaux d'accès, des avant-ports et des infrastructures de base des ports d'intérêt national sont égaux à ceux des deux précédents budgets.

## 2. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention (Titre IV) du budget des Ports maritimes correspondent au **chapitre 44-34 « Ports autonomes maritimes - Participation aux dépenses »**, destiné à l'entretien courant des six plus grands ports de Métropole.

**Ce chapitre, qui représente à lui seul près de 60 % du budget des Ports maritimes, est reconduit en 2000 à son niveau des trois dernières années, soit 394 millions de francs.**

**Au total, les dépenses ordinaires du budget des Ports maritimes sont stables.** Elles s'élèvent à 437,5 millions de francs pour 2000, contre 437 millions l'an dernier.

### *B. LES DÉPENSES EN CAPITAL*

**Les dépenses en capital augmentent fortement en moyens de paiement (+ 39 %) et doublent presque en moyens d'engagement (+ 96 %).**

Les crédits d'investissements exécutés par l'Etat (Titre V) correspondent à trois des six articles du chapitre 53-30 « Ports maritimes et protection du littoral ».

**La croissance du budget des ports maritimes pour 2000 résulte principalement de la mise en place de l'opération « Port 2000 ».**

Le détail de ces dépenses en capital est le suivant :

*a) les investissements de capacité, les opérations de modernisation et les opérations liées à la Conservation du patrimoine effectuées dans les ports maritimes de Métropole et d'Outre-Mer (article 30).* Ces crédits s'élèvent à **135,25 millions de francs en autorisations de programme et 160,98 millions de francs en crédits de paiement**, soit une diminution de 23% en autorisations de programme 0,49 % en crédits de paiement.

Les opérations les plus importantes en matière d'investissement de capacité et de modernisation concerneront :

**Dans les ports autonomes :**

- Marseille : requalification des quai de brûle tabac et du gloria
- Nantes/ Saint-Nazaire : engagement de la modernisation du terminal agro-alimentaire à Montoir
- Rouen : engagement des travaux de restauration des digues de calibrage du chenal maritime

**Dans les ports d'Outre-Mer :**

- Fort-de-france : achèvement de l'extension du terminal à conteneurs de la pointe des Grives.

*b) Les travaux d'extension des infrastructures du port du Havre pour l'accueil et le développement des trafics de conteneurs dans le cadre de l'opération « Port 2000 ». Ces crédits s'élèvent à **220 millions de francs en autorisations de programme et 66 millions de francs en crédits de paiement.***

*c) Les études générales liées aux travaux d'aménagement, d'amélioration et de protection des ports maritimes (article 10). Ces crédits s'élèvent à **2,5 millions de francs en autorisations de programme et 1,7 million de francs en crédits de paiement**, et restent donc stables par rapport à 1999.*

Les crédits correspondant à la participation de l'Etat au financement de certaines infrastructures des ports maritimes (chapitre 63-30, article 10) représentent **4 millions de francs en autorisations de programme et 4 millions de francs en crédits de paiement**, soit une progression de 1 million de francs en crédits de paiement par rapport à 1999.

## **II. PRINCIPALES OBSERVATIONS**

### **A. SITUATION DES PORTS**

L'activité des ports maritimes de commerce métropolitains reste à un niveau élevé par rapport aux trafics marchandises de la décennie : 336,5 millions de tonnes de marchandises en 1998, soit une progression de 3,9 % par rapport à

l'année 1997 qui a profité exceptionnellement de la fermeture partielle du tunnel sous la manche. En excluant le trafic maritime de Calais, cette progression est de 5,3 %. Le trafic des ports autonomes (260,6 millions de tonnes) augmente de 6,4 % ; celui des ports d'intérêt national (71,5 millions de tonnes) baisse de 3,9 %.

Pour une façade donnée, les ports français se sont en moyenne mieux comportés que leurs concurrents européens, à l'exception de Marseille qui se situe un peu en dessous de l'évolution moyenne de la façade méditerranéenne.

A titre de comparaison, la croissance des tonnages cumulés des grands ports européens (ports français inclus) a été de 3,4 %.

Les résultats du premier semestre 1999 montrent que le trafic total augmente de 0,3 % (-0,7 % dans les ports autonomes et + 4 % dans les ports d'intérêt national), sous l'effet conjugué d'une baisse des entrées (-1,3 %) et d'une hausse des sorties (+ 4,2 %).

Ces résultats sont liés principalement à un redressement des vracs solides dû à un meilleur niveau de sortie de céréales, à la poursuite de la progression des trafics conteneurisés, contrebalancée par une baisse des trafics de vracs liquides qui touche aussi bien les entrées que les sorties.

L'amélioration de la **situation financière des ports français** constatée depuis 1997 se poursuit. La marge brute d'autofinancement continue de progresser (+6,8 % pour les ports autonomes et +9,85 % pour les ports d'intérêt national). Globalement, l'endettement diminue sensiblement grâce aux efforts d'une politique volontariste de désendettement (notamment à Dunkerque, Le Havre, Rouen et Marseille).

## ***B. UN BUDGET REVALORISÉ***

Les crédits d'entretien et d'exploitation permettent d'assurer :

- dans les ports d'intérêt national, les dépenses (hors personnel) relatives aux opérations de maintien des profondeurs et d'entretien des ouvrages d'infrastructure
- dans les ports autonomes, les dépenses d'entretien des chenaux d'accès et avant-ports, des ouvrages de défense contre la mer, ainsi que les dépenses de fonctionnement des écluses d'accès. Ces dépenses comprennent pour plus de 60 % les charges de personnel nécessaires à la réalisation des travaux correspondants.

Les dotations pour les dépenses d'investissement ont permis, au cours de la période 1994-1999, de financer :

- des investissements de capacités et des opérations de modernisation,
- des opérations de conservation du patrimoine : réparation d'ouvrages et réalisations d'investissements nécessaires pour assurer la sécurité des infrastructures.

**Dans un contexte économique relativement favorable, le projet de loi de finances pour 2000 propose :**

- de maintenir les dotations inscrites en loi de finances initiale 1999 pour les crédits d'entretien destinés, en particulier, aux accès maritimes qu'il est prévu de compléter d'une dotation de 38 milliards de francs au prochain collectif de fin d'année, pour faire face aux besoins.

**- d'augmenter les autorisations de programme de 96,8 % et les crédits de paiement de 39,8 %** pour pouvoir engager la première tranche d'extension des infrastructures portuaires du Havre, dans le cadre de l'opération Port 2000. Par ailleurs, **135 millions de francs en autorisations de programme** seront nécessaires pour engager les premières opérations inscrites aux **nouveaux contrats de plan « Etat-Région » 2000-2006** et pour assurer un programme incontournable de restauration et de réhabilitation des infrastructures de base (quais, digues, jetées). D'autre part, d'autres investissements de capacité ou de modernisation, de dimension plus modeste, devraient être engagés dans d'autres ports : la modernisation du terminal agro-alimentaire de Montoir à **Nantes-Saint-Nazaire**, des requalifications et aménagements de quai à **Marseille-Fos** ainsi qu'à **Dunkerque**. Par ailleurs, l'année 2000 verra l'achèvement des travaux d'infrastructure du terminal à conteneurs de la Pointe-des-Grives, à la Martinique. Enfin, l'amélioration de la desserte des ports, composante essentielle de leur compétitivité, fait partie intégrante de la politique portuaire. Ainsi, par exemple, le port de Rouen, exportateur de céréales, verra sa liaison avec les plaines céréalières du centre renforcée par la poursuite de l'aménagement de la RN 154 dans le cadre des prochains contrats de plan Etat-régions.

**Evolution des dotations budgétaires relatives à l'équipement des ports maritimes de 1995 à 1999**

*en milliers de francs*

	1995		1996		1997		1998		1999	2000
	LFI	Après annulations	LFI	LFI						
Equipement en infrastructures										
AP	<b>185.500</b>	131.926	<b>161.570</b>	143.011	<b>161.650</b>	143.386	<b>184.150</b>	179.538	<b>183.700</b>	361750
CP	<b>196.200</b>	166.580	<b>178.310</b>	168.951	<b>154.700</b>	144.868	<b>155.680</b>	154.355	<b>166.500</b>	232730

### C. L'OPERATION PORT 2000 AU HAVRE

Le projet « Port 2000 » a pour ambition de développer l'escale du Havre sur les lignes transocéaniques empruntées par les porte-conteneurs « géants » de la nouvelle génération, afin de maintenir et de renforcer la position de ce port dans le club très restreint des grands ports européens pour les marchandises conteneurisées.

Les plus grands armements mondiaux sont aujourd'hui présents au Havre. Celui-ci bénéficie des atouts géographiques pour accueillir ces grandes lignes régulières internationales de navires porte-conteneurs rapides.

Le trafic du port du Havre s'est élevé à 66,9 millions de tonnes en 1998, contre 60,1 millions de tonnes en 1997. Ce trafic a augmenté de 47 % depuis 1992, et cette progression s'explique surtout par l'accroissement du trafic de conteneurs qui est passé de 6,8 millions de tonnes en 1992 à 12,2 millions de tonnes en 1998.

Le port du Havre n'est pas adapté dans sa configuration actuelle pour répondre à la croissance du trafic.

Une extension du port avec de nouveaux quais dédiés au trafic conteneurs avec de grands linéaires et d'importantes surfaces de terre-pleins pour le stockage est indispensable. Elle permettra les économies d'échelle nécessaires pour accroître la compétitivité du Port du Havre face à ses concurrents Nord européens et améliorera la productivité des terminaux et globalement la qualité de service.

Cette opération nécessite à elle seule la mise en place **d'une autorisation de programme de 220 millions de francs** en l'an 2000.

Le schéma adopté, par décision ministérielle du 5 décembre 1998, sur la base des propositions formulées par le conseil d'administration du Port Autonome du havre, comporte, en première phase, la réalisation de 4 postes à l'extérieur de l'enceinte portuaire actuelle et 2 à l'intérieur (en fonction des besoins) avec

un chenal d'accès, une digue de protection, une organisation des accès terrestres proches, ferroviaires, routiers et fluviaux.

Pour la première phase, le projet est évalué à **2,585 milliards de francs**, comportant 300 millions de francs destinés à des mesures de protection de l'environnement associées à « Port 2000 ».

La décision ministérielle autorisant l'engagement des travaux de la première tranche devrait intervenir courant 2000.

La réalisation des travaux d'infrastructure lourde s'étalera, avec un calendrier très serré, sur la période 2000-début 2003.

#### ***D. L'AMELIORATION DE LA DESSERTE DES PORTS***

Le Comité Interministériel de la Mer, réuni le 1<sup>er</sup> avril 1998, a préconisé l'amélioration de la chaîne de transports terrestre de fret à destination ou en provenance des ports maritimes français, dans la perspective des schémas de services de « transports de marchandises ».

L'amélioration de la desserte terrestre des ports constitue un véritable enjeu : alors que le coût de passage d'un conteneur est plus bas dans les ports français que chez leurs concurrents européens, c'est la qualité du service rendu et celle de la desserte terrestre qui joue en défaveur des ports nationaux. Il est impératif de les relier aux grands réseaux de transport, ce que le gouvernement a bien compris, dans le cas du projet « Port 2000 ».

Les ports maritimes ont par ailleurs été pris en compte dans la **loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999**, qui définit une nouvelle approche multimodale reposant sur la mise en place de **schémas de services de transports**, l'un pour les voyageurs, l'autre pour les marchandises.

Le remplacement des schémas sectoriels par les schémas de service consiste à substituer à une approche en termes d'infrastructure une approche fondée sur les besoins à satisfaire, donc en termes de niveau de service.

**Les schémas de service font actuellement l'objet d'une première phase d'élaboration concertée au niveau régional.**

Le Conseil National des Transports a mené au premier semestre 1999 une réflexion sur l'amélioration de la desserte des terminaux multimodaux. Un groupe de travail spécifique sur la desserte des ports maritimes français a été constitué sous la présidence de Monsieur **Chabrierie, Président Fédéral de Transport Logistique de France**. **Le rapport de ce groupe de travail rend**

**compte, pour chacun des modes, routier, ferroviaire, fluvial et maritime, des travaux menés et récapitule, sous forme de quatre listes d'actions concrètes, les besoins prioritaires qui ont été identifiés pour chacun des modes.**

#### *E. LES SUITES DU LIVRE VERT DE L'UNION EUROPÉENNE*

La Commission européenne a présenté le 10 décembre 1997 un livre vert sur les ports et les infrastructures maritimes. Ce document définit les axes de réflexion de la commission en matière de politique portuaire et devrait servir de base à de futures actions, notamment des directives.

Le gouvernement français a fait connaître sa position par un mémorandum, de même que les autres Etats-membres. Suite à cette vaste consultation une conférence s'est tenue à Barcelone en mai 1998 sur les perspectives pour les ports européens.

En ce qui concerne la réalisation éventuelle d'un cadre communautaire en matière de tarification et de financement, la quasi-totalité des délégations s'est montrée favorable à la réalisation, par la Commission, d'un inventaire des aides et des financements, la France insistant pour que cette étude prenne en compte l'ensemble du sujet, au-delà du strict cadre de l'établissement portuaire. Quand au cadre de tarification, la France s'est montrée réservée, estimant que l'intervention de la communauté devait se limiter à remédier aux distorsions de concurrence et à l'élaboration de lignes directrices souples et flexibles, suivant le principe de subsidiarité.

L'inventaire lancé en décembre 1998 par la commission auprès des Etats-membres portait sur les financements et les logiques de facturation, concernant 4 ou 5 ports que l'Etat-membre doit sélectionner pour leur représentativité. **L'inventaire est en cours de dépouillement par les services de la commission, et il est vraisemblable que ce travail sera exploité en fin d'année ou en l'an 2000.**

En ce qui concerne la démarche de la Commission sur les services portuaires, la France s'est montrée plus réservée sur les services comme le pilotage et le remorquage, compte tenu des missions de service public et de sécurité qui sont attachées. **La Commission a indiqué qu'elle ferait des propositions de cadres réglementaires « flexibles » tenant compte des exigences de service public. Pour cela, elle a lancé une étude début 1999 devant déboucher sur des proposition minima de qualification, formation et équipement, à intégrer dans une directive qu'elle espérait publier avant le renouvellement des commissaires. L'échéance en est reportée vraisemblablement en l'an 2000, mais les principes défendus par la France ont semble-t-il été entendus.**



## V - TOURISME

*Rapporteur spécial* : Mme Marie-Claude BEAUDEAU

### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CREDITS

Les crédits demandés au titre du Tourisme pour 2000 s'élèvent à **423,4 millions de francs, soit une hausse sensible de près de 7,7% par rapport à ceux inscrits dans la loi de finances initiale pour 1999 (393,3 millions de francs).**

(en millions de francs)

Nature des crédits	PLF 1999	Budget voté 1999	PLF 2000	Evolution en % PLF 2000/ LFI 1999
Titre III - Moyens des services	126,8	126,8	137,6	8,5
Titre IV - Interventions publiques	214,7	221,7	250,1	12,8
Total des dépenses ordinaires	341,5	348,5	387,7	11,2
Titre VI - Subventions d'investissements accordées par l'Etat				
AP	45,0	59,1	59,0	-0,2
CP	30,5	44,6	35,7	-20,0
<b>Total général (en crédits de paiement)</b>	<b>372,0</b>	<b>393,2</b>	<b>423,4</b>	<b>7,7</b>

Il convient de rappeler que lors de l'examen de la loi de finances pour **1999**, comme lors des années précédentes, le Parlement avait majoré de près de 21 millions de francs les crédits demandés par le projet de loi de finances initiale en termes de crédits de paiement.

Cette différence entre le projet et la loi de finances initiale pour 1999 - due en fait à d'importants crédits non reconductibles - explique les divergences de chiffres quant à la croissance du budget du tourisme, le secrétariat d'État ayant tendance à se prévaloir des évolutions plus favorables en termes de LFI : c'est ainsi que dans cette optique, la croissance des crédits

de paiement que traduit le présent projet de budget, n'est plus de 7,7% mais de 13,8%.

**Une fois n'est pas coutume aucune mesure de régulation de crédits n'est, pour l'instant, intervenue en 1999.**

#### **A. LES DÉPENSES ORDINAIRES**

##### **1. Les moyens des services préservés**

Les crédits du **titre III** demandés pour 2000, soit 137,6 millions de francs, marquent une **augmentation de 8,5%** par rapport aux crédits votés en 1999, qui étaient de 126,8 millions de francs.

Cette évolution apparemment favorable, qui fait contraste avec la stagnation que l'on connaît depuis 1995 ne constitue pas encore le renversement de tendance attendu au niveau du fonctionnement de l'administration centrale.

**L'augmentation des charges de personnel atteint 0,46 % contre près de 3,5%** en 1999, forte croissance qui s'expliquait, d'une part, par l'application des revalorisations salariales générales et, d'autre part, à la transformation de 48 emplois de contractuels du tourisme en 48 emplois de contractuels du ministère de l'Équipement.

On note qu'après la baisse de trois emplois enregistrée en 1998, puis la stabilisation de cette année, l'année 2000 se caractérise par la reprise de la baisse des effectifs, qui ne se monteront plus qu'à 321 unités (155 titulaires et 166 contractuels). C'est ainsi que sont supprimés **deux emplois** dans le projet de budget pour 2000 correspondant à un emploi d'ouvrier et à deux emplois de contractuels compensés par la création d'un poste de titulaire.

Les **moyens de fonctionnement des services**, après avoir stagné en 1999, s'accroissent de 26,2%, augmentation qui, au delà d'un changement de nomenclature<sup>1</sup>, n'aboutit en fait pas à donner de moyens supplémentaires aux administrations centrales :

---

<sup>1</sup> Conformément à la circulaire de la direction du budget du 19 avril 1999, les chapitres de fonctionnement des services centraux »34-97 « et des services déconcentrés « 34-98 » ont été fusionnés dans un chapitre « 34-98 » nouveau « moyens de fonctionnement des services » : ce nouveau chapitre comporte trois articles : article 10 « Administration centrale », article 20 « Service d'étude et d'aménagement touristique de la montagne », article 30 « Délégations régionales au tourisme ».

- formellement, les crédits du chapitre 34-97 - 32 millions de francs en 1999 - sont supprimés et, en contrepartie, 49,9 millions de francs sont inscrits au chapitre 34-98, qui ne concernait en 1999 que les moyens de délégations régionales au tourisme ;
- le regroupement s'accompagne d'un fort développement des crédits de l'administration centrale, qui passent de 31 millions de francs en 1999 à 40,9 millions de francs en 2000 soit +32%. Cette évolution ne correspond pas à des moyens administratifs supplémentaires - les crédits de fonctionnement courant baissent même de 0,81% - mais aux besoins engendrés par la nécessaire réforme de la traditionnelle enquête aux frontières dont la méthodologie doit changer par suite, notamment, de l'avènement de l'Euro.

## 2. Les moyens d'intervention en nette reprise

Le **chapitre 44-01 Développement de l'économie touristique**, qui s'était redressé en 1999 avec une hausse de **+ 17 % - faisant suite à une baisse de 8,3 % en 1998 -**, connaît une croissance de **12,8 % dans le budget pour 2000**.

Cette nette augmentation correspond à des évolutions contrastées. D'une part :

- **l'article 33** relatif aux *Contrats de plan État - régions*, est en hausse de **+ 69,5 %** : cette dotation passe de 17,7 millions en 1999 à 30 millions de francs dans le présent projet de budget, ce qui va permettre de répondre aux aspirations des régions en matière de développement touristique dans la perspective du XII Plan : amélioration de la qualité et la commercialisation de l'hébergement, adaptation des entreprises au marché, renforcement de l'attractivité des territoires ;
- **l'article 50** *Maison de la France*, après le fort redressement de 1999, **+ 25,4 %** - qui avait fait suite à la baisse de 9 % en 1998 -, continue sur sa lancée avec une hausse de 13,4 % pour l'année 2000. En fait, il s'agit de la compensation du passage à la TVA de cet organisme, opération en principe neutre mais qui, compte tenu des possibilités de récupération, devrait lui permettre de dégager environ un million de francs de moyens nouveaux sur une dotation dotale de 90,7 millions de francs.

En revanche, comme l'année dernière, d'autres articles connaissent des évolutions moins favorables :

- **l'article 10** *Observation économique* voit ses crédits simplement maintenus pour 2000, après la forte régression de **- 11,4 % en 1999** ;

- **l'article 34 *Autres opérations de développement territorial*** connaît une régression de ses crédits de 40,5 % après le fléchissement de 1999, - 1 %.

Enfin, en baisse globale de 7,1 %, **l'article 21 *Interventions stratégiques*** recouvre des situations diverses :

- le *paragraphe 30 Soutien au secteur associatif*, qui avait été porté à la suite d'une forte augmentation en 1999 à 11 millions de francs, est doté de 11,8 millions de francs pour 2000, afin de permettre, dans le cadre de conventions d'objectifs, de faire relayer par les associations de tourisme l'action de l'État en faveur du développement local et de l'insertion sociale ;
- au *paragraphe 20 Valorisation du produit touristique français l'AFIT*, Agence française de l'ingénierie touristique, bénéficie d'1 million de francs de crédits supplémentaires, ce qui porte sa dotation pour 2000 à 9 millions de francs, soit, compte tenu des apports en nature et des ressources externes, un budget total de 35 millions de francs en l'an 2000 ;
- le *paragraphe 10 Actions à caractère économique*, est doté de 20,8 millions de francs, ce qui situe ce poste au dessous de son niveau de 1995 et 1996.

En définitive, les variations de ces postes se répercutent au niveau du total des **dépenses ordinaires**, qui augmentent de près de + **11,2 %** par rapport au budget voté de 1999 (13,5 % en loi de finances initiales).

## ***B. LES DÉPENSES EN CAPITAL***

Les dépenses en capital, regroupées dans le **chapitre 66-03, Développement territorial du tourisme**, connaissent un traitement relativement favorable, si l'on fait abstraction des augmentations de crédits non reconductibles intervenues au cours de la discussion du budget du tourisme pour 1999 :

- les **autorisations de programme** se maintiennent au niveau de 59 millions ; cette stabilisation au niveau élevé de 1999 résultant des amendements parlementaires, recouvre les évolutions suivantes : forte augmentation des crédits consacrés à l'article 10 aux contrats de plan qui passent de 20,7 à 34,7 millions de francs de 1999 à 2000, maintien au niveau de 24,3 millions des dotations prévues pour la rénovation des hébergements touristiques associatifs ;

- les **crédits de paiements**, en diminution globale de 20 %, traduisent néanmoins des évolutions positives hors article 20 - Programme d'aménagement touristique - dont il faut rappeler qu'il avait été abondé de plus de 14 millions de francs au cours de la discussion budgétaire du projet de loi de finances pour 1999 : à côté du maintien des crédits consacrés aux hébergements associatifs, on constate que l'accent est mis sur dotations affectées aux contrats de plan, qui s'accroissent de + 34,4 %.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Traditionnellement, les rapports budgétaires sont l'occasion de rappeler les données les plus récentes relatives à la contribution du tourisme à l'économie française. C'est ainsi que :

- la **consommation touristique représenterait en 1998 7,3 % du PIB**, soit à peu près 12 fois la consommation de biens d'équipement ménagers, mais aussi 1,5 fois leur consommation de produits énergétiques et près des trois quarts de celles des produits issus de l'agriculture ;
- si **l'emploi total**, direct et indirect, est évalué à **2 millions de personnes**, des chiffres plus précis sont disponibles pour les activités d'hébergement et de restauration : en 1997, on comptait près de **600.000 salariés et plus de 185.000 non salariés**, ce dernier chiffre obtenu par sondage, reste encore largement approximatif, ce qui est l'occasion d'attirer l'attention sur les lacunes de notre appareil statistique en matière de tourisme ;
- en termes de flux, il faut souligner le grand dynamisme du secteur et notamment, de **l'hôtellerie restauration** : c'est ainsi que ce secteur a créé presque **20.000 emplois entre mars 1998 et mars 1999**.

Mais le tourisme n'est pas une simple activité économique, c'est aussi un mode de réalisation de la personne. Aussi, participe-t-il, au même titre que le travail, de ces droits concrets que la société doit s'efforcer de conférer aux individus qui la compose.

Cette dimension sociale du tourisme est un aspect essentiel dans la détermination des priorités de l'action gouvernementale.

### A. *DES SUCCÈS À CONFORTER*

Le poste « voyage » est le **premier excédent de la balance des services**. Cette performance ne doit pas être considérée comme naturelle : les

effets de la conjoncture comme certaines tendances à moyen terme, pourraient, si l'on n'y prend garde, éroder la compétitivité du produit « France ».

En outre, le secteur touristique vit aussi largement de la clientèle nationale et, à ce titre, les habitudes des Français sont un facteur important de ses perspectives de développement à long terme. De ce point de vue, on a constaté en 1998, la poursuite des tendances antérieures : **raccourcissement de la durée des séjours**, qui atteignent 11,9 jours contre 14,4 jours en 1990, prédominance des hébergements non marchands - famille et amis résidences secondaires - qui représentent 52 % des nuitées.

### 1. 1999 : d'excellents résultats en perspective

**Avec 70 millions d'arrivées touristiques internationales, la France confirme, en 1998, sa place de première destination touristique.**

Les effets du championnat du monde de football, qui ont permis d'augmenter de 3 millions le nombre d'arrivées sur notre territoire, continuent de se faire sentir en 1999 : on prévoit actuellement que le record de 1998 sera dépassé, si l'on en juge au solde positif du poste voyage en hausse pour les premiers mois de l'année de 17 % par rapport à la même période de 1998.

Sur le plan régional, la situation se présente de la façon suivante :

- en juillet, la plupart des régions françaises ont enregistré des résultats en hausse à l'exception de la Bretagne des régions intérieures du Sud-Ouest, de Rhône-Alpes, de l'Alsace et du Nord - Pas-de-Calais ;
- en août, la fréquentation a été en hausse dans la majorité des régions, sauf dans l'Ouest et dans le massif alpin, tandis que la fréquentation s'est stabilisée en Ile-de-France après la pointe de 1998 due à la coupe du monde.

**En termes de recettes touristiques**, la position de notre pays reste moins favorable : **la France**, loin derrière les États-Unis qui arrivent en tête avec 17 % du marché mondial, reste **troisième derrière**, selon les années, l'Espagne ou l'Italie.

Ces données montrent qu'en dépit de performances remarquables, le tourisme français présente des faiblesses.

## 2. Les données structurelles de notre spécialisation

En effet, si l'on examine la situation en tendance, on peut souligner deux phénomènes, qui amènent à nuancer cette appréciation globalement favorable :

en fait, **sur le long terme, les dépenses croissent plus vite que les recettes**. Il faut voir dans cette tendance un **phénomène structurel de rattrapage**, nos compatriotes ayant tendance à s'aligner sur les habitudes des autres pays d'Europe, où la proportion des voyages à l'étranger est beaucoup plus importante : seulement 10 % des séjours des Français ont lieu à l'étranger, alors que cette proportion est sensiblement plus importante dans les autres pays développés ;

structurellement la France a tendance à être surtout **un pays de transit** du fait de sa situation centrale en Europe. Cette limite peut se révéler aussi un atout : le développement de notre réseau autoroutier, celui du TGV comme la baisse sensible des tarifs aériens, font de notre pays une destination idéale pour des courts séjours thématiques, à caractère culturel ou naturel, par opposition à l'Italie et l'Espagne à qui leur position climatique permet de bénéficier de durées moyennes de séjours doubles des nôtres ;

enfin, on peut craindre un certain vieillissement des infrastructures touristiques françaises, qui, pour une part, datent des années soixante et des années soixante-dix.

Bref, notre pays ne doit pas considérer ses succès comme des acquis. Même s'il s'est montré capable de prolonger et dans une certaine mesure de réitérer l'effet coupe du monde par l'organisation de grands événements festifs comme la grande Armada ou l'éclipse du 11 août, la concurrence a des chances de se faire beaucoup plus rude.

### *B. LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET POUR 2000*

Les orientations du présent budget traduisent cette volonté d'approfondissement des dimensions sociale et économique du tourisme.

#### 1. La priorité sociale : développer le droit aux vacances

L'objectif fondamental de la politique actuelle est d'accroître la fréquentation touristique : le droit aux vacances dont sont encore exclus nombre de nos concitoyens - selon une étude récente 16 % des Français n'étaient pas partis en 1998 - , doit devenir une réalité. C'est ainsi que :

un projet de loi , promulgué le 12 juillet dernier favorise l'**accès au chèque vacances à 7,5 millions de salariés des PME qui ne pouvaient pas encore en bénéficier** ;

**l'aide au tourisme social** est une constante de l'action gouvernementale, comme en témoigne la tenue en mai 1999 d'États généraux du tourisme social : la mise en place d'une « **Bourse solidarité vacances** », dont l'objet est précisément de favoriser le départ des plus démunis, a permis, grâce à la solidarité des professionnels du tourisme et aux compétences des associations caritatives, de faire partir, dès cet été, 1000 personnes qui n'allaient pas en vacances. Dans le même but, l'effort en faveur des hébergements associatifs va se poursuivre en 2000 au niveau déjà atteint en 1999 de 24,3 millions de francs en AP et 13,4 millions de francs en CP.

## **2. Les priorités économiques : le renforcement de l'appareil touristique dans le cadre des contrats-Etat-régions et la promotion extérieure**

Par ailleurs, le présent budget ne méconnaît pas les enjeux économiques du tourisme en poursuivant l'adaptation de l'offre touristique.

### *a) La préparation du XIIème plan et l'aménagement touristique du territoire*

Dans ce but et compte tenu des moyens budgétaires accrus dont dispose le secrétariat d'État, il est prévu de mettre l'accent sur :

les moyens affectés aux contrats de plan : ils seront ainsi renforcés par l'augmentation tant des crédits d'intervention - qui passent de 17,7 millions de francs à 30 millions de francs soit une augmentation de + 69,5 % - que des subventions d'investissement qui passent de 15,1 millions de francs à 20,3 millions de francs soit une croissance de 34,4 %. Au total, les contrats de plan devraient ainsi bénéficier de plus de 50 millions de francs en termes de crédits de paiement dans le projet de budget pour 2000 ;

l'adaptation des structures et procédures territoriales de promotion du tourisme : en complément de cette approche à proprement parler budgétaire, il faut noter l'annonce par la secrétaire d'État au tourisme d'une réforme de l'organisation territoriale du tourisme : il est prévu, peut-être même dans le cadre d'un code, de toiletter les compétences des collectivités locales en la matière et, en particulier, les modalités de classement des communes touristiques, des stations littorales thermales ou de montagnes, en y introduisant notamment, la notion de « pays d'accueil touristique » .

*b) La prospection des marchés étrangers et la promotion de l'image de marque de la France*

Maison de la France voit ses dotations pour 2000 augmenter de plus de 13,4 % après la très forte croissance de 1999 - + 23 % - qui avait suivi la période de restriction du milieu des années 90.

Dans un monde de plus en plus concurrentiel et dans la perspective de l'Euro qui rendra les marchés encore plus transparents, il est important de chercher à fidéliser notre clientèle et à conquérir de nouveaux marchés.

**C. DES MOTIFS DE SATISFACTION MAIS AUSSI DE PRÉOCCUPATION**

Votre rapporteur spécial se réjouit de ce que ce budget connaisse après des années de « vaches maigres », une croissance soutenue même si, compte tenu de la faiblesse des niveaux de départ, on soit encore loin de l'effort qu'exigerait un secteur aussi important pour le développement de l'économie et de l'emploi : **dans un certain nombre de domaines, on se trouve toujours en dessous des niveaux de crédits atteints en 1995** : tel est en particulier le cas des moyens de fonctionnement courants de l'administration centrale du chapitre 34-98 ( article 10, § 10 à 60 ) ou celui des crédits de paiement du chapitre 66-03 développement territorial du tourisme.

Mais il ne faudrait pas que les bonnes nouvelles annoncées chaque été fassent oublier les faiblesses structurelles actuelles ou potentielles qui pourraient handicaper notre pays. Aussi, votre rapporteur spécial se doit d'attirer l'attention les points qui, selon lui pourraient être encore mieux pris en compte par la politique du Gouvernement :

**1. L'accent mis sur le droit aux vacances doit être articulé sur les efforts déployés en matière de politique de la ville**

La secrétaire d'État met à juste titre l'accent sur l'accès de tous aux vacances. Le chèque vacances vient d'être étendu, la Bourse solidarité vacances fonctionne désormais sous la forme d'un groupement d'intérêt public. Mais beaucoup de jeunes ne partent encore pas en vacances : 27 % des jeunes entre 5 et 18 ans ne seraient ainsi pas partis en vacances au cours de l'été 1998. Une réflexion est en cours à ce sujet au secrétariat d'État au tourisme, c'est bien ; mais il conviendrait de l'articuler avec l'action des autres ministères concernés et, en particulier, avec les instances responsables de la politique de la ville.

## **2. L'attention portée aux conditions de travail doit être complétée par une volonté de mieux exploiter le gisement d'emplois que constitue le tourisme**

Une réflexion a été menée sur la base du rapport de M. Anicet Le Pors sur la question des travailleurs saisonniers, qui doivent faire l'objet prochainement de mesures spécifiques ; la convention collective pour le secteur de l'hôtellerie restauration a été signée au début de l'année 1999, tandis que les premiers accords sur les 35 heures sont signés dans certaines grandes entreprises de tourisme ; tout cela constitue des avancées sociales remarquables qui doivent être saluées.

Toutefois, du chemin reste à parcourir, en matière de création d'emplois. Faute de formation adaptée sans doute, le secteur ne crée que 12.000 emplois par an, alors qu'il pourrait en créer au moins le double. Le tourisme est une industrie de main d'œuvre ; il offre donc de vastes débouchés aux jeunes pour peu qu'on leur donne la formation adéquate. Bref, **la formation professionnelle est un grand chantier qui devrait constituer une des priorités du ministère en liaison avec celui de l'Education nationale.**

## **3. La lutte contre le vieillissement des équipements touristiques**

Il faut se garder de tout triomphalisme. Les bons résultats actuels ne doivent pas faire illusion. L'offre touristique française vieillit. Toute négligence pourrait conduire à des lendemains qui déchantent.

Le dispositif mis en place l'année dernière pour les villages résidentiels de tourisme sera-t-il suffisant ? On peut en douter surtout si l'on considère que **l'abaissement de la TVA sur les travaux à domicile aboutit indirectement à atténuer en fait l'intérêt d'une récupération de la TVA.**

Il faut réfléchir dès maintenant à la mise en place de mécanismes nouveaux d'incitation à la mise aux normes et aux goûts du jour des grands ensembles touristiques.

La désaffection pour la montagne d'été que l'on constate actuellement est sans doute le signe annonciateur de cette inadaptation.

## **4. L'évaluation nécessaire des politiques touristiques**

L'Agence Française d'ingénierie touristique, qui est un groupement d'intérêt public permettant d'associer administrations et partenaires privés, a

réussi, depuis sa création en 1993, à faire réaliser un ensemble d'études sectorielles ou de méthodologie générale, qui constituent une aide très utile à la décision des investisseurs privés comme des responsables publics : y-a-t-il des possibilités d'investissements dans tel ou tel domaine ? Comment doit-on s'y prendre pour développer le tourisme dans une commune, un pays, un département, une région ? Telles sont les questions auxquelles permettent de répondre les études de cet organisme.

Il reste qu'à côté de ces études essentiellement orientées vers l'aide à la décision d'investir, on pourrait songer à développer l'aspect évaluation de l'efficacité des politiques publiques, voire à tirer les leçons des succès ou des échecs commerciaux des opérateurs privés. La modicité des moyens alloués au tourisme comme l'importance des investissements nécessaires exigent que l'on soit particulièrement attentif au retour d'expérience sur les opérations déjà réalisées.

## EVOLUTION - PLF 2000/PLF 99

		PLF 1999	PLF 2000	Variation PLF 2000/PLF 99 en francs	Variation % PLF 2000 / PLF 99
31,33	<b>Personnel</b>	87.230.000	87.630.000	400.000	0,46%
34-97	<b>Moyens de fonctionnement des services centraux</b>	<b>32.000.000</b>			
10	Administration centrale	31.000.000			
	§10 à 60 Fonctionnement courant	16.000.000			
	§70: Etudes	7.300.000			
	§80: Information, promotion et communication	3.200.000			
	§90: Informatique et télématique	4.500.000			
20	S.E.A.T.M	1.000.000			
34-98	<b>Moyens de fonctionnement des services déconcentrés</b>	<b>7.500.000</b>			
10	DRT	7.500.000			
34-98 (nouv.)	<b>Moyens de fonctionnement des services</b>		<b>49.870.770</b>	<b>10.370.770</b>	<b>26,26%</b>
10	Administration centrale		40.870.770	9.870.770	31,84%
	§10 à 60 Fonctionnement courant		15.870.770	-129.230	-0,81%
	§70: Etudes		17.300.000	10.000.000	136,99%
	§80: Information, promotion et communication		3.200.000	0	0,00%
	§90: Informatique et télématique		4.500.000	0	0,00%
20	S.E.A.T.M		1.000.000	0	0,00%
30	Délégations régionales au tourisme		8.000.000	500.000	6,67%
37-91,10	<b>Frais de justice et réparations civiles</b>	<b>100.000</b>	<b>100.000</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>
Sous total:	<b>Fonctionnement</b>	<b>39.600.000</b>	<b>49.970.770</b>	<b>10.370.770</b>	<b>26,19%</b>
<b>TITRE III</b>		<b>126.830.000</b>	<b>137.600.770</b>	<b>10.770.770</b>	<b>8,49%</b>
44-01	<b>Développement de l'économie touristique</b>	<b>214.670.000</b>	<b>250.070.000</b>	<b>35.400.000</b>	<b>16,49%</b>
art 10	Observation économique	3.200.000	3.200.000	0	0,00%
§ 10	O.N.T	2.000.000	2.000.000	0	0,00%
§ 20	conventions régionales	1.200.000	1.200.000	0	0,00%
art 21	Interventions stratégiques	38.968.000	41.570.000	2.602.000	6,68%
§ 10	Actions à caractère économique	19.968.000	20.770.000	802.000	4,02%
	Soutien aux indus touristiques et formation aux emplois	2.312.000	2.312.000	0	0,00%
	Valorisation internationale	687.000	1.490.000	803.000	116,89%
	Contractualisation avec les structures fédératives	10.219.000	10.218.000	-1.000	-0,01%
	Promotion en France	6.750.000	6.750.000	0	0,00%
§ 20	Valorisation du produit touristique: G.I.P-A.F.I.T	8.000.000	9.000.000	1.000.000	12,50%
§ 30	Soutien au secteur associatif	11.000.000	11.800.000	800.000	7,27%
art 33	Développement territorial du tourisme : contrats de plan Etat-Régions	17.702.000	30.000.000	12.298.000	69,47%
art 34	Développement territorial du tourisme :autres opérations	1.800.000	1.800.000	0	0,00%
§ 10	Programmes d'aménagement touristique	1.800.000	1.800.000	0	0,00%
art 50	Promotion à l'étranger : G.I.E.Maison de la France	153.000.000	173.500.000	20.500.000	13,40%
§ 10	Subvention au G.I.E Maison de la France	80.000.000	90.719.450	10.719.450	13,40%
§ 20	Contributions au actions de promotion en partenariat avec Maison de la France	73.000.000	82.780.550	9.780.550	13,40%
Sous total:	<b>Fonctionnement + Titre IV</b>	<b>254.270.000</b>	<b>300.040.770</b>	<b>45.770.770</b>	<b>18,00%</b>
<b>total D.O</b>		<b>341.500.000</b>	<b>387.670.770</b>	<b>46.170.770</b>	<b>13,52%</b>
<b>TITRE VI:</b>					
	<b>A.P</b>				
66-03	<b>Développement territorial du tourisme</b>	<b>45.000.000</b>	<b>59.000.000</b>	<b>14.000.000</b>	<b>31,11%</b>
10	Contrats de plan Etat-régions	20.700.000	34.700.000	14.000.000	67,63%
20	Programmes d'aménagement touristique	0	0	0	0,00%
30	Programme de rénovation des hébergements à caractère touristique	24.300.000	24.300.000	0	0,00%
	<b>C.P</b>				
66-03	<b>Développement territorial du tourisme</b>	<b>30.500.000</b>	<b>35.700.000</b>	<b>5.200.000</b>	<b>17,05%</b>
10	contrats de plan	15.100.000	20.300.000	5.200.000	34,44%
	services votés	8.890.000	9.890.000		
	mesures nouvelles	6.210.000	10.410.000		
20	programmes d'aménagement touristique	2.000.000	2.000.000	0	0,00%
	services votés	2.000.000	2.000.000		
	mesures nouvelles	0	0		
30	programme de rénovation des hébergements à caractère associatif	13.400.000	13.400.000	0	0,00%
	services votés	6.110.000	6.110.000		
	mesures nouvelles	7.290.000	7.290.000		
<b>TOTAL: D.O+ C.P</b>		<b>372.000.000</b>	<b>423.370.770</b>	<b>51.370.770</b>	<b>13,81%</b>

## INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION

### SÉCURITÉ

*Rapporteur spécial : M. André VALLET*

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

### A. DOMAINES D'INTERVENTION

Les crédits dont traite la présente note de présentation sont regroupés dans quatre des cinq agrégats du budget de l'Intérieur et de la décentralisation, à savoir les numéros :

01. Administration générale
02. Administration territoriale
03. Sécurité civile
04. Police nationale,

seul l'agrégat 05 (collectivités locales) qui fait l'objet du rapport spécial « décentralisation » de votre commission n'est pas concerné.

L'agrégat 01 correspond essentiellement aux dépenses de l'administration centrale du ministère<sup>1</sup> et l'agrégat 02 à celles des administrations préfectorales (préfectures, sous-préfectures et secrétariats généraux pour l'administration régionale).

Comme le montrent les éléments chiffrés suivants, ce budget, de plus de 50 milliards de francs, est essentiellement consacré à **la sécurité**, publique et

---

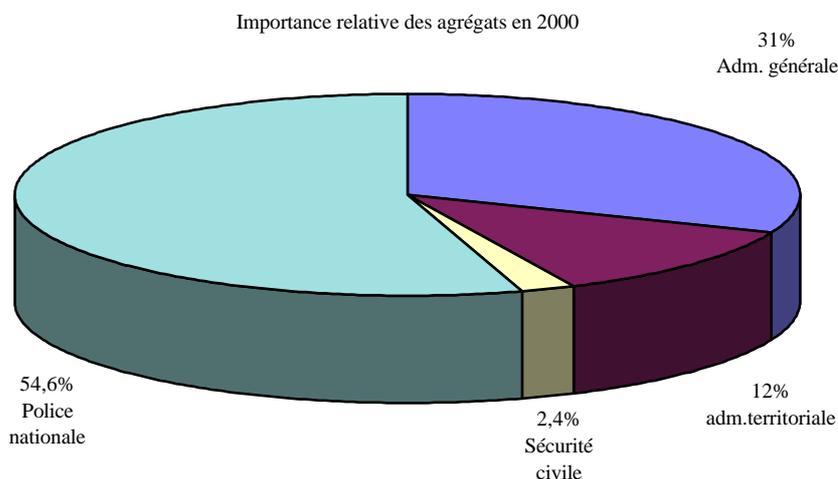
<sup>1</sup> Et accessoirement aux moyens consacrés aux cultes (en Alsace-Lorraine), aux contentieux, et aux élections...

civile (près de 60 % des dépenses) et plus particulièrement au financement des actions de la Police nationale (plus de 50 % des crédits).

Mais, l'administration générale, centrale et préfectorale, y occupe une place importante (plus de 40 % du total, soit plus de 20 milliards de francs).

Importance relative des agrégats en 2000

Administration générale	17.000 MF	31,0%
Administration territoriale	6.500 MF	12,0%
Sécurité civile	1.300 MF	2,4%
Police nationale	30.000 MF	54,6%
<b>TOTAL</b>	<b>54,8 MdsF</b>	<b>100,0%</b>



## ***B. LE POIDS DES DÉPENSES ORDINAIRES***

Le tableau ci-dessous démontre le poids écrasant, dans la plupart des cas :

- des dépenses de fonctionnement (96,5 % du total),

- et, plus particulièrement de celles de personnel (90 % de l'agrégat 01-*Administration générale*, plus de 80 % de l'agrégat 04-*Police nationale*), à l'exception de la *sécurité civile* (agrégat 03) pour laquelle l'importance des équipements (avions et hélicoptères notamment) et de leur fonctionnement est financièrement relativement plus grande, même si le rôle des hommes (pompiers, secouristes, pilotes de Canadiens...) y est tout aussi déterminant

**Le poids respectif des différentes catégories de dépenses**

Agrégats	Titre III		Total Titre III	Titre IV	Total D.O.	Titre V		Titre VI		Total D.C.		TOTAL D.O. + C.P.
	Personnel	Fonctionnement				A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	
01-Adm. Générale	15 400	1 000	16 400	533	16 960	74	78	0	0	74	78	17 037
<i>% de l'agrégat</i>	<i>90,4</i>	<i>5,9</i>	<i>96,3</i>	<i>3,1</i>	<i>99</i>		<i>1</i>				<i>0,6</i>	<i>100</i>
02-Adm. territoriale	4 150	2 110	6 260	0	6 260	244	200	0	0	244	200	6 461
<i>% de l'agrégat</i>	<i>64,2</i>	<i>32,6</i>	<i>96,8</i>	<i>0</i>	<i>97</i>		<i>3</i>				<i>3,1</i>	<i>100</i>
03-Sécurité civile	362	581	943	79,35	1 023	269	245	0	0	269	245	1 268
<i>% de l'agrégat</i>	<i>28,6</i>	<i>45,8</i>	<i>74,4</i>	<i>6,3</i>	<i>81</i>		<i>19</i>				<i>19,3</i>	<i>100</i>
04-Police	24 780	4 064	28 844	0	28 840	1 111	1 102	50	50	1 161	1 152	29 992
<i>% de l'agrégat</i>	<i>82,6</i>	<i>13,5</i>	<i>96,1</i>		<i>96</i>		<i>4</i>		<i>0</i>		<i>0,2</i>	<i>100</i>
<b>TOTAL</b>	<b>44 692</b>	<b>7 755</b>	<b>52 447</b>	<b>612,35</b>	<b>53 083</b>	<b>1 698</b>	<b>1 625</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>1 748</b>	<b>1 675</b>	<b>54 757</b>
<i>% du total des Agrégats (DO+CP)</i>	<i>81,6</i>	<i>14,2</i>	<i>95,8</i>	<i>1,1</i>	<i>96,9</i>		<i>3</i>		<i>0,1</i>		<i>3,1</i>	<i>100</i>

Pour paraphraser la célèbre maxime de Jean Bodin (« il n'est de richesse que d'hommes »), le budget de l'Intérieur montre qu'il n'est de bonne administration ou de bonne police que d'hommes.

Ce budget, en effet, dont plus de 80 % des dépenses sont des dépenses de personnel, finance l'action de plus de 160.000 personnes ainsi réparties :

**Effectif budgétaire 2000**

<b>Agrégat 01</b>	
Administration générale	6 374
<b>Agrégat 02</b>	
Administration territoriale	27 667
<b>Agrégat 03</b>	
Sécurité civile	1 589
<b>Agrégat 04</b>	
Police nationale	127 806
<b>TOTAL</b>	<b>163 436(1)</b>

(1) NB : hors création de 4150 adjoints de sécurité et suppression de 2075 emplois de policiers auxiliaires

**C. LES GRANDS PRINCIPES DE LA POLITIQUE SUIVIE**

La gestion des ressources humaines occupe, au sein du ministère de l'Intérieur, une place d'autant plus déterminante que :

- une part importante des personnes en cause est soumise à des **sujétions particulières** (dangers et horaires spéciaux pour les fonctionnaires de la police et de la sécurité civile, surcroît de travail, dans l'administration territoriale, dû à la gratuité des cartes d'identité et à la régularisation des étrangers) ;
- la **professionnalisation des armées** soulève des problèmes spécifiques pour la police nationale (remplacement des auxiliaires du contingent) et la sécurité civile (professionnalisation des UIISC : Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile) ;
- il est nécessaire, dans la police, d'une part, de rééquilibrer la **pyramide des effectifs**, d'un point de vue à la fois hiérarchique (déflation des échelons supérieurs) et démographiques (en freinant les départs anticipés à la retraite), d'autre part, de les **redéployer** des bureaux vers le terrain et, en particulier, au sein des zones sensibles ;

- le ministère de l'Intérieur doit montrer l'exemple de l'**efficacité** et de la **modernité** dans l'accomplissement de ses tâches qui correspondent aux missions régaliennes les plus fondamentales et les moins contestées de l'Etat et, en ce qui concerne la sécurité, à une profonde attente des Français. Dans ce sens, sont entrepris des efforts :

- de gestion (programmation, contrôles, globalisation des autorisations budgétaires, économies),

- de formation (élévation des niveaux de compétence, extension de la qualification d'officier de police judiciaire),

- de progrès technique (équipement informatique, réseaux de transmission, police scientifique, fichiers d'empreintes génétiques),

- de perfectionnement des services rendus à la population (accueil, disponibilité, présence sur la voie publique, aide aux victimes...).

Ces efforts justifient, en contrepartie, l'octroi aux personnels concernés d'avantages ou, dans certains cas, de simples mesures de rattrapage (mise aux normes d'hygiène des locaux des commissariats, alignement des primes des hauts fonctionnaires de l'administration centrale sur celles, de 20 % supérieures, d'autres ministères).

#### ***D. ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES***

Comme le montre le tableau suivant, l'action du ministère de l'Intérieur (sécurité et administration du territoire) constitue une véritable priorité gouvernementale puisque ce budget augmente de près de 3 % (+2,9 % contre +1,2 % pour le total des budgets civils), soit plus d'un milliard et demi de dépenses supplémentaires.

<i>En MF</i>	<b>Dotation 1999</b>	<b>Principales Evolutions</b>		<b>2000/1999 %</b>
		<b>Mesures acquises 1999</b>	<b>PLF 2000</b>	
<b>Agrégat 01</b>	<b>16 546,9</b>	<b>-87,346</b>	<b>17 036,5</b>	<b>2,9</b>
<i>dont :</i>				
Fonctionnement	1 573,6	-562,2	1 037,2	-34
Personnel	14 916,3	474,9	15 389	+3,20
C.P.	51	1,45 (1)	77,65	+52,25
<b>Agrégat 02</b>	<b>6 324,90</b>	<b>34,60</b>	<b>6 460,60</b>	<b>2,10</b>
<i>dont :</i>				
Fonctionnement	1 887,5	-14,4	2 116,7	12,1
Personnel	4 274,4	48,9	4 147,9	-2,9
C.P.	163	-33 (1)	196	-20,2
<b>Agrégat 03</b>	<b>1 220,6</b>	<b>735,9</b>	<b>1 267,5</b>	<b>3,8</b>
<i>dont :</i>				
Fonctionnement	558,2	-1283,0	580,9	+4,00
Personnel	322,5	+202,0	362,25	+12,30
C.P.	262,5	-31,1 (1)	244,9	-6,7
<b>Agrégat 04</b>	<b>29 111,7</b>	<b>249,0</b>	<b>29 992,2</b>	<b>3,0</b>
<i>dont :</i>				
Fonctionnement	3 905,5	-74,2	4 063,6	4,0
Personnel	24 235,2	323,1	24 776,2	2,2
C.P.(1)	971,0	-6,1 (1)	1 152,4	18,7
<b>TOTAL</b>	<b>53 204,1</b>	<b>+932,1 (DO) -68,6 (CP)(1)</b>	<b>54 756,8</b>	<b>2,9</b>

(1) Différence entre services votés et dotation initiale non comprise dans le total des mesures acquises qui ne concerne que les dépenses ordinaires

Cette progression correspond, selon le ministre, au financement de l'exécution de quatre objectifs essentiels :

- gestion optimisée des crédits de l'administration centrale,
- réforme de l'administration territoriale,
- renforcement des moyens opérationnels de la sécurité civile,
- enfin, et surtout, mise en œuvre de la police de proximité,

un certain nombre de changements de nomenclatures ont lieu (notamment, fusion au sein des articles de rémunérations principales des articles spécifiques relatifs à des bonifications indiciaires, création de chapitres « dotations globalisées de préfectures » et « financement des partis et groupements politiques »).

## II. PRINCIPALES NOUVEAUTÉS

La maîtrise des dépenses de reconduction (dont la hausse est contenue en-deçà de 900 millions de francs) grâce à un effort de gestion (notamment dans le cadre de la globalisation de certaines dotations) et d'économie (du fait, par exemple, de la mise en concurrence des opérateurs de télécommunication et de la baisse des équipements correspondants) permet d'augmenter la part des mesures nouvelles affectées aux quatre priorités du ministère évoquées ci-dessus (+ 606 millions de francs, soit + 5 % pour les dépenses ordinaires et + 16 % pour les crédits de paiement).

Les mesures relatives aux personnels (statutaires, indemnitaires, concernant les effectifs...) occupent une place prépondérante dans cet ensemble, en application de la politique dont les principes ont été énoncés ci-dessus (compensation des sujétions particulières, repyramidage, redéploiements, élévation de qualifications...).

### A. LES MESURES DE DÉPENSES ORDINAIRES

#### 1. La consolidation de mesures acquises

Concernant les dépenses ordinaires, une partie des mesures prévues par ce budget concerne les **mesures acquises**, c'est-à-dire les modifications apportées à la loi de finances initiale pour 1999 dont résultent les services votés pour 2000.

Ces mesures, lorsqu'elles sont reconduites (ce qui n'est pas automatique), peuvent **bénéficier d'une extension en année pleine** :

- *exemples* : . la revalorisation des rémunérations publiques (+386,6 millions de francs)
- . la rémunération, en 2000, des 7.600 adjoints de sécurité recrutés en 1999 (+61,8 millions de francs et + 6,5 millions de francs de mesures d'accompagnement).

Elles peuvent encore donner lieu à des ajustements s'agissant de crédits évaluatifs ou provisionnels :

- *exemples* : . l'application d'un important accord salarial conclu dans la Fonction publique (+14,3 millions de francs) qui implique un repyramidage de la catégorie C, des revalorisations de rémunérations (au profit, entre autres, des pompiers de Paris)

et des transformations permettant de créer 469 emplois de gardiens de la paix,

. la participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la Ville de Paris.

## **2. La remise en cause de services votés**

Des économies sur les crédits de fonctionnement (diminution des services votés) permettent de gager certaines dépenses : amélioration du régime indemnitaire des pilotes d'hélicoptères, recrutement par la police d'ingénieurs d'informaticien de haute technicité.

Certaines évolutions (professionnalisation des armées, réduction du nombre des ministres du culte en Alsace-Lorraine) entraînent une diminution inéluctable des dépenses correspondantes : 145 millions de francs, notamment, au titre, principalement, de la suppression de 2.075 emplois de policier auxiliaire et de 25 emplois de desservants du culte catholique.

## **3. Les mesures nouvelles au sens budgétaire**

Mis à part des transferts, dont le principal concerne le regroupement, sur un nouveau chapitre 37-20 doté de 346,6 millions de francs des dotations globalisées de quatre préfectures<sup>1</sup> d'importants moyens nouveaux sont dégagés (+ 597 millions de francs).

### *a) Les moyens généraux des services*

Ils augmentent de 193,6 millions de francs (dont + 185,6 millions de francs au profit de la seule police nationale, avec une priorité à la formation, au renouvellement du parc automobile, à l'équipement des zones sensibles, à l'informatisation des services...).

Concernant les autres agrégats, il est prévu :

- pour la sécurité civile, la location d'un avion Hercules C 130 et la modernisation du déminage (+ 5 millions de francs),

- pour l'administration générale, une augmentation des crédits de formation (+ 5 millions de francs) et de loyer (+ 3 millions de francs).

---

<sup>1</sup> Doubs, Finistère, Isère, Seine-Maritime

*b) Pour les autres dépenses, il s'agit essentiellement de mesures de personnel*

qui consistent en :

(1) des **créations d'emplois** (recrutements ou transformations)

dont les principales concernent la **police nationale** :

- embauche de 4.150 adjoints de sécurité (+ 107,6 millions de francs)
- créations de 100 emplois scientifiques (+17,3 millions de francs) et de quatre médecins du RAID (service de répression, assistance, intervention et dissuasion),
- transformation de 300 emplois de gardiens de la paix en 150 emplois de brigadiers, 150 emplois de brigadiers majors et de 35 officiers en 36 attachés de police (+15,8 millions de francs),
- l'**administration générale** bénéficie, néanmoins, pour sa part, de la création, par transformation d'emplois, de 49 postes d'adjoint administratif et de six chargés d'études documentaires (l'impact budgétaire en est mineur),
- quant à la **sécurité civile**, elle subit les effets de la professionnalisation des armées, notamment en ce qui concerne les unités d'intervention et d'instruction (+ 38,4 millions de francs) et les services de police et d'incendie de la Ville de Paris (+11 millions de francs).

(2) de nombreuses mesures indemnitaires sont par ailleurs prévues

au bénéfice principalement :

- de la **police nationale** (+71,8 millions de francs) :
  - . primes de fidélisation dans les zones sensibles (+ 45,4 millions de francs),
  - . provisions catégorielles pour le corps de commandement et d'encadrement (+ 14 millions de francs),
  - . pour lutter contre les départs anticipés à la retraite, augmentation du nombre de bénéficiaires (+600) de l'échelon exceptionnel de gardien de la paix et élévation à l'échelon exceptionnel de 40 emplois de commandants (+4,8 millions de francs),
- mais, ont droit également à des revalorisations indemnitaires (+17,9 millions de francs au total) les personnels de l'administration centrale, des préfectures

ainsi que les pilotes d'hélicoptères et d'avions de la sécurité civile (suite aux mouvements de grèves, exceptionnels, de 1999).

*c) Les dépenses d'informatique et de télématique*

Elles augmentent de près de 100 millions de francs (+ 96 millions de francs), essentiellement au profit de la police nationale<sup>1</sup> (+ 49 millions de francs) mais aussi des préfetures (+24,7 millions de francs) et de l'administration centrale (+22 millions de francs).

*d) Les crédits de vacation*

L'administration centrale bénéficie aussi, pour son service de transmissions et de l'informatique, d'une progression de ses **crédits de vacations**. Ceux-ci augmentent, dans l'ensemble, de 14,6 millions de francs, y compris : + 7 millions de francs (dont 5 millions de francs non reconductibles) pour les préfetures, + 4 millions de francs pour la police nationale et la coopération policière internationale.

**B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES EN CAPITAL**

Les dépenses en capital ne représentent que 3,1 % (en crédits de paiement) de ce budget.

Bien que modeste, donc, en valeur relative, le montant de ces crédits n'en est pas moins non négligeable en valeur absolue (1,75 milliard de francs en AP et 1,67 milliard de francs en CP) et leur progression forte, en ce qui concerne les crédits de paiement (+ 20 % au titre V et + 50%, par rapport aux services votés, au titre VI).

---

<sup>1</sup> programmes CHEOPS (circulation hiérarchisée des enregistrements de police sécurisés), TESA (équipements des terminaux embarqués dans les véhicules), FAED (fichier automatisé des empreintes digitales) STIC (système de traitement des infractions constatées)

		1999	2000	
<b>Titre V - Equipements administratifs et divers</b>	AP	1 733,5	1 698	-2%
	CP	1 347,5	1 621	+20%
<b>Titre VI - Subventions d'investissement</b>	AP	100	50	-50%
	CP	100	50 (services votés : 25)	-50% (mais +50% par rapport aux services votés)

En l'an 2000, les principaux postes de dépenses seront les suivants :

	AP	CP
<b>Titre V</b>		
- Rénovation du parc immobilier de la police nationale	593	571
- Equipement des préfectures et sous-préfectures	244	196
- Entretien des moyens aériens de la sécurité civile	221	211
- Véhicules lourds de la police	65	65
- Equipement informatique de l'administration générale	18,5	25,1
- Programme ACROPOL (transmissions numériques cryptées de la police nationale)	400	400
<b>Titre VI</b>		
- Logements destinés aux fonctionnaires de police	50	50

On mesure, là encore, la priorité dont la police de proximité fait l'objet : une part importante des crédits immobiliers lui est réservée (implantations dans les zones sensibles, logement des îlotiers) et ACROPOL la favorise, en contribuant à accroître la mobilité des forces de l'ordre.

Mais, l'investissement immobilier des préfectures et sous-préfectures n'en est pas pour autant négligé (244 millions de francs d'AP et 196 millions de CP). Les crédits concernés seront principalement consacrés à des travaux de grosse maintenance et à la construction de nouveaux bâtiments, notamment à Sarcelles (40 millions de francs), Poitiers (29 millions de francs), Le Raincy (29 millions de francs).

### III. PRINCIPALES OBSERVATIONS

#### **Première partie : les raisons d'adopter un budget qui correspond aux aspirations des Français et aux fonctions régaliennes de l'Etat**

##### **A. DES PRIORITÉS CORRECTEMENT ORIENTÉES**

Ce budget consacre plus de la moitié de ses dépenses et de ses mesures nouvelles à la police.

Or, la sécurité publique correspond, à la fois, à l'une des fonctions régaliennes les plus essentielles et les moins contestées de l'Etat et à l'une des préoccupations majeures (avec l'emploi) de nos concitoyens.

Il s'agit d'une priorité qui fait l'objet d'un large consensus politique.

En outre, l'augmentation des crédits (+ 2,9 %) s'accompagne d'efforts de gestion et d'économies<sup>1</sup> et demeure relativement modérée -même si elle est deux fois plus forte que celle de la moyenne des dépenses civiles de l'Etat (+ 1,2 %)- en comparaison des évolutions d'autres dotations privilégiées (environnement : + 8,6 % ; emploi et solidarité : + 4,3 %).

##### **B. LA POURSUITE DE L'ADAPTATION DE LA POLICE AUX CHANGEMENTS AUXQUELS ELLE EST CONFRONTÉE**

###### **1. De profondes évolutions**

La police est confrontée à trois types de changements susceptibles de poser de nouveaux problèmes de sécurité.

###### *a) Les mutations de notre société et leurs conséquences :*

- urbanisation, mobilité des populations et immigration, chômage et fractures sociales, éclatement de la structure familiale, crise des valeurs (civisme...),
- donc, évolution des atteintes à l'ordre public : concentration dans certaines zones, augmentation des incivilités, modifications de la délinquance

---

<sup>1</sup> grâce à une globalisation et à une déconcentration de la gestion des crédits ainsi qu'à l'utilisation de marges de manoeuvre (repyramidages de certains corps, diminutions structurelles de certaines dépenses, etc...)

(apparition de formes nouvelles, internationalisées, informatisées ; augmentation de celles des mineurs et liées à la toxicomanie, etc...),

- montée du sentiment d'insécurité.

*b) Les modifications prévisibles de la pyramide des âges des policiers*

Face à une diversification et à un accroissement de leurs tâches, les forces de l'ordre vont être confrontées, dans les prochaines années, à un véritable choc démographique : remplacement, dans les cinq années à venir, de près de 24.400 fonctionnaires devant partir à la retraite (les « générations Marcellin ») et recrutement de 20.000 adjoints de sécurité (d'autant plus nécessaire qu'il n'y aura plus, du fait de la professionnalisation des armées, d'auxiliaires appelés du contingent). Or, ces derniers étaient près de 10.000 en 1996 et plus de 4.000 encore en 1999.

*c) Le progrès scientifique et technique*

La police se doit d'exploiter les possibilités que lui offrent les nouvelles techniques d'information et de communication (qui sont à l'origine aussi de nouvelles formes de délinquance) ainsi que la génétique (identification des auteurs de crimes sexuels).

## **2. Des adaptations souvent appropriées**

Les mesures prévues par ce budget sont de nature à faciliter l'adaptation de la police aux défis évoqués ci-dessus.

Il s'agit, par une meilleure utilisation des ressources humaines (formation, redéploiements, repyramidages et requalifications, modernisation des moyens d'investigation et des équipements), de rendre la police à la fois plus efficace et plus proche de la population.

*a) La formation*

La formation (initiale et continue) des personnels de police constitue, à juste titre, l'une des priorités du ministère avec une dépense de 267 millions de francs en 2000, l'ouverture de nouvelles écoles, la création d'une direction spécifique, la mise en œuvre d'un schéma directeur...

De nouvelles formations ciblées sur certaines missions particulières (lutte contre la toxicomanie, prévention de la délinquance des mineurs, affectation

dans les zones sensibles) ou sur certains personnels (adjoints de sécurité) ont été prévues.

*b) Les redéploiements d'effectifs*

Une rationalisation du partage des attributions entre la police et la gendarmerie, à la suite des conclusions de MM. Carraz et Hyst, et de la consultation menée par M. Fougier devrait permettre le redéploiement progressif, dans les zones sensibles, de 3.000 policiers.

Une autre possibilité de redéploiement des bureaux vers le terrain, consiste à libérer les policiers d'un certain nombre de tâches indues qu'ils doivent accomplir, notamment en raison de la sous-administration de la police nationale.

Un certain nombre de mesures prévues en 2000 vont dans ce sens : création, par transformation d'emplois, de 36 postes d'attachés de police, externalisation de tâches de maintenance du parc automobile, mais cela ne suffit pas .

1.200 policiers ont déjà été transférés en 1999 vers les 26 départements les plus sensibles, 7.000 policiers et gendarmes au total devraient l'être jusqu'en 2001.

*c) Le repyramidage des effectifs*

La nécessité de rééquilibrer la pyramide des effectifs de la police, d'un point de vue, à la fois démographique et hiérarchique, présente à la fois des contraintes et des opportunités :

- contraintes pour freiner les très nombreux départs anticipés à la retraite (par crainte d'une remise en cause des avantages acquis pour les futurs partants), pour anticiper les remplacements inéluctables dès le stade de l'entrée dans les écoles ;
- mais, d'un point de vue hiérarchique, la déflation des corps de conception et de direction, et de commandement et d'encadrement, au profit d'un étoffement du corps de maîtrise et d'application est financièrement avantageuse.

Ces politiques ont, dans le budget pour 2000, un certain nombre de conséquences : augmentation du nombre de bénéficiaires d'échelons exceptionnels (gardiens de la paix et commandants), création de 469 emplois de gardiens de la paix (qui dégage une économie de 21,19 millions de francs).

Cependant, les redéploiements et le freinage des départs anticipés à la retraite ne suffiront pas à suppléer les recrutements nécessaires par la baisse prévisible des effectifs (24.000 départs en cinq ans).

*d) Les autres mesures de réorganisation*

Certaines réorganisations (aménagement d'horaires, rationalisation de tâches...) peuvent améliorer la disponibilité des personnels pour des actions de terrain.

La réforme des horaires dans la police, mise en place au début de 1997 (cycle dit « 4/2 »), permettant la constitution de brigades fixes de nuit, et l'instauration du « service de quart », assurant la permanence du commandement opérationnel, ont été, dans ce sens, bénéfiques.

Pour faire face à de nouveaux besoins, de nouvelles structures ou de nouveaux types d'emplois peuvent, par ailleurs, être créés : Direction de la formation de la police nationale (voir plus haut), OCRIEST (Office central de répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titres), BREC (Brigades régionales d'enquête et de coordination), sûretés départementales, agents locaux de médiation sociale et délégations à l'étranger du service de coopération technique internationale de police.

*e) L'élévation des qualifications et la modernisation des équipements et des moyens d'investigation*

- On constate une élévation du niveau d'études des personnes recrutées et, parallèlement, de celui des responsabilités confiées aux agents des différents corps : en particulier, à ceux du corps de commandement et d'encadrement qui prennent en charge des fonctions jusqu'ici réservées aux membres du corps de conception et de direction (extension à 1.000 agents supplémentaires de l'accès à la qualité d'officier de police judiciaire, création de 40 emplois « fonctionnels » de commandants de circonscription de sécurité publiques).
- Deux nouvelles priorités apparaissent, en matière de personnel, pour adapter la police au progrès scientifique et technique.

Il s'agit :

- de recruter des ingénieurs et techniciens de laboratoires pour faire face, notamment, à l'augmentation des demandes judiciaires d'expertises et aux besoins liés à la mise en place du fichier des empreintes génétiques ;
- de développer une filière informatique et électronique.

Accessoirement, le développement de la police de proximité implique celui des moyens des services d'identité judiciaire de terrain (personnels spécialisés du corps des techniciens et des aides techniques de laboratoire de la police technique et scientifique).

Le projet de loi de finances pour 2000 a prévu, à ces fins, la création nette de 100 emplois scientifiques (dont 6 ingénieurs et 10 techniciens en informatique et électronique).

La mise en place d'un « institut national de police scientifique » est à l'étude et la création d'une spécialité « informatique et électronique » dans les programmes des concours de la filière police technique et scientifique a été décidée (la police n'emploie, pour le moment, que des contractuels dans ce domaine).

Il est également envisagé d'instituer un « office central pour la répression des infractions aux nouvelles technologies de l'information.

Mais l'amélioration de l'efficacité de la police passe, non seulement par une gestion plus efficace des ressources humaines, mais aussi par une modernisation des moyens de fonctionnement (laboratoires, informatique...), de communication et d'investigation. Priorité est donnée, de ce point de vue, au déploiement du réseau numérique de communications cryptées ACROPOL (environ 400 millions de francs de dépenses par an) et à la mise en place d'infrastructures européennes (système d'information Schengen, système informatique EUROPOL).

Doivent être également poursuivis en 2000, la réalisation du STIC (système de traitement des infractions constatées), la numérisation et l'archivage électronique de la documentation criminelle, la création du fichier des empreintes génétiques et la généralisation de celui des empreintes digitales...

Ces différentes orientations et la manière dont elles sont mises en œuvre ne prêtent guère à contestation. Elles s'inscrivent, pour nombre d'entre elles (redéploiement vers les zones sensibles, repyramidage des effectifs et suppression des tâches indues...) dans la continuité des politiques précédentes, et notamment des principes de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995.

Le concept de **police de proximité** complète la notion de proximité **géographique** (faire coïncider la carte des implantations de forces de police avec celle de la délinquance) par celle de proximité **sociologique**<sup>1</sup> (la police

---

<sup>1</sup> Cet objectif a été insuffisamment atteint, en ce qui concerne le recrutement des adjoints de sécurité, mais mieux s'agissant de celui des agents locaux de médiation sociale, dont près de 30 % sont d'origine étrangère et 50 % n'ont pas été au lycée.

doit être davantage à l'image de la population) et **relationnelle** (les relations entre la police et la population doivent s'améliorer).

La priorité donnée à la police de proximité passe par la « **fidélisation** » (sédentarisation) d'unités mobiles<sup>1</sup> de la police nationale (CRS) et s'articule avec le partenariat, entre tous les acteurs concernés, recherché par les **contrats locaux de sécurité** (CLS) et la politique de recrutement **d'adjoints de sécurité** et **d'agents locaux de médiation sociale**.

### 3. Le problème des adjoints de sécurité

Le recrutement de 4.150 adjoints de sécurité supplémentaires constitue l'une des principales mesures nouvelles du budget de la police pour l'an 2000 (+ 107,6 millions de francs : encore ne s'agit-il que de 20 % des dépenses correspondantes dont 80 % sont pris en charge par le ministère de l'emploi).

D'ici à la fin 2000, l'effectif réel total devrait atteindre le chiffre de 20.000. L'ampleur de ces embauches dépasse celle de la résorption, par suite de la professionnalisation des armées, des policiers auxiliaires (dont 2.075 postes doivent être maintenus).

Cette politique (comme celle des « emplois-jeunes » en général) peut être critiquée dans la mesure où :

- les adjoints, qui ne sont pas autorisés à participer à des missions, ni de police judiciaire, ni de maintien de l'ordre, pourraient être considérés comme des « policiers au rabais » ;
- la solution ainsi employée est susceptible d'apparaître comme un expédient : les adjoints, qui ne sont recrutés que pour cinq ans, n'ont pas tous vocation à être intégrés dans la police nationale. Ils ne peuvent véritablement prétendre remplacer les 24.400 policiers dont le départ à la retraite est prévu d'ici à cinq ans.

En revanche, ils peuvent utilement :

- prendre la relève des policiers auxiliaires appelés du contingent ;
- constituer un vivier pour le recrutement, par concours interne et dans la limite de 40 % des postes offerts, des remplaçants des policiers de la « génération Marcellin » ;

---

<sup>1</sup> 3.000 CRS et gendarmes mobiles doivent être ainsi « fixés » dans les zones sensibles.

- contribuer à diminuer, sinon l'insécurité réelle, du moins le sentiment d'insécurité en concourant aux missions d'information, d'accueil, d'îlotage, de patrouille... ;
- permettre, par leur mode de recrutement, de donner de la police une image plus proche de la population, du moins dans les quartiers sensibles ;
- faciliter enfin l'accès des jeunes concernés à un emploi stable.

### **Deuxième partie : une gestion perfectible**

#### ***A - DES SUJETS DE PRÉOCCUPATION CONCERNANT LA POLICE***

Le fait que les principales mesures de ce budget, relatives à la police, puissent faire l'objet d'un consensus n'empêche pas l'existence de certains sujets de préoccupation.

##### **1. La nécessaire prise en compte de l'attente des élus, de la population et des policiers**

- la qualité des relations entre la police et les élus (notamment en ce qui concerne l'information de ces derniers) mérite une attention particulière et semble perfectible ;
- l'accueil du public dans les locaux de police peut et doit être encore amélioré ;
- le développement de la délinquance des mineurs est troublant et soulève des problèmes particuliers (attitude de la justice, désarroi des policiers et des victimes devant l'impunité dont les auteurs d'agression leur paraissent jouir...).

##### **2. Les problèmes de gestion rencontrés**

Alors qu'ils jouent un rôle déterminant dans la globalisation budgétaire concernant la police, les **SGAP (Secrétariats généraux pour l'administration de la police)** ne jouissent pas d'une image très positive en terme d'efficacité.

Concernant les réseaux de la police :

- la limitation à 400 millions de francs de la consommation des crédits correspondants freine le déploiement d'**ACROPOL** qui ne sera activé qu'en

2008 (d'où un étalement des réponses qui, en fin de compte, pourrait avoir engendré des coûts supplémentaires) ;

- l'état de **l'informatique de contrôle** sur les **aéroports** et, en ce qui concerne la brigade des **chemins de fer** nécessite un renouvellement ;

- la mise en place du fichier des brigades spécialisées se heurte à des problèmes techniques (sécurité de l'architecture CHEOPS) ;

- la mise en place du système informatique d'Europol rencontre des retards et engendre des surcoûts.

Le retour des **coopérations avec les pays du Maghreb** en matière de sécurité intérieure, sont perfectibles.

L'**achat de véhicules** représente la « variable d'ajustement » de ce budget. Le dernier rapport du contrôleur financier du ministère (gestion 1998) notait une forte baisse des achats de véhicules ayant pour contrepartie une progression des dépenses d'entretien. Le PEC (programme d'emploi des crédits) de la police nationale pour 1999 souligne, de son côté, que le montant alloué pour ce dernier exercice n'a pas permis de rattraper l'intégralité du vieillissement passé.

Il faut ainsi parfois savoir investir, donc dépenser plus dans un premier temps, pour dépenser moins, ensuite, en fonctionnement.

Cela revient *in fine* à dépenser mieux.

Cette vérité se confirme dans l'**immobilier**.

- Le déficit structurel des **capacités de logement des CRS** les oblige à recourir à des solutions hôtelières ou à des formules locatives onéreuses ; par ailleurs, l'état de vétusté d'un grand nombre de bâtiments qui leur sont affectées est préoccupant.

- Par ailleurs, la **politique de logement des policiers**, suivie par le ministère (réservation de logements sociaux, constitution d'un patrimoine, recours à des bailleurs privés) est intelligente mais privilégie la région parisienne et n'a pas empêché que 40 % des propositions de locations dans le secteur privé soient restées sans suite en 1999.

- Le taux d'engagement, en 1998 et 1999, des AP du chapitre 57-40 (art. 13 « logements » et art. 60 « cités administratives ») semble très faible. Globalement, les crédits de paiement de la police nationale (dépenses en capital) paraissent sous-consommés.

- La police judiciaire constate que la trop faible part des dépenses d'équipement, par rapport aux dépenses de fonctionnement, dans le total de ses dépenses, ne lui permet pas de renouveler, comme il conviendrait, certains matériels.

- Concernant enfin les mesures relatives au personnel :

- malgré les nombreuses décisions favorables prises pour 1999 et 2000, le **régime indemnitaire** demeure, dans l'ensemble, **peu incitatif** (les primes représentent moins de 10 % des rémunérations) ;

- les contraintes budgétaires n'ont pas permis de respecter les dispositions de la LOPS (loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité) qui prévoyait la création, en 5 ans, de 5.000 emplois administratifs (il s'en faut de beaucoup ! 1.130 créations d'emplois seulement ont été réalisées).

## ***B - LES REMARQUES RELATIVES AUX AUTRES AGGRÉGATS***

### **1. L'administration générale**

#### *a) Des efforts de gestion et d'économie*

L'administration centrale gère, outre son propre personnel et les dépenses de fonctionnement correspondantes :

- les pensions et allocations diverses versées à tous les personnels du ministère et aux ouvriers d'Etat (c'est-à-dire une masse de 13.967 millions de francs, en augmentation de 464 millions de francs, soit + 3,4 % en 2000) ;

- les crédits de fonctionnement consacrés à l'action sociale et à la formation, pour l'ensemble du personnel du ministère (hors police) ;

- des services communs d'informatique et de télématique (189,45 millions de francs).

Elle dispose de marges de manoeuvre et d'économie qu'elle utilise de son mieux (diminution des effectifs des sous-préfets et desservants du culte en Alsace-Lorraine, réduction des prix de certains équipements informatiques, mise en concurrence des opérateurs de télécommunications, renégociation de loyers et acquisition d'un patrimoine immobilier...).

La globalisation des crédits et la déconcentration de leur gestion est aussi un facteur de maîtrise de la dépense publique. Des carences sont néanmoins constatées.

*b) L'existence de certaines carences*

• S'agissant de **l'immobilier**

- les mesures en faveur des personnels affectés en région parisienne pèsent particulièrement lourd ;
- il n'existe pas encore de plan d'ensemble de localisation des implantations du ministère ;
- les raisons de la relance, décidée par le ministère, de sa politique de logement social, ne sont pas expliquées ;
- on ne sait trop s'il faut déplorer les prix prohibitifs acceptés auparavant par l'administration ou se réjouir de leur normalisation tardive dans le cadre de la renégociation de certains contrats de location (Tour Mercure, immeuble de Nanterre...) ;
- les règles **d'indemnisation des déplacements** des agents du ministère mériteraient d'être revues, même si le recours aux prestations d'une agence de voyages a permis certaines économies.

**2. L'administration territoriale**

La rénovation des préfetures (accueil du public, pilotage des actions territoriales de l'administration) est considérée comme un des piliers de la modernisation de l'Etat qui passe par la déconcentration de ses actions.

Les revalorisations indemnitaires, les dépenses informatiques et immobilières constituent des priorités (au détriment du fonctionnement courant, de l'entretien immobilier...).

*a) Plus de 1,5 milliard de francs*, ce qui est vraiment énorme, sont regroupés au sein d'une seule ligne budgétaire à l'appellation très vague, chap. 37-10 « **dépenses diverses** » de **l'administration préfectorale**, article 10 « fonctionnement et entretien ».

Il s'agit d'un chapitre « fourre-tout » qui permet de financer aussi bien des dépenses informatiques (de 110 à 120 millions de francs), d'entretien

immobilier (320 millions de francs) ou à caractère indemnitaire (33,5 millions de francs).

Par égard pour la mission de contrôle budgétaire du Parlement, la nomenclature ne pourrait-elle pas être rendue un peu plus précise ?

*b) Un audit du patrimoine immobilier préfectoral* paraît nécessaire (il est envisagé mais tarde à être réalisé).

*c) La fabrication et la gestion informatisée, ainsi que la gratuité des cartes d'identité* posent de nombreux problèmes (allongement des délais de délivrance du fait d'un afflux des demandes avant les départs en vacances, augmentation des sollicitations, du fait de la gratuité ayant entraîné des redéploiements de personnels, le recours à des vacataires ; difficultés d'ordre financier et technique dans les territoires d'outre-mer).

### 3. La sécurité civile

La fusion, en 1996, des fonctions de directeur de la sécurité civile et de haut fonctionnaire de défense a abouti à ajouter la défense civile aux missions traditionnelles de la direction de la sécurité civile (prévention des risques, organisation des secours, définition des règles applicables aux pompiers et services d'incendie). Celle-ci s'appelle désormais direction **de la défense** et de la sécurité civile et comprend, outre les anciens services, une mission « défense et continuité de la vie nationale ».

Depuis plusieurs exercices, la tendance est à privilégier le maintien des capacités opérationnelles au détriment des autres dépenses de fonctionnement.

En 2000, les priorités vont :

- à la professionnalisation des UIISC (unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile) ;
- à la modernisation du déminage qui s'est trouvé placé, de 1996 à 1998, dans une situation critique (augmentation des stocks, installation de destruction vétustes et dangereuses...).

Les problèmes suivants doivent, en outre, être résolus :

a) *Difficultés rencontrées* dans la négociation du **régime indemnitaire** et du **régime de travail des sapeurs-pompiers professionnels**.

b) *Retards accumulés* dans la **prise des congés des personnels** de la sécurité civile (augmentation du stock de congés de récupération).

c) *Problèmes concernant la maintenance et le renouvellement des moyens aériens* (sous dotation des chroniques des dépenses de maintenance de l'article 44 du chapitre 57-50 ; retards dans la livraison des nouveaux hélicoptères 3K 117 C2 ; contentieux pour la revente à Bombardier de canadiens d'occasion CL 215 ; nécessité de sous-traiter, faute d'effectifs suffisants, des opérations d'entretien de la flotte actuelle d'hélicoptères...).

d) *Concernant les risques technologiques et le nucléaire*, les dispositifs d'alerte et d'information des populations « ne paraissent plus adaptés » et font l'objet d'une réflexion gouvernementale.

e) Une réflexion *interministérielle* est en cours également pour améliorer les conditions de mise en place des **secours d'extrême urgence**.

### C. *CONSIDÉRATIONS COMMUNES*

#### 1. **Le PEC « programme d'emploi des crédits »**

La globalisation des crédits et la déconcentration de leur gestion, très poussée au ministère de l'intérieur, sont sources d'efficience (notamment en rendant davantage responsables les autorités concernées).

Mais cette médaille a son revers du point de vue du contrôle parlementaire.

En effet, la fixation du montant précis des enveloppes globalisées, puis déconcentrées, donne lieu à d'assez longues négociations (« dialogues de gestion »).

La ventilation exacte des crédits n'est ainsi connue qu'après la publication du « bleu » du ministère de l'intérieur.

Le Parlement vote donc un budget théorique qui ne correspond pas au « programme d'emploi des crédits » (PEC), c'est-à-dire à ce qui sera réellement dépensé.

## 2. La remise en cause des services votés

Sans que l'on sache si cela correspond exactement à la différence entre PEC et budget adopté, on constate des écarts parfois importants entre les dotations inscrites en loi de finances initiale et les services votés, notamment aux chapitres suivants :

### a) Mesures acquises

- Rémunérations d'activité	+ 385,4 MF
- Pensions et allocations	+ 462,4 MF
- Matériel et fonctionnement	- 101,4 MF
- Dépenses diverses des préfectures et sous-préfectures	- 125,9 MF

### b) Mouvements de crédits de paiement

	Dotation 99	Services votés
- <b>Equipement immobilier</b>	<b>620</b>	<b>600</b>
dont :		
Administration préfectorale	163	130
Police nationale	417	407
Sécurité civile	9	19
Logement social	5	19
- <b>Informatique, télématique et transmissions</b>	<b>403</b>	<b>385</b>

A certains chapitres, existent des reliquats d'AP et CP, au titre des années antérieures, très importants (équipement immobilier, matériel et informatique, p. 82 et 83 du bleu) qui semblent témoigner de problèmes de consommation de crédits.

## DÉCENTRALISATION

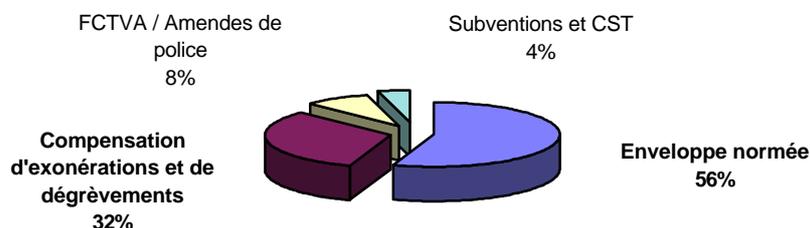
*Rapporteur spécial* : M. Michel MERCIER

La commission des finances doit se prononcer sur l'évolution des crédits consacrés à la décentralisation contenus dans le fascicule budgétaire « Intérieur et décentralisation » (agrégat 05). Toutefois, traditionnellement, le rapporteur spécial se livre à une présentation de l'effort financier total de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Cette présentation est nécessaire car les crédits du bleu ne constituent que 10 % environ de l'effort total de l'Etat en faveur des collectivités locales, dont le montant pour 2000 s'élève à 291 milliards de francs. L'effort de l'Etat est réparti en quatre grandes masses d'inégale importance :

- les dotations comprises dans le périmètre de l' « **enveloppe normée** » des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales ;
- les **compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs**, dont le montant progresse fortement depuis l'année dernière en raison de la réforme de la taxe professionnelle et de la baisse des droits de mutation ;
- les **concours des différents ministères** et des comptes spéciaux du trésor ;
- **deux dotations restées en dehors de l'enveloppe normée** : le FCTVA et les amendes de police.

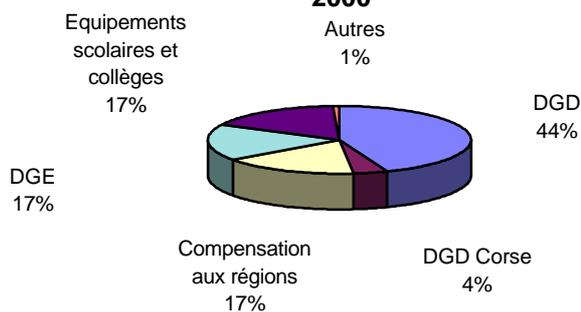
### L'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales dans le PLF 2000



## I. LES CRÉDITS DE LA DÉCENTRALISATION DANS LE BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Les crédits de l'agrégat 05 « Collectivités locales » s'établissent à **31 milliards de francs** dans le projet de loi finances pour 2000, soit 36,4 % de l'ensemble des crédits du ministère de l'intérieur. En 1999, cette proportion s'élevait à 39,5 % dans le projet de loi de finances. Ces crédits sont répartis de la manière suivante :

### Effort financier du ministère de l'intérieur en faveur des collectivités locales dans le PLF 2000



**La dotation inscrite dans le projet de loi de finances pour 2000 est inférieure de 11,5 % à celle du projet de loi de finances pour 1999 et de 12,2% à la loi de finances initiale pour 1999<sup>1</sup>.**

Cette diminution s'explique principalement par les mouvements affectant la dotation générale de décentralisation (DGD) des départements.

**L'évolution des crédits des collectivités locales de PLF à PLF**

	<b>PLF 1999</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>00/99 en %</b>
<b>Titre IV : interventions</b>			
Subventions obligatoires	330,99	236,99	-28,4%
Subventions facultatives	5,00	5,00	0,0%
Compensation aux régions	5 300,00	5 133,54	-3,1%
<b>DGD</b>	<b>17 820,29</b>	<b>13 708,21</b>	<b>-23,1%</b>
DGD-Corse	1 300,18	1 310,85	0,8%
<b>Titre VI : Investissements</b>			
Travaux d'intérêt local	30,00	30,00	0,0%
DGE	5 229,73	5 415,42	3,6%
Equiperment scolaire et collèges	5 005,89	5 183,30	3,5%

**A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DES COLLECTIVITÉS LOCALES S'EXPLIQUE PAR LES MOUVEMENTS AU SEIN DE LA DGD**

Le montant des crédits du ministère de l'intérieur consacrés aux collectivités locales baisse de 3,4 milliards de francs entre 1999 et 2000. Cette évolution s'explique principalement par la **réduction de 4,1 milliards de francs du montant de la dotation générale de décentralisation (DGD)**.

Si la DGD est une dotation dont le montant est censé évoluer au même rythme que la DGF, elle est affectée en 2000 par d'importantes **modifications de périmètre**, qui concernent plus particulièrement la DGD des **départements**.

---

<sup>1</sup> L'écart entre le montant des crédits dans le projet de loi de finances et dans la loi de finances initiale vient essentiellement de la majoration de 597 millions de francs du chapitre 67-51 « subventions pour travaux divers d'intérêt local » au cours de la discussion parlementaire.

La DGD des départements connaît deux mouvements significatifs :

- ❶ une réduction de 9,1 milliards de francs, conformément aux dispositions de la loi portant création de la **couverture maladie universelle** qui « nationalise » les dépenses d'aide médicale des départements ;
- ❷ Une majoration de 4,6 milliards de francs correspondant à la compensation de la nouvelle baisse des droits de mutation à titre onéreux (**DMTO**) perçus par les départements.

La compensation versée aux départements est intégrée à la DGD car les DMTO leur ont été transférés dans le cadre des lois de décentralisation, qui ont codifié à l'article L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales les modalités de la compensation en cas de baisse du produit perçu.

La compensation versée aux régions fait en revanche l'objet d'un chapitre spécifique.

## ***B. L'ÉVOLUTION MÉCANIQUE DES CRÉDITS DE LA DÉCENTRALISATION***

Le montant des autres chapitres du budget du ministère de l'intérieur connaît des évolutions sans surprise :

- ❶ **Les crédits de la dotation globale d'équipement (DGE)<sup>1</sup>** progressent au même rythme que la formation brute de capital fixe (FBCF) de l'Etat, soit 3,6%, pour s'établir à 5,4 milliards de francs.

### **L'évolution des crédits de la DGE depuis 1996**

A la suite de la réforme de la DGE des communes en 1996, qui a abouti à la suppression de la première part de cette dotation, la dotation du chapitre 65-52 « *dotation globale d'équipement des communes* » a été revue à la baisse pour tenir compte de la réduction du champ de la DGE. Ainsi, de 3,6 milliards de francs en 1995, son montant est passé à 3,1 milliards de francs en 1996, puis à 2,4 milliards de francs en 1997. Depuis 1997, le montant de la DGE des communes est indexé sur l'évolution de la formation brute de capital fixe de l'Etat.

<sup>1</sup> Pour la première fois dans le PLF 2000, les crédits de la DGE des communes et des départements sont regroupés au sein d'un même chapitre 67-52.

Depuis la réforme, la consommation des crédits de la DGE des communes a fortement diminué entre 1995 et 1998, comme le montre la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998 :

#### Dépenses nettes de la DGE des communes

(en milliards de francs)

1995	1996	1997	1998	98/97	98/94
3,10	2,13	1,70	1,98	16,0 %	-36,2 %

Source : Cour des comptes

Le mouvement de reprise constaté entre 1997 et 1998 reste d'une ampleur modérée puisque le montant des crédits consommés en 1998 a été inférieur à celui de la dotation en loi de finances initiale, contribuant ainsi à accroître le stock important de crédits reportés.

Si le rythme de consommation des crédits de 1999 constaté au 1<sup>er</sup> août ne s'améliore pas, le même phénomène se reproduira et **le stock de crédits reporté pourrait tendre vers 4 milliards de francs.**

#### La DGE : montant et consommation des crédits

	LFI 98	Reports disponibles	Conso 98	LFI 99	Reports disponibles	Conso au 1/08/99	PLF 2000
<b>DGE Communes</b>	<b>2,46</b>	2,95	2,01	<b>2,55</b>	3,44	1,52	<b>2,64</b>
<b>DGE Départements</b>	<b>2,59</b>	0,86	3,03	<b>2,67</b>	0,75	2,73	<b>2,76</b>

**L'évolution des dépenses de la DGE des communes contraste avec celle de la DGE des départements**, dont le taux de consommation ne cesse de progresser. Ainsi, en 1998, la consommation a été supérieure à la dotation en loi de finances initiale, contribuant ainsi à résorber le stock de reports.

② **La compensation versée aux régions** en contrepartie de la suppression en 1999 de la taxe additionnelle régionale sur les DMTO s'élèvera à 5,133 milliards de francs en 2000, soit une progression de 1,4 %. Ce taux

d'évolution est supérieur au taux prévu par la loi de finances pour 1999, qui dispose que la compensation est indexée sur l'évolution de la DGF, soit 0,821 %. Par conséquent, le montant de la compensation aux régions aurait dû s'établir à 5,101 milliards de francs. La différence de 32 millions de francs s'explique par le fait que le montant inscrit dans la loi de finances pour 1999 s'est avéré légèrement inférieur à celui résultant de l'évolution réelle des bases.

❸ **Les subventions poursuivent leur mouvement de baisse.** Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, la Cour des comptes relève que « *les concours financiers de l'Etat inscrits au budget du ministère de l'intérieur qui n'ont pas été inclus dans l'enveloppe normée du pacte de stabilité ont diminué au cours des dernières années* ».

Ces concours sont répartis au sein de trois chapitres :

- les **subventions de caractère obligatoire** (41-51) dont le montant s'établit à 236 millions de francs, en baisse de 28%. Cette baisse est due à la réduction des crédits consacrés à la compensation de deux exonérations de taxes foncières. La première concerne les exonérations de taxe foncière pour les propriétés bâties pour les constructions neuves, dont le montant passe de 295 à 200 millions de francs (pour une consommation de 286 en 1998 et une consommation prévisionnelle de 125 en 1999). Cette baisse résulte du ralentissement du rythme de construction des immeubles. La seconde exonération bénéficie aux terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois en 1988 et 1989. Sa dotation est stable en 2000, à 25 millions de francs.

L'imputation de la compensation de ces exonérations sur les crédits du ministère de l'intérieur est une **curiosité** historique, les compensations étant pour la plupart regroupées au sein d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat.

- les **subventions de caractère facultatif** (41-52) passent de 6 à 5 millions de francs (contre 9,3 en 1998). L'évolution des crédits de ce chapitre est liée à l'ouverture en gestion de crédits destinés à des communes en difficulté.

- les **subventions pour divers travaux d'intérêt local** (67-51). Traditionnellement abondé au cours de la discussion parlementaire, ce chapitre profite pleinement des fruits de la croissance puisque sa dotation a progressé de 12,8 % entre 1998 et 1999.

**Les dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges** progressent comme la FBCF de l'Etat, soit 3,6 %. Leur montant pour 2000 s'établit à 5,18 milliards de francs.

## II. LA DEUXIEME ANNÉE DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

L'article 57 de la loi de finances pour 1999 a déterminé les règles de fonctionnement du « contrat de croissance et de solidarité » qui succède au pacte de stabilité et régit les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales en 1999, 2000 et 2001.

Le contrat de croissance repose sur trois principes :

- **les principales dotations de l'Etat aux collectivités locales sont regroupées au sein d'une enveloppe dite « normée ».** Le montant de cette enveloppe évolue en fonction d'un indice composé des prix de l'année à venir et d'une fraction du taux de croissance du PIB de l'année en cours ;

- à l'intérieur de l'enveloppe, **les dotations évoluent en fonction de leur propre mode d'indexation**, qui n'est pas le même que celui de l'enveloppe ;

- en conséquence, si les dotations augmentent plus vite que l'enveloppe, il faut qu'une dotation soit « sacrifiée » et devienne la **variable d'ajustement**. Depuis 1996, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) joue ce rôle.

### A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS QUI COMPOSENT L'ENVELOPPE NORMÉE

Les dotations qui composent l'enveloppe normée sont indexée soit sur « *le taux d'évolution de la DGF* », soit sur les recettes fiscales nettes de l'Etat, soit sur la formation brute de capital fixe de l'Etat.

#### 1. La DGF en 2000

La détermination du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2000 est importante non seulement parce que cette dotation représente environ les deux tiers du montant total de l'enveloppe normée, mais également parce que de nombreuses dotations évoluent « *comme la DGF* ». C'est le cas de certaines dotations qui composent l'enveloppe normée mais également, de plus en plus, des compensations de pertes de recettes fiscales (notamment les compensations de la réforme de la taxe professionnelle et de la baisse des droits de mutation).

Il convient de préciser d'emblée qu'il existe **trois taux de progression de la DGF** par rapport à l'année précédente :

- le taux qui résulte des règles mécaniques d'indexation de la DGF prévues par le code général des collectivités territoriales (article L. 1613-1) ;
- le taux de progression par rapport à l'année précédente en tenant compte de la régularisation au titre de l'année n-2 (article L. 1613-2) ;
- le taux obtenu en prenant en compte les différents abondements « hors enveloppe normée » dont peut bénéficier la DGF.

Le taux retenu pour déterminer le montant de la DGF inscrit dans l'enveloppe normée est le taux résultant de l'application des règles du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que la DGF évolue en fonction d'un indice composé de l'évolution des prix pour l'année à venir et de 50% du taux de croissance du PIB pour l'année en cours. **L' « indice de la DGF » en 2000 s'établit donc à :**

$$0,9 \text{ (prix 2000)} + 1,15 \text{ (50 \% du PIB 1999)} = + 2,05 \%$$

Pour obtenir le montant de la DGF dans l'enveloppe normée de 2000, ce taux n'est pas appliqué au montant de la DGF retenu pour calculer le montant de l'enveloppe normée de 1999, mais au montant de la DGF 1999 « recalé », c'est à dire recalculé en fonction des derniers indicateurs économiques connus.

Car, puisque la DGF de 1999 avait été calculée en fonction d'une hypothèse de prix 99 de 1,2 % et de PIB 98 de 3,2 % et que, en réalité, les prix 99 ne progresseront que de 0,5 % et que la croissance du PIB 98 a été de 3,2 %, le taux d'évolution à appliquer à la DGF de 1998 n'est pas de 2,75 % (1,2 + 1,55) mais de 2,1 (0,5 + 1,6).

En raison du **recalage**, le montant de la DGF 1999 auquel est appliqué l'indice de la DGF pour 2000 n'est pas de 109,545 milliards de francs mais de 108,638 milliards de francs<sup>1</sup>. Par conséquent, le montant de la DGF inscrit dans l'enveloppe normée s'élève à :

$$108,638 \times 2,05 \% = 110,865 \text{ milliards de francs}$$

Ce montant est celui qui est retenu en tant que montant de la DGF figurant dans l'enveloppe normée au titre de 2000. Pourtant, il n'est ni le montant définitif de la DGF pour 2000, ni celui qui détermine le taux d'évolution de la DGF entre 1999 et 2000 qui permettra d'indexer les dotations qui évoluent comme la DGF. Pour cela, il faut déduire du montant de la DGF de 2000 le « trop perçu » par les collectivités locales en 1998. C'est le jeu de la **régularisation négative**.

Au cours de sa séance du 8 juillet 1999, le comité des finances locales a constaté que la DGF versée aux collectivités locales en 1998 a été supérieure de 679,7 millions de francs au montant résultant de l'application à la DGF de 1997 des indices économiques définitifs. En application de l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales, il convient de déduire ce « trop perçu » du montant de la DGF pour 2000. Par conséquent, le montant de celle-ci s'établit à :

$$110\ 865,65 - 679,731 = 110\ 185,919 \text{ millions de francs}$$

**soit une progression de 0,821 % par rapport à la LFI 1999 révisée**

Ce taux est celui que retient le gouvernement pour indexer les dotations qui doivent évoluer « comme la DGF ». Toutefois, le montant du **prélèvement sur recettes** qui alimente la DGF en 2000 ne sera pas le montant obtenu en application du taux de 0,821 %. En effet, il faut ajouter aux 110,186 milliards de francs le montant des abondements « hors enveloppe » de la DGF.

En 2000, il y aura trois abondements extérieurs : l'un en faveur de la **DSU** (500 millions de francs, comme l'année dernière), l'autre en faveur de **l'intercommunalité** (en application de la loi du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale) et un troisième destiné à prendre en compte les résultats du **recensement** dans la DGF. Fixé à 200 millions de francs dans le projet de loi de finances pour

---

<sup>1</sup> La différence de 906 millions de francs entre les deux montants est importante car si l'indice de la DGF pour 2000 avait été appliqué à la DGF du PLF 1999, son montant aurait été de 111,790 milliards de francs au lieu de 110,865 milliards de francs, soit un écart de 925 millions de francs.

2000, son montant est susceptible d'être modifié au cours de la discussion parlementaire à la suite des annonces du Premier ministre, qui a évoqué une fourchette allant de 200 à 700 millions de francs.

Par conséquent, le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la DGF dans le projet de loi de finances pour 2000 s'établit à :

**110,186 + 1,200 = 111,386 milliards de francs**

**soit une progression de 2,3 % par rapport à la LFI 1999 révisée<sup>1</sup>**

## **2. Les dotations indexées sur la DGF**

Le gouvernement a décidé que lorsqu'une dotation était censée évoluer « comme la DGF », cela signifiait qu'elle était indexée non pas sur l'indice de la DGF tel que défini par le code général des collectivités territoriales, ni sur l'évolution du montant du prélèvement sur recettes au profit de la DGF figurant à l'état A du projet de loi de finances, mais sur le taux d'évolution du montant de la DGF après régularisation négative, mais avant prise en compte des abondements « hors enveloppe ».

Par conséquent, en 2000, la dotation générale de décentralisation (**DGD**), la **DGD-Corse**, la **DGD-formation professionnelle**, la **dotationspéciale instituteur** et la **dotationspéciale élu local** se verront appliquer non pas l'indice de la DGF (2,05 %), ni le taux de progression total de la DGF (2,3 %), mais un taux de progression de **0,821 %**, donc inférieur au taux d'inflation retenu pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2000.

## **3. Les dotations indexées sur les recettes fiscales nettes de l'Etat**

Les contributions de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (**FNPTP**) et au fonds national de péréquation (**FNP**) sont indexées sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat. Pour obtenir ce taux d'évolution, le secrétaire d'Etat chargé du budget a indiqué, lors de la séance du comité des finances locales tenue le 14 septembre 1999, qu'il fallait déduire des recettes fiscales brutes de l'Etat les « *remboursements et dégrèvements, [les] réductions d'impôt, [les] prélèvements sur recettes et [les] transferts sociaux* ».

---

<sup>1</sup> Si, au terme de la discussion parlementaire, le montant de l'abondement en faveur du recensement était porté à 700 millions de francs, comme le Premier ministre en a évoqué la

Le taux ainsi obtenu est négatif en 2000 et s'établit à **-0,316 %**.

**L'évolution négative des concours de l'Etat aux deux fonds ne signifie pas pour autant que leurs moyens seront réduits en 2000.** En effet, les deux dotations de l'Etat au FNPTP (1,642 milliards de francs en 2000) ne constituaient que le tiers des ressources du fonds en 1999, le solde étant pris en charge par le produit de la **cotisation de péréquation** acquittée par les entreprises et le versement par l'Etat d'une partie du produit de la **fiscalité locale de France Télécom et de la Poste**.

En 2000, le montant du versement en provenance de la fiscalité locale des deux établissements devrait s'établir à 2 milliards de francs, en hausse de près de 20 %.

Les ressources du FNP sont quant à elles constituées d'une dotation de l'Etat, qui va baisser de 0,36 % pour s'établir à 675 millions de francs, d'une majoration de 150 millions de francs et du solde du FNPTP.

**L'évolution du montant des crédits des deux fonds dépendra donc de la fraction du produit de la cotisation de péréquation que l'Etat décidera d'affecter au FNPTP.** En effet, l'Etat ne consacre pas au FNPTP l'intégralité du produit de la cotisation. Entre 1995 et 1998, seulement 60 % environ bénéficiaient à la péréquation. Ce taux s'est sans doute dégradé depuis 1999 puisque, si la loi de finances pour 1999 a augmenté les taux de la cotisation de péréquation, elle a également prévu explicitement que le produit de la majoration serait reversé au budget de l'Etat.

**Répartition du produit de la cotisation de péréquation entre le budget de l'Etat et le FNPTP**

<b>Cotisation de péréquation</b>	<b>Produit 1996</b>	<b>Produit 1997</b>	<b>Produit 1998</b>	<b>Produit 1999</b>
<b>Produit affecté au FNPTP (réparti en n+1)</b>	61,1 %	60,7 %	61,3 %	nc
<b>Produit affecté au budget de l'Etat (à l'année n)</b>	38,9 %	39,3 %	38,7 %	nc

*possibilité, le montant e la DGF serait alors de 111,886 millions de francs, soit une progression de 2,75 % par rapport à la loi de finances initiale (révisée) pour 1999.*

#### **4. Les dotations indexées sur la formation brute de capital fixe (FBCF) de l'Etat**

Le taux de progression de la FBCF de l'Etat a été fixé à **3,6 %** pour 2000. La DGE des communes et des départements, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges évolueront en fonction de ce taux.

#### ***B. L'ÉVOLUTION DE L'ENVELOPPE NORMÉE***

##### **1. L'application des mécanismes de l'enveloppe normée**

L'ensemble des dotations dont l'évolution a été présentée ci-dessus fait partie du périmètre de l'enveloppe normée, dont les modalités d'évolution ont été définies par la loi de finances pour 1999.

L'article 57 prévoit que le montant de l'enveloppe normée évolue en fonction d'un indice correspondant à la **somme du taux de croissance prévisionnel des prix pour l'année à venir et d'une fraction du taux de croissance du PIB de l'année en cours**. Cette fraction était de 20 % en 1999, sera de 33 % en 2001, et s'établit à **25 %** dans le projet de loi de finances pour 2000.

Le taux de progression de l'enveloppe normée dans le projet de loi de finances pour 2000 s'établit donc à :

$$0,9 \text{ (prix 2000)} + 0,575 \text{ (25 \% PIB 99)} = 1,475$$

En appliquant ce taux au montant total des crédits de l'enveloppe normée de 1999, on obtient le montant de l'enveloppe en 2000, soit :

$$164,531 \times 1,475 = 166,957 \text{ milliards de francs}$$

**Le montant total des dotations comprises dans l'enveloppe (hors majorations exceptionnelles et changements de périmètre) ne devra donc pas dépasser 166,957 milliards de francs.** Etant donné que le montant total des dotations présentées ci-dessus s'établit à 155,102 milliards de francs, le montant de la dotation qui joue le rôle de variable d'ajustement, la DCTP, s'élève à 11,855 milliards de francs.

## 2. Les ajustements apportés à l'enveloppe normée

Le montant des dotations composant l'enveloppe normée peut être majoré par le biais d'**abondements exceptionnels**. Dans le projet de loi de finances, ces abondements concernent la DGF, à hauteur de 1,2 milliards de francs (pour la DSU, l'intercommunalité et le recensement).

Mais le montant des dotations peut également être modifié en raison de **changements dans le périmètre des dotations**. Ainsi, le montant de la dotation spéciale instituteurs est réduit de 269 millions de francs en raison de l'incorporation progressive de ces derniers dans le corps de professeurs des écoles.

De même, le montant de la DGD est réduit de 9,1 milliards de francs du fait de la « nationalisation » de l'aide médicale des départements.

Après la prise en compte de ces différents mouvements, et principalement de la forte amputation des crédits de la DGD, il apparaît que **le montant total des crédits consacrés en 2000 aux dotations composant l'enveloppe normée s'établira à 160,572 milliards de francs**.

### *C. LA DOTATION SACRIFIÉE : LA DCTP*

La dotation de compensation de la taxe professionnelle joue le rôle de variable d'ajustement. Par conséquent, son montant diminue d'année en année. En 2000, il s'établira à **11,8 milliards de francs, en baisse de 3,44 %**.

#### 1. L'ampleur de baisses de DCTP conduit à en exonérer certaines collectivités

En 1999, la DCTP avait enregistré une baisse de 12 %. L'ampleur de cette réduction, et ses conséquences pour les budgets locaux, avaient conduit le gouvernement à prévoir un dispositif de **modulation de la baisse de DCTP enregistrée par les collectivités les moins favorisées**. Ce dispositif comportait deux volets :

- d'une part, le contrat de croissance prévoit que, pendant ses trois années d'application, les communes éligibles à la DSU et à la DSR, les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale et les régions éligibles au fonds de correction des déséquilibres régionaux ne supportaient que **la moitié** des baisses de DCTP par rapport à l'année précédente.

Il n'avait pas été possible d'exonérer totalement ces collectivités dans le contrat car, la DCTP étant une enveloppe fermée, une exonération totale aurait conduit à une baisse trop forte des dotations des collectivités « non modulées ». Pour elles, la réduction de DCTP s'est tout de même élevée à près de 25 %.

- d'autre part, afin **d'exonérer totalement les communes DSU et DSR**, une deuxième part à la seconde fraction du FNPTP a été créée. Votre rapporteur spécial avait déposé un amendement incluant dans le dispositif les groupements comportant au moins une commune éligible à la DSU et ou la DSR. Toutefois, cette compensation, versée en 1999, 2000 et 2001, ne porte que sur la baisse enregistrée en 1999.

Par conséquent, **en 2000, les communes DSU et DSR supporteront la moitié de la réduction du montant de la DCTP de 3,44 % entre 1999 et 2000**. Les collectivités qui ne sont pas éligibles à une dotation de solidarité supporteront quant à elles une baisse de DCTP d'environ 4 à 5 %.

## **2. L'alternative proposée par le Sénat en 1999**

Le montant de la DCTP est directement lié au taux d'indexation de l'enveloppe normée, en particulier au niveau de la fraction du taux de croissance du PIB pris en compte dans son calcul.

Afin de limiter les conséquences pour les budgets locaux d'une trop forte diminution de la DCTP, dotation qui est censée compenser, faut-il le rappeler, des exonérations de taxe professionnelle (et qui devrait donc évoluer comme les bases de taxe professionnelle), **le Sénat avait, à l'initiative de votre commission des finances, adopté un amendement portant à 50 % en 2000 et en 2001 la fraction du taux de croissance du PIB retenue pour l'indexation de l'enveloppe normée**.

Si le gouvernement avait suivi le Sénat, le montant de l'enveloppe normée en 2000 s'établirait à :

$$164,531 \times (0,9 + 1,15) = 167,904 \text{ milliards de francs}$$

En conséquence, le montant de la DCTP se serait élevé à :

$$167,904 - 155,102 = 12,802 \text{ milliards de francs}^1.$$

---

<sup>1</sup> En réalité, ce montant aurait été un peu plus élevé car le texte du Sénat prévoyait également de prendre en compte 33 % du taux de croissance du PIB et non 20 % comme le texte du gouvernement.

Ainsi, en alignant l'indice d'évolution de l'enveloppe normée sur celui de la DGF, le montant de la DCTP aurait pu être stabilisé, voire croître légèrement.

### III. LES CONCOURS DE L'ETAT EXTÉRIEURS A L'ENVELOPPE NORMÉE

Les débats relatifs aux concours de l'Etat portent principalement sur l'évolution de l'enveloppe normée et des dotations qui la composent. Toutefois, 45 % de l'effort financier en faveur des collectivités locales reste en dehors de l'enveloppe.

#### A. *LES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS ET DE DÉGRÈVEMENTS LÉGISLATIFS*

Après la DGF et ses 111 milliards de francs, le deuxième poste de dépense de l'Etat en faveur des collectivités locales est la prise en charge des allègements de fiscalité locale qu'il décide.

**La dépense fiscale consacrée aux impôts directs locaux s'élève en effet à 94,36 milliards de francs** dans le projet de loi de finances pour 2000<sup>1</sup>.

Cette dépense se partage entre les **dégrèvements**, inscrits au budget des charges communes (**49,4 milliards de francs** en 2000), et les **compensations**. Ces dernières sont réparties au sein de trois prélèvements sur les recettes fiscales de l'Etat :

- un prélèvement « fourre-tout » (**12,2 milliards de francs**) ;
- un prélèvement spécifique pour la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle (**22,6 milliards de francs**) ;
- le prélèvement au titre de la DCTP (**11,9 milliards de francs**) qui inclut la REI (50 millions de francs).

Certaines exonérations de taxes foncières (225 millions de francs) et les compensations des baisses de droits de mutation décidées depuis 1999

---

<sup>1</sup> 106,216 milliards de francs en comptant la DCTP qui, si elle n'était pas devenue la variable d'ajustement de l'enveloppe normée, figurerait également parmi les compensations.

(**9,7 milliards de francs** dont 4,6 consacrés à la nouvelle baisse des droits perçus par les départements<sup>1</sup>) figurent au budget du ministère de l'intérieur.

Au sein de ces exonérations et dégrèvements, c'est la prise en charge des **allègements de taxe professionnelle** qui pèse le plus lourd sur le budget de l'Etat :

- le coût du **plafonnement** des cotisations des entreprises en fonction de leur valeur ajoutée est estimé à **39 milliards** de francs en 2000 ;

- la montée en charge de la **suppression de l'assiette salaire** conduit à une augmentation quasiment symétrique du coût de la compensation, qui passe de 13,1 milliards de francs en 1999 à **22,6 milliards** en 2000.

Aujourd'hui, l'Etat renforce sa position de premier contribuable local. Il acquitte environ 30 % du produit des quatre taxes directes locales, cette proportion s'établissant à près de 40 % s'agissant de la taxe professionnelle.

#### ***B. LES DOTATIONS « HORS CONTRAT »***

Les crédits du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (**FCTVA**) et le reversement aux collectivités du produit des **amendes de police** relatives à la circulation routière n'ont pas été inclus dans le périmètre de l'enveloppe normée. En effet, il paraît logique de ne pas indexer forfaitairement leur montant qui dépend, pour les premiers du montant des investissements réalisés par les collectivités et, pour les seconds, du nombre de contraventions dressé.

En 2000, le montant des crédits consacrés au FCTVA s'établira à 21,8 milliards de francs, en progression de 6,3 %. Cette augmentation s'explique par la reprise de l'investissement local depuis 1997.

Le produit des amende de police est stable et s'élève à un peu plus de 2 milliards de francs.

---

<sup>1</sup> Ce montant n'inclut pas la baisse des DMTO au profit des départements décidée par la loi de finances pour 1999, dont le coût pour l'Etat en 2000 s'établit à 3,5 milliards de francs.

### **C. LES CRÉDITS DES AUTRES MINISTÈRES**

L'effort financier de l'Etat aux collectivités locales inclut les crédits consacrés aux collectivités figurant aux budgets de l'ensemble des ministères.

Selon le « bleu » consacré aux crédits du ministère de l'intérieur, les subventions de fonctionnement s'élèveront à 7,4 milliards de francs en 2000 (+ 5,6 %), dont 1,2 milliard au budget de la culture et 3,2 au budget du ministère des transports.

Les subventions d'investissement s'élèveront à 3,7 milliards de francs (-2,9 %), dont 916 millions de francs au budget de la culture et 904 au budget du ministère des transports. Ces montants sont donnés en « autorisations de programme ». Ils sont donc vraisemblablement supérieurs au montant de la dépense autorisée en 2000 (les crédits de paiement).

Le recensement des contributions des différents ministères auquel procède le ministère de l'intérieur se heurte aux mêmes difficultés d'exploitation par le Parlement que les jaunes budgétaires : en l'absence d'indication sur les modalités d'élaboration de ces chiffres, il est difficile de savoir si les montants annoncés par les ministères correspondent vraiment à des dépenses en faveur des collectivités locales.

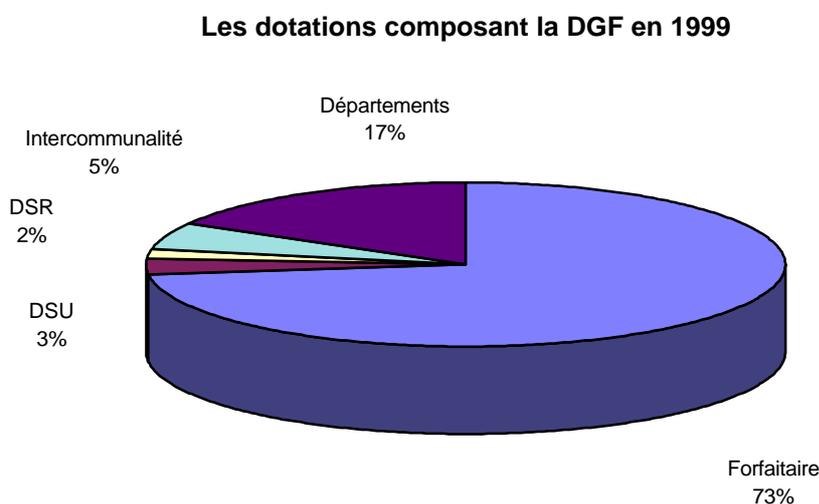
## **IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR**

Comparée à la loi de finances pour 1999 (qui a, notamment, mis en place le contrat de croissance et de solidarité, réformé la taxe professionnelle et entamé la processus de baisse des droits de mutation), la loi de finances pour 2000 ne comporte pas de mesure « phare » en matière de finances locales, mis à part la contrepartie financière du projet de loi relatif à la prise en compte des résultats du recensement général de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales, présenté en conseil des ministres le 22 septembre dernier et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

## A. LES CONSÉQUENCES DU RECENSEMENT METTENT EN ÉVIDENCE LES LIMITES DE LA DGF

### 1. Les effets d'une prise en compte du recensement selon les règles actuelles

Le nombre d'habitants est un critère déterminant pour la répartition des dotations qui composent la DGF, et notamment pour la principale d'entre elles, la dotation forfaitaire<sup>1</sup>.



Depuis la réforme de la DGF en 1993, le montant de la dotation forfaitaire perçu chaque année par les collectivités évolue en fonction d'une fraction du taux de progression de la DGF totale. Il est cependant revalorisé en cas d'augmentation de la population de cette collectivité, dans le cadre d'un recensement général ou d'un recensement complémentaire, selon des modalités prévues à l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales.

Cet article dispose que « *en cas d'augmentation de la population d'une commune constatée à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire, la dotation forfaitaire revenant à cette commune est calculée en appliquant au montant antérieurement perçu un taux d'augmentation égal*

---

<sup>1</sup> Les conséquences de la prise en compte des résultats du recensement sur les autres dotations feront l'objet d'un examen plus approfondi lors de l'examen du projet de loi qui sera discuté parallèlement à la loi de finances.

à 50 p. 100 du taux de croissance de la population telle qu'elle a été constatée ». En cas de baisse de la population, le montant de la dotation forfaitaire perçue par la commune n'est pas modifié.

**L'application du droit existant** à la prise en compte dans la DGF des 2 millions d'habitants supplémentaires issus du recensement général **conduirait à une progression « sans précédent »**, selon l'expression du ministère de l'intérieur, **du volume de la dotation forfaitaire** : 1,545 milliard de francs.

Comme la DGF est une enveloppe fermée, cet accroissement serait compensé à due concurrence par une réduction de la dotation d'aménagement de la DGF, qui comprend les dotations de solidarité (DSU et DSR) et la dotation d'intercommunalité.

Compte tenu de l'augmentation limitée de la DGF entre 1999 et 2000, **l'application du droit actuel se traduirait par une baisse de 23 % du montant de la DSU et de 28 % du montant de la DSR .**

## **2. Les orientations définies par le Premier ministre**

Après avoir consulté le comité des finances locales, le Premier ministre a demandé aux ministres de l'intérieur et de l'économie d'élaborer un dispositif dans lequel « *les communes subissant des pertes de population ne connaissent pas de baisse de leur dotation forfaitaire* » et les « *dotations de solidarité que sont la DSU (...) et la DSR continuent à jouer leur rôle péréquisiteur* ». Dans ce but, il a suggéré de « *lisser sur trois ans l'effet des hausses de population* ».

Le projet de loi présenté par le ministre de l'intérieur reprend ces orientations et propose :

- le **lissage** sur trois ans de la prise en compte des hausses de population, qui permet de ramener la progression de la dotation forfaitaire à 481 millions de francs ;
- le **gel** pendant trois ans du montant de la dotation forfaitaire des communes dont la population a baissé, qui limiterait à 354 millions de francs l'augmentation de la dotation forfaitaire ;

Néanmoins, une augmentation de la dotation forfaitaire limitée à 354 millions de francs se traduirait quand même par une baisse de 3,3 % de la DSU et de 3,9 % de la DSR. Par conséquent, **l'article 34 du PLF pour 2000 prévoit un abondement de la DGF de 200 millions de francs, qui permet de stabiliser le montant de la DSU et de la DSR entre 1999 et 2000.**

Conscient qu'une simple stabilisation en volume du montant des deux dotations de solidarité ne serait pas compatible avec les annonces du gouvernement en matière de politique de la ville, le Premier ministre a annoncé par la suite que le montant de l'abondement serait compris entre **200 et 700 millions de francs**.

### **3. Le projet de loi conduit à s'interroger sur le mode de calcul de la DGF**

Le système des enveloppes fermées est un bon instrument de régulation du niveau de la dépense publique. Ainsi, au sein de la DGF, l'augmentation du montant d'une dotation est compensé par la réduction des crédits disponibles pour les autres dotations. De même, en acceptant le principe de l'enveloppe normée, les collectivités contribuent, notamment par les baisses de DCTP qu'elles supportent (trop importantes d'ailleurs aux regard des charges qui leur sont transférées), à éviter une trop forte croissance des dépenses de l'Etat.

Compte tenu du caractère contraignant de ces mécanismes, l'heure est peut-être venue de s'interroger sur la **légitimité du maintien de règles édictées avant la mise en place de l'enveloppe normée et qui pénalisent les collectivités locales : le recalage de la base de la DGF et la régularisation négative**.

En 2000, l'application des règles de recalage « coûte » 906 millions de francs aux collectivités locales, tandis que la régularisation négative conduit à minorer de 679 millions de francs le montant de la DGF, soit un manque à gagner de  $906 + 679 = 1,581$  milliard de francs.

Par conséquent, en l'absence de recalage et de régularisation négative, la DGF de 2000 aurait pu « absorber » le coût du recensement à législation constante (1,545 milliard de francs) sans que ni la DSU, ni la DSR ni les communes dans lesquelles la population a augmenté ne soient pénalisées.

Cet exemple montre à quel point il sera nécessaire, à l'issue de l'actuel contrat de croissance et de solidarité, de **revoir l'ensemble du système de financement des collectivités locales** afin que les objectifs initiaux du système de l'enveloppe normée, la **maîtrise des dépenses publique** et la **prévisibilité de l'évolution des ressources** des collectivités locales, mis à mal par des mécanismes tels que le recalage et la régularisation de la DGF, soient enfin atteints.

## **B. LES COLLECTIVITÉS LOCALES SONT LES « OUBLIÉES » DE LA CROISSANCE**

La stratégie du gouvernement en matière de finances locales est celle d'un renforcement de son contrôle sur les ressources des collectivités locales. Ainsi, **les impôts locaux**, dont l'évolution du produit dépend de celle des bases, **sont progressivement remplacés par des dotations budgétaires** dont l'Etat détermine le montant et le rythme d'évolution.

Or, en pratique, **le gouvernement actuel n'utilise son pouvoir sur le montant des dotations aux collectivités locales que pour brider leur évolution.**

Ainsi, il a refusé aux élus locaux une **indexation de l'enveloppe normée** qui prendrait en compte 50 % du taux de croissance du PIB, de manière à préserver le montant de la DCTP<sup>1</sup>.

Aujourd'hui, dans le projet de loi sur le **recensement**, le gouvernement n'a pas retenu la position du comité des finances locales de ne lisser que sur deux années la prise en compte des augmentations de population, de manière à maintenir un lien entre le montant de la DGF et la population réelle et à ne pas pénaliser les communes dans lesquelles le nombre d'habitants a augmenté, et dont on peut supposer qu'elles sont celles qui font preuve du plus de dynamisme. Avec le lissage sur trois ans, ces communes bénéficieront en 2000 d'un surcroît de DGF correspondant à seulement 16 % de leurs habitants nouveau (un tiers de 50 %).

De manière générale, le montant des dotations aux collectivités locales subit les effets du recours de plus en plus systématique à la pratique de **l'indexation en fonction de l' « évolution de la DGF ».**

Cette formule vague recouvre, dans l'esprit du gouvernement, une indexation sur le taux d'évolution de la DGF d'une année sur l'autre après déduction de la régularisation négative au titre de l'exercice n-2. En 2000, ce taux sera de 0,821 %. Une conception aussi restrictive de l'évolution de la DGF conduit aujourd'hui à **appliquer à plusieurs dotations de l'enveloppe normée un taux d'indexation pour 2000 inférieur à celui de l'évolution prévisionnelle des prix.**

---

<sup>1</sup> La loi du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale a précarisé un peu plus la DCTP en prévoyant que cette dotation supporterait le coût du financement des communautés d'agglomération dans l'éventualité où les crédits prévus à cet effet s'avéreraient insuffisants. Le Sénat a obtenu que cette possibilité soit limitée aux seules années 2000 et 2001.

Cette pratique devient encore plus contestable lorsque ce taux d'indexation est **appliqué à la compensation de pertes de recettes fiscales antérieurement dynamiques**. Ainsi :

- la compensation de la suppression de la **taxe professionnelle sur les salaires** est indexée sur ce taux, alors que l'ancienne base salaire progresse d'au moins 3 %;

- la compensation de la baisse des **droits de mutation antérieurement perçus par les régions**, calculée à partir des bases de 1997, est indexée sur l'évolution de la DGF, privant ainsi les régions des fruits de la reprise du marché immobilier en 1998 et en 1999 ;

- les **départements** bénéficieront, pour leur part, de l'accroissement de 19 % du produit des droits d'enregistrement entre 1997 et 1998 puisque le système de compensation qui leur est applicable prévoit une révision du montant de la compensation en fonction des dernières données connues<sup>1</sup>. Toutefois, le gouvernement laisse entendre que les bases 1998 auraient vocation à être pérennisées, la baisse des droits de mutation à compter de 1999 ayant entraîné une reprise telle du marché qu'elle fausserait le calcul de la compensation.

**Au total, à l'heure où le débat budgétaire s'articule autour du partage des fruits de la croissance, les collectivités locales, qui jouent pourtant un rôle prépondérant dans le soutien de l'activité économique, semblent paradoxalement devoir en rester à la gestion de la pénurie.**

Les collectivités locales subissent donc indirectement les conséquences de l'incapacité du gouvernement à freiner l'évolution de ses dépenses de fonctionnement.

### ***C. LA FISCALITÉ LOCALE A-T-ELLE UN AVENIR ?***

En supprimant une partie des impôts locaux en 1999, en ne compensant pas intégralement les pertes de recettes pour les collectivités locales et en repoussant l'entrée en vigueur de la révision des valeurs locatives obsolètes, **le gouvernement précipite la nécessité d'une réforme en profondeur de la fiscalité locale.**

La situation actuelle est en effet de moins en moins tenable : les collectivités locales ont de plus en plus de difficulté à faire face à leurs charges nouvelles,

---

<sup>1</sup> Ainsi, la loi de finances rectificative pour 1999 majorera de 248 millions de francs la compensation versée aux départementaux de manière en prendre en compte l'accroissement des bases en 1998.

la dépendance financière nuit à leur dynamisme et à leur capacité d'innovation, le coût des allègements d'impôts locaux pèse de plus en plus lourd sur le budget de l'Etat, et, même si les contribuables acquittent une part de plus en plus réduite de l'impôt local, celui-ci reste pourtant très impopulaire.

**Poursuivre dans la voie actuelle de remplacement progressif des impôts par des dotations budgétaires ne ferait qu'accentuer ses travers.** L'alternative est la suivante :

- une modernisation en profondeur de la fiscalité locale, souhaitée par tous mais qui demeure un voeu pieu ;
- l'engagement d'une réflexion sur les différents moyens de continuer à faire bénéficier les collectivités locales d'une ressource dynamique, qui évolue en fonction de l'activité économique.

Dans cette optique, la solution réside peut être dans le **partage entre l'Etat et les collectivités du produit d'impôts aujourd'hui perçus par l'Etat, selon des modalités qui seraient réellement négociées, et non pas imposées unilatéralement aux collectivités locales.**

## JEUNESSE ET SPORTS

*Rapporteur spécial* : M. Michel SERGENT

### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les **crédits budgétaires de la jeunesse et des sports** dans le projet de loi de finances pour 2000 s'élèvent à 3.154 millions de francs.

Comparé à la loi de finances 1999, **ce budget progresse de 3,5 %, après une hausse similaire de 3,4 % l'année dernière.** Cependant, cette progression intègre le transfert définitif de 39,6 millions de francs vers le ministère délégué à la ville, au titre du Fonds d'intervention pour la ville, et de 4,7 millions de francs vers le budget des services du Premier ministre, au titre du conseil de prévention et de lutte contre le dopage. **A structure constante, sans tenir compte de ces transferts, le projet de budget de la jeunesse et des sports pour 2000 augmente donc de près de 5 % par rapport à la loi de finances pour 1999.**

Les moyens globaux attribués à la jeunesse et aux sports comprennent, outre les crédits budgétaires, deux comptes spéciaux du Trésor : le Fonds national de développement du sport (FNDS) et le Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA).

Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit une stabilité des crédits du FNDS et une forte augmentation des crédits du FNDVA.

Les moyens dont disposera le ministère de la Jeunesse et des Sports (crédits budgétaires + comptes spéciaux du Trésor) s'élèveront à 4.218 millions de francs en projet de loi de finances pour 2000 contre 4.085 millions de francs en loi de finances initiale pour 1999, soit **une progression globale de 3,3 %.**

(en millions de francs)

	<b>LFI 99 Budget voté</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>Évolution en %</b>
Titre III	1.899	1.911	+0,6 %
Titre IV	1.029	1.150	+11,7 %
<i>Total dépenses ordinaires (DO)</i>	2.929	3.061	+4,5 %
Titre V	48	44	-7,7 %
Titre VI	70	48	-36,2 %
<i>Total dépenses en capital (DC)</i>	118	92	-21,6 %
<b>Total budget général (DO +CP)</b>	<b>3.047</b>	<b>3.154</b>	<b>+3,5 %</b>
FNDS	1.014	1.014	0 %
FNDVA	24	40	+66,7 %
<b>Budget MJS consolidé</b>	<b>4.085</b>	<b>4.218</b>	<b>+3,3 %</b>

## A. LES DÉPENSES ORDINAIRES : UNE PROGRESSION NOTABLE

### 1. Une faible augmentation des moyens des services (titre III)

Le projet de budget "jeunesse et sports" pour 2000 est marqué par une progression des dépenses de personnel largement inférieure à celle enregistrée en 1999, et une diminution des crédits de fonctionnement.

Les dépenses de personnel progressent de 1,8 %, soit 28 millions de francs, à 1,6 milliard de francs, après une augmentation de 3,7 % en 1999. Cette augmentation résulte :

- de l'extension en année pleine de mesures de transformations d'emplois et de revalorisation des rémunérations (18,7 millions de francs, soit un montant comparable à celui de 1999) ;
- de mesures d'ajustement comportant l'application de l'accord salarial dans la fonction publique (0,6 millions de francs contre 11,9 millions de francs pour 1999), et diverses mesures d'adaptation d'emplois ;

- de mesures nouvelles. Parmi elles figurent la création de 24 postes de médecins inspecteurs dans le cadre de la lutte contre le dopage (+ 9,8 millions de francs).

Le nombre d'emplois budgétaires est en légère augmentation (+ 7) : la révision des services votés porte sur 7 emplois de chargés d'éducation populaire et de jeunesse (-1,1 million de francs), tandis que l'ensemble des mesures d'ajustement des emplois aux besoins des services dégage une suppression de 3 postes. Les transferts d'emploi permettent au ministère d'afficher un solde positif de 7 créations d'emploi. Cependant, sans prendre en compte les transferts d'emplois (1 emploi transféré au ministère de l'équipement contre 18 emplois transférés du budget de l'éducation nationale vers le budget jeunesse et sports), le ministère prévoit la suppression de 10 emplois budgétaires pour l'année 2000. Par ailleurs, 5 emplois de professeurs de sport sont créés au budget de l'Ecole nationale d'équitation, ainsi que 24 contrats de médecins inspecteurs pour la mise en œuvre de la politique de lutte contre le dopage.

Les crédits de fonctionnement diminuent de 4,8 % en 2000, soit 12,1 millions de francs. Les mesures nouvelles comprennent cependant :

- 2 millions de francs de crédits (non-reconductibles) pour le soutien aux actions dans le cadre du festival de la citoyenneté.

- 1,5 millions de francs de crédits (non-reconductibles) pour des actions de communication en faveur du sport féminin et du sport en entreprise.

- 4,5 millions de francs de crédits nouveaux pour financer la formation, dans les établissements publics, des animateurs des points « cyber-jeunes », et améliorer l'accueil et de l'information des jeunes dans les établissements publics.

La révision des services votés (réduction des moyens de fonctionnement des services centraux et des services déconcentrés) porte sur 18,3 millions de francs.

Au total, la progression des moyens des services est inférieure à celle de 1999 du fait du moindre impact des mesures relatives aux rémunérations et adaptations d'emplois, de la moindre importance des moyens nouveaux (+ 23 millions de francs contre + 46 millions de francs en 1999), et de l'importance de la révision des services votés (- 19 millions de francs).

Les crédits des moyens des services sont également diminués de 4 millions de francs en conséquence du transfert de la dotation de fonctionnement du Conseil de prévention et de lutte contre le dopage au budget des services du premier ministre, et de 5,6 millions de francs liés au transfert de la subvention

de fonctionnement au groupement d'intérêt public « Laboratoire national de dépistage du dopage » vers le titre IV. Cette mesure correspond à une volonté d'assurer une meilleure lisibilité des documents budgétaires.

## **2. Une progression importante des crédits d'intervention (titre IV)**

Ce titre est en augmentation de 120 millions de francs pour 2000 soit une progression de 11,7%.

Cette progression traduit un développement important des actions financées sur ce titre. En effet, les mesures de non-reconduction de dotations inscrites en 1999 à titre non renouvelable (15,7 millions de crédits) et la révision des services votés (69,1 millions de francs) sont très largement compensées par 232,6 millions de francs de crédits nouveaux. Ces crédits renforcent les orientations du ministère et prolongent les interventions prioritaires financées en 1999 :

- le développement des activités éducatives proposées aux enfants et aux jeunes dans le cadre des contrats éducatifs (30 millions de francs)
- la formation des animateurs (+ 9 millions de francs) et le soutien à la professionnalisation des emplois-jeunes (+ 4 millions de francs).
- la lutte contre le dopage avec l'extension du suivi médical longitudinal des sportifs de haut niveau et la création d'antennes médicales (+ 40 millions de francs), la contribution à l'Agence internationale de lutte contre le dopage (+ 3 millions de francs), et la majoration de la subvention de fonctionnement au groupement d'intérêt public Laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD), dont la subvention, transférée du titre III au titre IV, atteint 7,4 millions de francs (+ 1,8 millions de francs).
- des crédits non-reconductibles liés à la participation française aux Jeux Olympiques de Sydney (30 millions de francs) et au soutien à des projets d'animation sportives sur le thème de la candidature de Paris à l'organisation des Jeux Olympiques en 2008. Le groupement d'intérêt public « Paris- Ile de France pour la candidature de Paris aux Jeux Olympiques de 2008 » bénéficie d'une subvention de 12,5 millions de francs.
- des crédits pour assurer le financement complémentaire résultant du contrat de concession du Stade de France (60 millions de francs, dont 39 millions non-reconductibles).

- une majoration de 6 millions de francs de la subvention versée à l'office franco-allemand pour la jeunesse, qui correspond à une décision politique en faveur de la relation franco-allemande.

## **B. LA POURSUITE DE LA DIMINUTION DES DÉPENSES EN CAPITAL**

Le budget "jeunesse et sport" pour 2000 se caractérise par une forte diminution des dépenses en capital (titres V et VI), **consécutive à celle de 1999.**

### **Évolution des dépenses en capital 1997-2000 (en millions de francs)**

Chapitre	budget voté 1997		budget voté 1998		budget voté 1999		PLF 2000	
57-01 Administration générale et équipement des établissements publics de l'Etat	AP	35,6	AP	39,7	AP	54,7	AP	40
	CP	34	CP	42	CP	48,2	CP	44,5
66-50 Subvention d'équipement aux collectivités	AP	23,7	AP	73,9	AP	60,3	AP	60
	CP	23	CP	73,9	CP	60,3	CP	48

### **1. Le titre V (investissements exécutés par l'Etat)**

Le titre V diminue de 7,7 %, à 44,5 millions de francs en crédits de paiement.

Les autorisations de programme s'élèvent à 40 millions de francs, également en diminution de 26,9 % par rapport à 1999.

Les mesures nouvelles seront consacrées aux premier équipement et aux travaux de sécurité et de maintenance dans les services déconcentrés, tandis que les établissements publics de formation des cadres et les équipements d'intérêt national ne font plus l'objet d'autorisations de paiement pour 2000, les crédits de paiement étant destinés à la poursuite des opérations lancées au titre des lois de finances antérieures.

### **2. Le titre VI (subventions d'équipement)**

Le titre VI perd 22 millions de francs en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2000, soit 31,1 % de ses crédits. Cette diminution fait suite à une réduction des crédits de 10 millions de francs en 1999.

Les principales mesures financées sur le titre VI concerneront la poursuite de la rénovation du patrimoine sportif des collectivités locales (mise aux normes de sécurité) pour 4 millions de francs, les contrats de plan Etat-région (23 millions de francs) et une légère augmentation des crédits pour la rénovation

du patrimoine associatif des centres de vacances et de loisirs (21 millions de francs).

La diminution des dépenses en capital est liée à la fin des opérations engagées lors des contrats de plans.

## II. PRÉSENTATION PAR AGRÉGATS

La présentation par agrégats montre une inversion de la tendance observée en 1999, avec une forte progression des dépenses en faveur du sport de 6,3 %, une progression significative des dépenses en faveur de la jeunesse et de la vie associative de 3,2 % et une légère augmentation des dépenses d'administration générale, de 0,3 %,

(en millions de francs)

Nature des actions	budget voté 1999		Projet de budget 2000		Variation en %	
	A.P.	D.O+C.P.	A.P.	D.O+C.P.	A.P.	D.O+C.P.
☒ Administration générale	54,7	1 016,8	40,0	1 020,0	-26,87	0,31
☒ Jeunesse et vie associative	18,7	781,2	26,2	806,6	40,11	3,25
☒ Sports et activités physiques	51,0	1 248,6	33,8	1 327,5	-33,73	6,32
<b>Total</b>	<b>124,4</b>	<b>3 046,6</b>	<b>100,0</b>	<b>3 154,1</b>	<b>-19,61</b>	<b>3,53</b>

### A. LES CRÉDITS DE L'AGRÉGAT "ADMINISTRATION GÉNÉRALE"

Ces crédits atteindront 1,02 milliard de francs en 2000, en augmentation de 0,3 % par rapport à 1999, après une forte hausse de 5,4 % en 1999, liée essentiellement à la revalorisation des rémunérations.

Cette hausse limitée s'explique notamment par les efforts de réduction des moyens de fonctionnement de 6 millions de francs, ainsi que la diminution de 4 millions de francs des dépenses en capital. L'optimisation des moyens de fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés doit être soulignée. La progression du taux de déconcentration des crédits permet également aux services déconcentrés de jouir d'une plus grande autonomie de gestion.

### ***B. LES CRÉDITS DE L'AGRÉGAT "JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE"***

Ils s'élèveront à 806,5 millions de francs en 2000, en hausse de 3,2 % par rapport à 1999.

L'augmentation des crédits concernera particulièrement les crédits d'intervention (+ 6,7 millions de francs), tandis que les moyens de fonctionnement seront réduits de 5,6 millions de francs.

### ***C. LES CRÉDITS DE L'AGRÉGAT "SPORTS ET ACTIVITÉS SPORTIVES"***

Ces crédits s'élèveront à 1,33 milliard de francs, en forte progression par rapport à 1999 (+ 6,3%).

Les crédits nouveaux sont essentiellement consacrés aux Jeux Olympiques (Sydney en 2000, mais également dépenses en faveur de la campagne de Paris pour l'organisation es Jeux Olympiques en 2008) et à la lutte contre le dopage.

## **III. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR**

### ***A. LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DU SPORT***

Pour 2000, **les crédits du FNDS s'élèvent à 1.014 millions de francs** en projet de loi de finances, soit un montant identique à celui de 1999. La composition des recettes du FNDS a cependant été modifiée. En effet, les recettes issues de la taxe spéciale sur les débits de boissons et sur les dépenses d'indemnisation sont supprimées, et le prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel est réduit de 14 millions de francs. En contrepartie, le produit du prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités par la Française des jeux augmente de 47 millions de francs.

Les crédits du FNDS devraient être augmentés des **bénéfices retirés par le Comité Français d'Organisation de la Coupe du Monde de Football (CFO)**, soit 300 millions de francs, dans le cadre d'un fonds Fernand Sastre. **Les crédits du fonds de mutualisation du sport constitués par le prélèvement de 5 % sur les droits de retransmission audiovisuelle des événements sportifs**, prévu dans le projet de loi modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, seront également affectés aux clubs sportifs par le biais du FNDS.

## ***B. LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE***

Le fonds national pour le développement de la vie associative sera doté en 2000 de **40 millions de francs**, soit une hausse de 66,7 %. Cette progression des crédits du FNDVA est permise par l'augmentation du pourcentage prélevé sur les enjeux du PMU, qui passe de 0,07 % à 0,11 %.

## **IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS**

### ***A. UNE POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FORMATION ET DE L'INFORMATION DES JEUNES***

- **La croissance des crédits en faveur de la formation et des échanges**

Les emplois-jeunes sont financés sur le budget du ministère de l'Emploi et de la solidarité, mais le ministère de la Jeunesse et des Sports s'implique particulièrement dans la formation et la professionnalisation de ces emplois, avec une mesure nouvelle de 4 millions de francs en 2000. Ces crédits permettront d'offrir une formation qualifiante aux 34.250 emplois-jeunes répertoriés au 30 août 1999 dans le champ de compétence du ministère.

Les crédits de formation inscrits au titre III sont en hausse de 49,8 %, et s'élèvent à 57,3 millions de francs, tandis que ceux du titre IV connaissent une progression de 12,8 %, avec 73,8 millions de francs pour l'année 2000. Ces crédits permettent d'accompagner les mesures nouvelles en faveur de l'emploi inscrites dans le budget 1999, notamment pour les emplois-jeunes et le plan « sport-emploi ». L'accroissement des crédits en faveur de la formation s'accompagne d'une déconcentration importante, puisque 77,7 % des crédits de formation du titre IV sont déconcentrés en 2000, contre 53,2 % en 1999. De même, un nouveau chapitre doté de 22,6 millions de francs de crédits déconcentrés est créé au sein du titre III pour la formation.

Sur ces crédits de formation, 3 millions de francs seront consacrés aux bourses liées à l'obtention du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA), et 6 millions de francs à la gratuité de la formation initiale des jeunes se destinant aux métiers du sport et de l'animation.

Les crédits consacrés aux échanges entre jeunes et aux échanges sportifs sont également en progression de près de 10 %, les crédits des échanges sportifs passant de 7 à 10 millions de francs pour 2000.

- **La création de nouveaux postes "FONJEP"**

Le dispositif "FONJEP" est une aide de l'Etat destinée à la rémunération d'un animateur permanent d'une association nationale ou locale agréée au titre de la Jeunesse et de l'éducation populaire. La participation annuelle de l'Etat est en moyenne de 25 % du salaire brut (environ 45.000 francs).

Dans le projet de budget pour 2000 figure une dotation nouvelle de 2,27 millions de francs destinée à la création de 50 postes "FONJEP" supplémentaires, pour recruter des animateurs-coordonateurs chargés de développer des projets locaux "jeunesse". En 1999, 3.265 postes sont financés sur le budget de la jeunesse et des sports.

- **La poursuite des efforts pour l'information de la jeunesse**

Le budget 2000 renforce les moyens d'information en direction des jeunes avec la mise en place de 500 points « cyber-jeunes », qui seront des espaces d'accueil offrant aux jeunes un accès gratuit à internet afin de les aider dans leurs recherches. Au début de l'année 2000, un numéro de téléphone national unique sera mis en place afin de permettre aux jeunes de joindre le centre d'information jeunesse le plus proche de leur domicile, et une synthèse du guide « droit des jeunes » sera diffusée gratuitement.

#### ***B. UNE RÉORGANISATION DE L'AMÉNAGEMENT DES RYTHMES DE VIE ET DES CONTRATS LOCAUX***

Les contrats éducatifs locaux (CEL) bénéficieront de 264,5 millions de francs pour 2000, pour permettre aux enfants et aux jeunes de bénéficier des loisirs éducatifs, sportifs et culturels offerts par les collectivités locales. Ces contrats seront dotés de 149,5 millions de francs sur le chapitre 43-90 (jeunesse et vie associative) et 115 millions de francs sur le chapitre 43-91 (sport de haut niveau et développement de la pratique sportive).

Le transfert de 28 millions de francs de la participation du ministère de la jeunesse et sports au Fonds d'intervention de la ville (FIV) masque l'augmentation importante des crédits des contrats éducatifs locaux, qui bénéficient d'une mesure nouvelle de 30 millions de francs. A structure constante, le total des deux chapitres s'élève donc à 292,5 millions de francs, en augmentation de 11,5 % par rapport à l'année 1999. Cette croissance des crédits permettra de financer les nouvelles vagues de CEL en janvier et en septembre 2000. Les demandes de moyens financiers supplémentaires apportés par l'Etat sont en effet importantes de la part des territoires fragilisés,

notamment dans les 26 départements retenus dans le cadre du conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, dans lesquels une action éducative sur la tranche d'âge des 10-14 ans a été décidée.

Afin de préserver la lisibilité de l'action de l'Etat auprès de ses partenaires, il a été demandé aux services départementaux d'adopter le principe d'une contractualisation unique pour soutenir la réalisation d'un projet éducatif en direction des enfants et des jeunes, en harmonisant les dénominations et les procédures de l'ensemble des dispositifs initiés antérieurement. Le contrat éducatif local a donc vocation à intégrer les contrats d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes (ARVEJ) et les dispositifs d'accompagnement scolaire "animations éducatives périscolaires" (AEPS), réseaux solidarité école (RSE), contrats locaux d'accompagnement scolaire (CLAS), ainsi que les actions d'accompagnement scolaire financées dans le cadre des contrats de ville. Les contrats locaux éducatifs et sociaux (CLES) constituent l'appellation des deux lignes budgétaires qui permettent le financement des CEL et des contrats jeunesse et sports.

### *C. UN EFFORT IMPORTANT POUR LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE*

Le projet de budget pour 2000 comporte des mesures nouvelles importantes destinées à accroître les moyens de la lutte contre le dopage, en application de la loi du 23 mars 1999. L'ensemble de ces mesures vise notamment à mettre en place le suivi biologique longitudinal des sportifs.

Des antennes médicales régionales agréées par les ministères de la santé et le ministère de la jeunesse et sports seront créées, avec 13,3 millions de francs de crédits nouveaux et la création de 24 postes de médecins inspecteurs.

**Le laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD) bénéficiera d'une subvention supplémentaire de 28,3 millions de francs afin de mettre en place le suivi biologique longitudinal des sportifs.** Ces crédits permettront, outre la mise en œuvre du suivi, l'achat de matériel, la création d'emplois de personnel technique, et une augmentation des moyens de fonctionnement. Une partie de ces crédits (1,8 millions de francs) permettra de financer le déménagement du laboratoire, nécessaire pour être conforme aux normes et recevoir l'accréditation du Comité International Olympique. L'objectif pour l'année 2000 est d'assurer le suivi de 3.600 sportifs, mais risque d'être retardé par le déménagement du laboratoire et la nécessité de poursuivre les analyses en cours sur les produits dopants.

Ces crédits doivent être augmentés des dotations du FNDS pour la lutte contre le dopage, soit 10 millions de francs, dont 4 millions pour les suivis biologiques effectués par le LNDD, et 6 millions de francs pour augmenter les

conventions d'objectifs des fédérations sportives en matière de contrôle biologique.

Le conseil national de prévention et de lutte contre le dopage, érigé en autorité indépendante, bénéficiera de trois emplois supplémentaires, et sa dotation de 4,7 millions de francs est désormais transférée au budget des services généraux du premier ministre.

***D. L'ABSENCE DE CLUB RESIDENT AU STADE DE FRANCE : UN COUT ELEVE POUR L'ETAT***

Le contrat de concession conclu le 29 avril 1995 entre l'Etat et la société Consortium Stade de France prévoit que le concédant garantit la présence au Stade de France d'un ou plusieurs clubs résidents de football et, dans la cas contraire, le versement d'une indemnité compensatrice de préjudice. **L'Etat doit donc assumer le coût budgétaire provenant de l'absence de club résident au Stade de France.**

Le projet de budget pour 2000 comporte une mesure nouvelle de 60 millions de francs pour l'application du contrat de concession du Stade de France. **L'ensemble des dépenses relatives à ce contrat est de 112 millions de francs pour l'année 2000.** En effet, l'Etat doit payer 63 millions de francs au titre de l'année sportive 1999-2000 (contre 52 millions de francs en 1999), mais doit également rembourser 49 millions de francs correspondant aux différés d'amortissement négociés avec le concessionnaire au cours des années précédentes. En effet, sur les 73 millions de francs par an dus par l'Etat au cours des premières années, celui-ci n'en a payé que 50. La différence pour les deux années passées (deuxième semestre 1998, année 1999 et premier semestre 2000) constitue une somme actualisée de 49 millions de francs. **L'Etat se voit donc contraint de payer aujourd'hui pour les sommes dont il a retardé le paiement afin de dissimuler l'importance des versements prévus par la convention le liant au Consortium Stade de France.** Enfin, le projet de budget du ministère de la jeunesse et des sports pour 2000 comprend une dotation de 3 millions de francs pour la maintenance du dispositif de dépollution des terrains et pour l'assistance apportée par la SANEM pour le suivi du contrat de concession.

**Comme il l'avait déjà indiqué les années précédentes, votre rapporteur estime qu'il est nécessaire de trouver une solution pour que l'Etat n'ait plus à prendre en charge le coût du fonctionnement de l'ouvrage dans les années à venir.** Les perspectives d'installation d'un club pour les prochaines années semblent assez incertaines. Or, **l'utilisation des montants des indemnités pour favoriser l'installation d'un club résident serait**

**préférable à la situation actuelle, car elle permettrait une meilleure utilisation des finances publiques et de l'équipement construit.**

Une rencontre entre l'Etat et le concessionnaire du Stade de France doit avoir lieu au cours de l'année 2000 pour décider des suites données à la convention entre les deux parties. **Au vu de l'importance des sommes versées par l'Etat et des difficultés à trouver un club résident, votre rapporteur s'interroge sur la possibilité de maintenir cette convention en l'état.**

En conclusion, votre rapporteur considère que les moyens accordés à la jeunesse et aux sports pour 2000 sont globalement satisfaisants puisqu'ils permettent de poursuivre les actions précédemment engagées en faveur de l'accès au sport, de renforcer les actions de l'emploi et de la formation, et d'augmenter de manière significative les crédits en faveur de la lutte contre le dopage, tout en finançant les dépenses occasionnées par le Stade de France, les Jeux Olympiques de Sydney et la campagne de Paris - Ile de France pour l'organisation des Jeux Olympiques en 2008.

Ce budget témoigne de la volonté de continuité du ministère de la jeunesse et des sports pour développer ses moyens d'action au service de la jeunesse (à travers l'emploi, la formation et l'information des jeunes notamment), de poursuivre la promotion du sport pour tous, et d'accroître les efforts en faveur de la moralisation du sport à travers la lutte contre le dopage. L'augmentation des dépenses pour 2000 résulte de mesures exceptionnelles, mais également de programmes à plus long terme, dont les dotations devront être reconduites, et qui augmentent donc la rigidité du budget de la jeunesse et sports.

Votre rapporteur se félicite cependant de la faiblesse de la progression des dépenses du titre III et des dépenses regroupées dans l'agrégat « administration générale » au profit des dépenses d'intervention en faveur de la jeunesse, de la vie associative et du sport.

## JUSTICE

*Rapporteur spécial* : M. Hubert HAENEL

### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

**Les crédits demandés pour la justice pour 2000 progressent de 3,91 % (+ 1,026 milliard de francs) et atteignent 27,29 milliards de francs.** Cette hausse intervient après une augmentation du budget de 5,6 % en 1999 et de 4 % en 1998.

Cette progression est trois fois plus forte que la croissance moyenne des dépenses de l'Etat. Toutefois, la part du budget de la justice dans le budget de ce dernier ne progresse que lentement, passant de 1,56 % en 1998 à 1,61 % en 1999 et à 1,62 % en 2000.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de 1999 à 2000 :

*en millions de francs*

	LF 1999	PLF 2000	Variation 99/2000
<b>Dépenses ordinaires</b>			
. personnel	14 873,21	15 543,77	4,51 %
. fonctionnement	8 084,87	8 635,30	6,81 %
<b>Total dépenses titre III</b>	<b>22 958,08</b>	<b>24 179,07</b>	<b>5,32 %</b>
Interventions (titre IV)	1 743,17	1 793,08	2,86 %
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>24 701,25</b>	<b>25 972,15</b>	<b>5,15 %</b>
<b>Dépenses en capital</b>			
Titre V			
AP	1 732,00	1 550,00	-10,51 %
CP	1 563,60	1 315,00	-15,90 %
Titre VI			
AP	0,00	21,50	
CP	0,00	4,00	
<b>Total dépenses en capital</b>			
AP	<b>1 732,00</b>	<b>1 571,50</b>	<b>-9,27 %</b>
CP	<b>1 563,60</b>	<b>1 319,00</b>	<b>-15,64 %</b>
<b>Total général (DO + CP)</b>	<b>26 264,85</b>	<b>27 291,15</b>	<b>3,91 %</b>

La note de présentation du projet de budget présenté par le Garde des Sceaux fait état de trois priorités :

- **donner à la justice les moyens d'améliorer son fonctionnement au quotidien et de mettre en œuvre les réformes qui ont été décidées :** développement de l'accès au droit, règlements alternatifs des conflits, simplification des procédures civiles, efficacité dans la lutte contre la délinquance financière, renforcement de la présomption d'innocence, réforme des tribunaux de commerce ;

- **assurer la mise en œuvre du plan pour traiter la délinquance des mineurs arrêté par le conseil de sécurité intérieure en janvier 1999.** En conséquence, un effort exceptionnel est fait en direction de la protection judiciaire de la jeunesse puisque 380 postes sont créés tandis que les crédits de fonctionnement du secteur public augmentent de 22 % et ceux du secteur associatif habilité de 19 % ;

- enfin, **en ce qui concerne l'administration pénitentiaire, améliorer la prise en charge des personnes détenues et la sécurité des établissements pénitentiaires** ainsi que lancer le plan de **renovation des cinq plus grandes maisons d'arrêt** (Fleury-Mérogis, Fresnes, la Santé, les Baumettes et Loos) et la **construction de trois établissements pénitentiaires** à Lille, Avignon et Toulouse.

## II. LES GRANDS SECTEURS

Evolution des crédits répartis entre les cinq agrégats

(en millions de francs)

	Crédits de paiement votés en 1999	Part relative (en %)	Crédits de paiement LFI 2000	Part relative (en %)	Augmentation 1999/2000 (en %)
Administration générale	3 594,1	13,7	3 671,8	13,4	+ 2,16
Services judiciaires	11 667,9	44,4	11 742,2	43,0	+ 0,6
Juridictions administratives	810,0	3,1	841,7	3,1	+ 3,9
Services pénitentiaires	7 421,9	28,3	7 856,1	28,8	+ 5,9
Service de la protection judiciaire de la jeunesse	2 771,0	10,5	3 179,4	11,7	+ 14,7

## **A. LES SERVICES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE**

Cet agrégat regroupe les moyens :

- de l'administration centrale du ministère, y compris les unités délocalisées à Nantes (Casier judiciaire national, bureau des pensions, centre d'exploitation statistique) ;

- des services communs destinés à soutenir, au plan local, l'action des services déconcentrés dans des domaines tels que l'informatique (centres de prestations régionaux), l'équipement (antennes régionales d'équipement) et les services sociaux ;

- de la commission nationale de l'informatique et des libertés ;

- de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;

- pour les subventions des ordres de la Légion d'honneur et de la Libération ainsi que la recherche dans le domaine de la justice (budget civil de recherche et de développement technologique).

En 2000, les crédits de paiement alloués à l'administration générale progressent de 2,16 % pour atteindre **3,67 milliards de francs**. Toutefois, cette augmentation est proportionnellement plus faible que la hausse générale des crédits du budget de la justice. C'est pourquoi leur part relative diminue par rapport à 1999 et passe de 13,7 % à 13,4 % de l'ensemble.

### **1. Une très légère hausse des effectifs**

Les effectifs budgétaires de l'administration centrale s'élèvent à 1780 emplois pour 2000. Le projet de budget pour 2000 prévoit la création de **4 emplois d'inspecteurs des services judiciaires** (5 avaient déjà été créés en 1999) et **d'un emploi de chef de service**. Par ailleurs, 5 directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse sont transférés à l'administration générale.

Une dotation de 2 millions de francs est inscrite pour revaloriser les primes des agents de catégorie A. En outre, il est procédé au pyramidage de 37 emplois.

**Au total, les moyens en personnel augmentent de 65 millions de francs pour s'élever à 3,18 milliards de francs.**

## **2. Des moyens matériels en augmentation**

Les moyens de fonctionnement sont en augmentation de 3,7 % par rapport à 1999 et s'élèvent à **481,21 millions de francs**. Toutefois, cette hausse cache des évolutions contrastées.

**Les crédits « informatique » sont en hausse de 15,4 % et s'élèvent à 154,9 millions de francs**, essentiellement du fait de l'augmentation des moyens mis à la disposition des services communs.

**En revanche, les crédits de fonctionnement sont en baisse**, tandis que la subvention de fonctionnement pour l'Ordre de la Libération et la Légion d'honneur stagne.

## **3. Des crédits d'équipement en baisse**

Sont inscrits dans le projet de loi de budget pour 2000 5 millions de francs en autorisation de programme, soit le même montant qu'en 1999 et 3,5 millions de francs en crédits de paiement (contre 9 millions de francs en 1999) destinés à diverses opérations de réfection et de réhabilitation.

### ***B. LES SERVICES JUDICIAIRES***

**Cet agrégat regroupe les moyens des juridictions de l'ordre judiciaire, du conseil supérieur de la magistrature, de l'école nationale de la magistrature et de l'école des greffes.**

Les dotations de crédits couvrent non seulement les crédits en personnel et de fonctionnement, mais également les subventions aux associations oeuvrant dans le domaine judiciaire et au système de formation professionnelle des avocats, les subventions correspondant aux remboursements aux collectivités locales d'annuités d'emprunts pour des opérations d'équipement, les crédits relatifs à l'aide juridictionnelle, les crédits liés aux frais de justice et les crédits d'équipement consacrés à la modernisation et à l'extension du parc immobilier judiciaire.

**Les crédits des services judiciaires stagnent (+0,6 %) et s'élèvent à 11,74 milliards de francs. Leur part relative dans le budget de la justice diminue légèrement et passe à 43 %.**

**Toutefois, cette baisse est relative car liée à la diminution des crédits d'investissement. Elle ne doit pas cacher la poursuite de l'effort en direction des services judiciaires : non seulement 382 emplois sont créés,**

**mais les opérations de construction et de rénovation de palais de justice sont maintenues.**

### **1. La poursuite de la hausse des effectifs**

En 1998, 300 emplois avaient été créés dont 70 postes de magistrats et 230 emplois de fonctionnaires de justice.

En 1999, 140 emplois de magistrats et 230 emplois de fonctionnaires et de contractuels avaient été créés.

**Le projet de budget pour 2000 prévoit la création de 382 nouveaux emplois dont 212 magistrats, 155 fonctionnaires et 15 contractuels.**

Le renforcement des effectifs des juridictions doit permettre de répondre à **deux objectifs** :

- **la mise en œuvre des réformes** : ainsi, la création de **48 juges** de la détention provisoire et de **48 greffiers** vise à poursuivre la **réforme du contentieux de la liberté**, tandis que **100 emplois de magistrats** sont créés pour introduire **la mixité dans les tribunaux de commerce**. Par ailleurs, le renforcement des effectifs des tribunaux pour enfants par la création de **25 postes de magistrats et 25 postes de greffiers** devrait contribuer à apporter une **réponse rapide et systématique à la délinquance des mineurs**. En outre, sont inscrits **4 emplois de magistrats pour la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, 5 emplois de greffiers en chef et 4 emplois de greffiers** pour les **conseils départementaux de l'accès au droit, un emploi de magistrat et un emploi de greffier** pour la réforme de l'état-civil de Mayotte.

- **l'amélioration de la justice au quotidien**, notamment par la continuation des actions de **résorption des stocks d'affaires à juger** : **34 postes de magistrats et 57 postes de greffiers** sont créés à cet effet. En outre, le projet de budget pour 2000 prévoit les crédits de vacation nécessaire pour le recrutement de **100 assistants de justice supplémentaires**, portant ainsi leur nombre total à 1050.

Par ailleurs, sur les 179,7 millions de francs de mesures nouvelles mis à la disposition du chapitre 31-90 (rémunérations des personnels), **une provision de 20 millions de francs est inscrite au titre de la réforme du statut de la magistrature**. 18 millions de francs avaient déjà été réservés en 1999 pour cette réforme.

Celle-ci a pour objectif de surmonter les blocages des carrières liés aux déséquilibres démographiques du corps, en particulier l'allongement du délai

de changement de grade pour les générations sorties de l'école nationale de la magistrature depuis 15 ans et la dégradation de plus en plus marquée des avancements pour les magistrats de province.

**Enfin, le projet de budget pour 2000 prévoit la création de 1050 « agents de justice »<sup>1</sup> dans les services judiciaires.**

## **2. Des moyens de fonctionnement en progression**

**Le chapitre 37-92 (moyens de fonctionnement et de formation)** regroupe les moyens de fonctionnement de l'ensemble des catégories de juridictions ainsi que des crédits affectés à des dépenses de nature diverse (fonctionnement, travaux courants d'entretien immobilier, véhicules, modernisation, informatique déconcentrée, frais de déplacement).

Pour 2000, ces crédits augmentent de près de 2 % par rapport à ceux pour 1999 (soit 26 millions de francs) et s'élèvent à **1,33 milliard de francs**.

Cette hausse des crédits est destinée à financer principalement :

- la création de **26 conseils départementaux d'aide juridique** et de **55 maisons de Justice et du Droit supplémentaires** (2,77 millions de francs) ;
- la création de **3 nouveaux pôles de lutte contre la délinquance économique et financière** s'ajoutant aux 7 existants (5 millions de francs) ;
- la mise en service de **nouveaux bâtiments judiciaires à Avignon, Nantes, Fort-de-France, Blois et Bastia** (15 millions de francs).

**La subvention de fonctionnement à l'école nationale de la magistrature** (chapitre 36-10, article 21) **augmente de 7,6 %** (après une hausse de 9,9 % en 1999) **pour s'élever à 185,1 millions de francs**.

Les 13,1 millions de francs supplémentaires sont destinés à financer le repyramidage des emplois de maîtres de conférence et le renforcement des effectifs de l'école. En effet, l'école nationale de la magistrature doit faire face à l'accroissement de ses charges pédagogiques liées tant à l'augmentation du nombre des auditeurs qu'aux nouveaux domaines d'intervention de cette dernière, comme la formation des juges consulaires et des magistrats issus des concours exceptionnels.

---

<sup>1</sup> *Nom donné aux emplois-jeunes créés au ministère de la justice*

Ainsi, le projet de loi de finances prévoit la création d'un emploi de maître de conférence pour la formation initiale et de trois emplois de fonctionnaires.

Par ailleurs, l'augmentation des crédits de fonctionnement de l'école doit notamment permettre de financer les travaux de mise en sécurité des amphithéâtres de Bordeaux et de Paris.

**Les frais de justice** (chapitre 37-11) recouvrent principalement, au profit du traitement individuel de chaque affaire, les prestations matérielles et de services demandées par les magistrats ou requises par les procédures.

**Ils représenteront en 2000 1,88 milliard de francs, soit une progression de 6,4 % par rapport à 1999.**

L'évolution des frais de justice est significative depuis quelques années :

1996 : + 7,6 %

1997 : +7,8 %

1998 : +8,4 %

Toutefois, **cette augmentation globale de 109,2 millions de francs** masque des évolutions contraires :

- **32 millions de francs sont liés à l'ajustement des crédits de frais de justice à l'évolution des dépenses de cette nature ;**

- **41,03 millions de francs sont prévus pour financer l'impact de l'affiliation au régime général de sécurité sociale des collaborateurs occasionnels du service public de la justice** prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Ces personnes reçoivent de l'Etat pour des activités exercées à titre accessoire (expertises, missions de médiations...) une rémunération à la tâche. L'imprécision du statut juridique de cette rémunération entraîne souvent une absence d'assujettissement aux cotisations sociales et à la contribution sociale généralisée, source de contentieux désormais fréquents avec les URSSAF. Il est donc prévu d'affilier désormais lesdits collaborateurs au régime général de la sécurité sociale, à l'exception de ceux qui exercent leur activité principale à titre indépendant et qui peuvent continuer à rattacher les rémunérations reçues de l'Etat aux revenus de leur activité principale.

- **les mesures nouvelles s'élèvent à 58,8 millions de francs.** Elles visent à financer d'une part **le développement des missions confiées aux délégués du procureur** (10 millions de francs) conformément à la décision du conseil de sécurité extérieure du 27 janvier 1999. D'autre part, elle tiennent compte de **l'impact financier du projet de loi renforçant la présomption d'innocence et prévoyant l'indemnisation des personnes relaxées, acquittées ou bénéficiant d'un non-lieu** (30 millions de francs). Enfin, **19 millions de**

**francs** sont prévus pour la mise en œuvre **de la loi du 18 juin 1999 relative à la sécurité routière afin de financer le dépistage de l'usage de stupéfiants dans les accidents mortels de la circulation.**

- en revanche, **20 millions de francs de crédit ne sont pas reconduits** suite aux mesures de maîtrise de la dépense mises en œuvre en 1998 et 1999.

**Votre rapporteur tient à rappeler que, depuis 1996, des mesures ont été prises pour maîtriser les dépenses liées aux frais de justice :** fixation d'un plafond maximal de progression des dépenses de frais de justice, répartition d'une enveloppe complémentaire de crédits de fonctionnement au profit des cours qui ont fait preuve, par la mise en œuvre d'actions innovante, d'une volonté réelle d'entrer dans une logique de maîtrise de la dépense de frais de justice et qui ont obtenu les meilleurs résultats.

En 1999, trois nouvelles séries de mesures ont été adoptées.

**D'abord, le décret n ° 99-203 du 18 mars 1999 réalise une refonte globale du titre 10 de la deuxième partie du code de procédure pénale consacrée aux frais de justice criminelle** en poursuivant deux objectifs principaux :

- **une amélioration de la qualité du réseau de professionnels apportant leur concours à la justice pénale.** Dans de nombreux domaines, en effet, il reste indispensable de s'assurer la collaboration d'auxiliaires compétents, en veillant à ce que les niveaux de rémunération prévus par le code de procédure pénale ne soient pas de nature à décourager les meilleurs candidats. Il convenait ainsi de retranscrire dans la réglementation les revalorisations tarifaires obtenues dans la loi de finances pour 1998 pour les psychiatres et les interprètes traducteurs ;

- **une meilleure maîtrise des coûts par le contrôle des conditions dans lesquelles les tarifications sont élaborées et appliquées, et par la vérification de la régularité des dépenses prises en charge.** En particulier, le champ de la tarification est étendu à de nouvelles catégories de frais (frais de recherches de documents et de délivrance de copies, prestations de cryptologie). Par ailleurs, la tarification des frais d'immobilisation des véhicules est modifiée par la création d'une tarification spécifique pour la garde des véhicules placés sous main de justice. Enfin, la procédure de contrôle de la facturation des expertises non tarifées par le parquet est améliorée.

Ensuite, **la circulaire du 5 juillet 1999 présente aux magistrats et aux fonctionnaires des juridictions les dispositions du décret précité modifiant le code de procédure pénale et relatif aux frais de justice.**

Enfin, la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale réforme le régime de conservation des objets placés sous main de justice et généralise l'utilisation de la télécopie pour les notifications faites à un avocat en matière pénale.

Par ailleurs, la mise en place de contrats de gestion en 1998 dans les cours d'appel commence à produire ses effets. Ces contrats consistent à reverser aux juridictions, en crédits de fonctionnement, une partie des économies réalisées sur les frais de justice. Au premier semestre 1999, une stabilisation en volume de ces dépenses a été observée, alors qu'elles progressaient de 8 % par an auparavant.

### 3. L'augmentation des crédits d'intervention

A l'intérieur du chapitre 46-01 (subventions et interventions diverses), le projet de budget pour 2000 prévoit **13 millions de francs en faveur du développement de l'aide à l'accès au droit**, de la médiation familiale, des associations d'aide aux victimes et de contrôle judiciaire.

En outre, le chapitre 46-01 bénéficie d'un transfert de 3,6 millions de francs en provenance de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

**Les crédits en faveur de l'aide juridique (chapitre 46-12) sont également en forte augmentation (+6,9 %, soit 99,9 millions de francs) et s'élèvent à 1,543 milliard de francs pour 2000.**

**12,4 millions de francs** sont prévus pour tenir compte de l'évolution prévisible de la dépense qui devrait être modérée, en raison de la stabilisation des admissions observées en 1998.

Par ailleurs, **1,3 million de francs** devraient être économisés suite aux **mesures de contrôle des expertises** prises en charge au titre de l'aide juridictionnelle.

Le projet de budget pour 2000 prévoit également **3,6 millions de francs** destinés à financer l'impact de **l'affiliation au régime général de sécurité sociale des collaborateurs du service public de la justice.**

**Le montant des mesures nouvelles s'élève à 82,6 millions de francs** pour 2000 :

- **40 millions de francs** doivent financer l'impact du projet de loi renforçant la présomption d'innocence et prévoyant **l'intervention de l'avocat dès la première heure de garde à vue ;**

- **17 millions de francs** sont destinés à la **revalorisation de la rétribution des avocats en matière d'aide juridictionnelle** ;

- **12,1 millions de francs** sont prévus pour le financement de la loi du 18 décembre 1998 relative à **l'accès au droit** ;

- **7 millions de francs** doivent contribuer à la revalorisation des tarifs des **rétributions des gardes à vue** tandis que **820.000 francs** devraient servir à la majoration de la **rétribution des avocats dans les procès correctionnels** de longue durée ;

- **4,1 millions de francs** doivent financer la loi du 23 juin 1999 renforçant **l'efficacité de la procédure pénale** ;

- enfin, **1,58 million de francs** sont destinés à **l'alignement des plafonds de ressources pour l'admission à l'aide juridictionnelle** dans les départements d'outre-mer sur ceux de la métropole.

#### **4. La poursuite des efforts en matière d'équipement**

**Les crédits de paiement** pour l'équipement (chapitre 57-60) s'élèvent à **585,5 millions de francs en 2000**, contre 961,6 millions de francs en 1999, soit une **baisse de 40 %**.

**Les autorisations de programme**, au contraire, atteignent **805 millions de francs** (contre 673 millions de francs en 1999) et **augmentent donc de 17 %**.

**Le niveau contrasté des ressources en crédits de paiement et en autorisations de programme accordées pour 2000 traduit en réalité un rééquilibrage.**

En effet, depuis 1997, la baisse du niveau des autorisations de programme judiciaires, due à l'effort particulier consenti sur l'équipement pénitentiaire, conduisait le ministère de la justice soit à fractionner la mise en place des financements programmés, soit à différer le lancement d'opérations prêtes à entrer dans leur phase de travaux.

Dans ces conditions, la consommation de crédits de paiement observait un retard croissant : **en 1998, les reports se sont ainsi élevés à 367 millions de francs, soit 44 % des crédits disponibles**. A la fin de 1999, 420 millions de francs de crédits de paiement devraient également ne pas avoir été utilisés et être reportés sur 2000.

Les dotations inscrites dans le projet de loi de finances pour 2000 devraient en partie remédier à cette situation puisque le montant des autorisations de programme est augmenté tandis que celui des crédits de paiement diminue pour tenir compte des reports de crédits.

**Toutefois, votre rapporteur veillera à ce que ne se produise pas en 2001 un déséquilibre dans l'autre sens, qui minorerait de manière trop importante les crédits de paiement destinés aux investissements judiciaires.**

En effet, le programme effectif des opérations du programme « 4000 » des services pénitenciers débutera l'année prochaine. Il faudra donc éviter que la priorité donnée par les prochaines lois de finances aux crédits d'équipement pénitentiaire se traduise par une diminution des dotations pour les services judiciaires.

En tout état de cause, cette raréfaction des crédits de paiement inscrits en loi de finances devrait dès 2001 conduire à une résorption significative des reports imputés sur les chapitres d'équipement judiciaire.

Les autorisations de programme se répartissent en deux grandes enveloppes :

- **344 millions de francs seront affectés à la poursuite du programme pluriannuel d'équipement des services judiciaires** et permettront de poursuivre des opérations décidées entre 1997 et 1999 pour Avignon, Grasse, Grenoble, Fort-de-France, Besançon, Nantes et Toulouse. Par ailleurs, certaines opérations relevant du programme 2000-2004 (Pontoise et Versailles) seront lancées ;

- **461 millions de francs gérés de manière déconcentrée** seront essentiellement consacrés à des opérations de sécurité et de rénovation.

Par ailleurs, **50 millions de francs** d'autorisations de programme seront destinés aux travaux de mise en sécurité des différents sites du **palais de justice de Paris**.

### ***C. LES SERVICES PÉNITENTIAIRES***

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens permettant à l'administration pénitentiaire d'assurer l'exécution des décisions pénales, à savoir :

- la prise en charge, au sein des établissements pénitentiaires, des personnes en détention provisoire ou condamnées à une peine privative de liberté ;

- la prise en charge, par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, des personnes relevant des actions de surveillance et d'assistance en milieu ouvert.

**Les crédits des services pénitentiaires devraient atteindre 7,56 milliards de francs en 2000, en progression de 5,9 % par rapport à l'année dernière.**

### **1. Une augmentation des crédits de personnel**

**Les crédits de personnel progressent de près de 4 % pour atteindre 4,5 milliards de francs.**

**En 2000, 386 nouveaux emplois** sont créés (344 avaient déjà été créés en 1999), **dont 269 emplois de surveillance.**

**152 emplois seront consacrés à l'amélioration de la prise en charge des détenus et la mise en œuvre de nouvelles missions.** Ainsi, 122 emplois sont nécessaires pour renforcer la sécurité, l'hygiène et l'action sociale ; 10 psychologues contribueront à l'élaboration des projets d'exécution de peine ; 5 psychologues participeront à l'amélioration de la détention provisoire ; 15 emplois seront utilisés pour la création d'unités de vie familiale dans les établissements pour longues peines.

**55 emplois sont consacrés aux alternatives à la détention et à la réinsertion,** répartis entre :

- 25 emplois administratifs pour la réforme des services d'insertion et de probation ;

- 30 emplois destinés aux centres pour peines aménagées.

Par ailleurs, le **dispositif carcéral spécifique aux mineurs** sera renforcé par la création de **128 emplois**, dont 118 emplois de surveillance et 10 emplois de conseillers d'insertion et de probation.

**350 agents de justice** seront également recrutés dans le cadre du conseil de sécurité intérieure.

En outre, **51 emplois** contribueront à la modernisation de la gestion, au déploiement de l'application GIDE (gestion informatisée des détenus en établissement) et à la réforme de l'école nationale de l'administration pénitentiaire.

Au plan statutaire, l'administration pénitentiaire bénéficiera d'une enveloppe de **13,1 millions de francs, dont 10 millions de francs** pour la création d'une

**indemnité spécifique de 100 francs** au profit du personnel de surveillance pour les deux nuits encadrant les dimanches et les jours fériés.

## **2. Une progression des moyens matériels**

Les crédits de fonctionnement augmentent de 2,3 % et s'élèvent à **2,72 milliards de francs**. Ils sont répartis sur trois chapitres :

- **le chapitre 34-05** (Dépenses d'informatique et de télématique), dont les crédits augmentent de 17,8 % par rapport à 1999 et s'élèvent à **48,15 millions de francs**. Ils doivent financer le déploiement du système de gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE) dans 69 établissements et la réécriture de l'application Fichier National des Détenus pour la rendre compatible avec GIDE.

- **le nouveau chapitre 37-23** qui remplace l'ancien chapitre 34-23, (Services pénitentiaires, dépenses de santé des détenus), qui dispose de **460,7 millions de francs** de crédits pour 2000, comme en 1999 ;

- **le chapitre 37-98** (Services pénitentiaires, moyens de fonctionnement et de formation) qui a à sa **disposition 2,198 milliards de francs, soit une augmentation de 4,2 % par rapport à 1999**. Cette augmentation des crédits traduit la volonté du Garde des Sceaux, exprimée dans sa communication en conseil des ministres du 8 avril 1998, d'améliorer significativement les conditions matérielles des personnes détenues.

Ainsi, **8,5 millions de francs doivent être consacrés à l'amélioration des conditions de prise en charge des personnes placées sous main de justice** à travers la création d'unités de vie familiale et d'espaces enfants dans les parloirs, mais aussi à travers l'amélioration des conditions d'incarcération dans les quartiers d'isolement et du travail en milieu carcéral.

Par ailleurs, **19 millions de francs sont prévus pour améliorer les services pénitentiaires d'insertion et de probation** (dont 10,6 millions de francs non reconductibles).

En outre, **25 millions de francs (dont 10,5 millions de francs non reconductibles) sont destinés au financement du déménagement et de la réorganisation de l'école nationale de l'administration pénitentiaire**.

Cette école assure trois types de formation :

- **les formations initiales** des élèves surveillants, des conseillers d'insertion et de probation et des sous-directeurs ;

- **les formations d'adaptation** (personnels administratifs et techniques et premiers surveillants) et les formations de spécialistes (surveillants orienteurs, formateurs du personnel de surveillance et surveillants moniteurs de sport) ;

- **la formation continue et permanente.**

Actuellement, ces formations se font sur trois sites localisés en région parisienne. La répartition de l'école sur trois communes différentes pose des problèmes de gestion et de fonctionnement. Par ailleurs, les locaux sont peu fonctionnels et certains sont vétustes. C'est la raison pour laquelle il a été décidé en 1994 de délocaliser l'école à Agen.

La première tranche des travaux d'infrastructure a été réceptionnée à la mi-juin 1998. La deuxième tranche qui vise les finitions, sera réalisée en 2000 après réception des bâtiments de formation et d'hébergement ;

En ce qui concerne la construction des bâtiments de formation, de restauration et les équipements sportifs, les travaux devraient être achevés en juin 2000 et les bâtiments devraient pouvoir être utilisés à la rentrée 2000.

S'agissant des bâtiments d'hébergement des élèves, les travaux seront achevés en juin 2000.

### **3. La poursuite du programme immobilier pénitentiaire**

Pour 2000, **les autorisations de programme atteignent 611,5 millions de francs**, contre 912 millions de francs en 1999 **et les crédits de paiement s'élèvent à 593 millions de francs**, contre 438 millions de francs l'année précédente.

Une dotation de **150 millions de francs** devrait permettre le financement de la **construction de six établissements du programme « 4.000 places » lancé en 1997**. Ce programme a été divisé en deux tranches : une première tranche concerne Lille (Sequedin), Toulouse (Seysse) et Avignon (Le Pontet) ; une deuxième tranche concerne Meaux (Chauconin-Neufmontiers), Toulon (la Farlède) et Liancourt. Ces constructions doivent permettre de fermer certains établissements particulièrement vétustes et de décharger les maisons d'arrêt connaissant un taux de surpopulation carcérale très élevé. **Ces établissements fonctionneront en gestion déléguée pour la restauration, l'entretien, le travail et la formation professionnelle.**

L'objectif est de lancer les travaux de construction en 2000, pour une livraison des établissements de la première tranche en 2002 et en 2003 pour les établissements de la deuxième tranche.

**120 millions de francs** seront de nouveau consacrés à la **rénovation du parc classique**, dont 50 millions de francs affectés au programme de réhabilitation de Fresnes, Fleury-Merogis, la Santé, Loos les Lille et les Baumettes.

Par ailleurs, **70 millions de francs seront affectés à la construction de nouveaux établissements** et notamment à l'acquisition foncière pour les futures maisons d'arrêt et à l'achèvement de la construction de l'école nationale de l'administration pénitentiaire à Agen. Parmi les constructions prioritaires se trouve la reconstruction de la maison d'arrêt de Saint Denis de la Réunion, particulièrement vétuste et surpeuplée.

**200 millions de francs sont destinés aux travaux de rénovation déconcentrés**, dont :

- 120 millions de francs pour les travaux de sauvegarde et d'adaptation des bâtiments et la mise en conformité des installations électriques ;

- 50 millions de francs pour engager le programme de rénovation des grands établissements (études de diagnostic et de programmation) ;

- 10 millions de francs pour aménager une nouvelle tranche de quartiers réservés aux mineurs ;

- 20 millions de francs au câblage informatique des établissements pénitentiaires.

**20 millions de francs doivent financer la construction de centres pour peines aménagées.**

Enfin, **30 millions de francs sont prévus pour financer la création de deux quartiers pour mineurs et rénover une vingtaine de quartiers existants.**

#### *D. LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE*

**Les crédits des services de la protection judiciaire de la jeunesse** dans le projet de budget 2000 enregistrent une augmentation de 14,7 % pour atteindre près de **3,2 milliards en crédits de paiement.**

**Cette très forte croissance des crédits à la disposition de la protection judiciaire de la jeunesse traduit la priorité donnée par le gouvernement au traitement de la délinquance juvénile à travers une triple action :**

- disposer des moyens nécessaires pour donner une **réponse rapide et systématique aux actes de primo délinquance**, notamment en développant les mesures de réparation ;

- **renforcer les dispositifs d'hébergement** ;

- **développer la prise en charge continue des mineurs** par la multiplication des activités de jour.

### **1. Des moyens en personnel renforcés considérablement**

**Les crédits affectés aux dépenses en personnel progressent de 10,7 % (+ 121 millions de francs) et s'élèvent à 1,25 milliard de francs.**

**380 emplois sont créés, dont 258 sont des éducateurs ou des chefs de service éducatif.** En outre, par anticipation sur les créations d'emplois de 2001 pour la poursuite du plan décidé par le conseil de sécurité intérieure, **le ministère de la justice a été autorisé à lancer dès 2000 un concours exceptionnel pour 300 postes supplémentaires.**

Par ailleurs, le **recrutement de 600 emplois jeunes** devrait contribuer à la prise en charge des mineurs en difficulté et devrait apporter un soutien aux équipes éducatives.

En outre, **les personnels bénéficieront de plusieurs mesures indemnitaires, pour un montant total de 9,1 millions de francs.** Outre une mesure générale de 6,2 millions de francs, les principales actions porteront sur la revalorisation indemnitaire des personnels de direction (1,8 million de francs), ainsi que sur la valorisation des primes des dimanches et jours fériés et de l'indemnité de surveillance de nuit (801.360 francs).

### **2. La forte hausse des dépenses de fonctionnement**

**Les crédits affectés aux dépenses de fonctionnement s'élèvent à 1,83 milliard de francs, en progression de 19,8 %.**

Ces crédits sont répartis entre le secteur public et le secteur associatif.

**Les crédits destinés au secteur associatif** sont regroupés dans le chapitre 37-33 (Remboursement des prestations effectuées par le secteur habilité ou conventionné), ancien chapitre 34-33.

**Ces crédits augmentent de 19 % (+234 millions de francs) et s'élèvent à 1,47 milliard de francs.** Ils serviront à financer les **77 centres éducatifs renforcés** mis en place dans le secteur associatif.

Par ailleurs, **129,8 millions de francs seront destinés au financement d'autres actions** : hébergements classiques des mineurs délinquants et des jeunes majeurs, action éducative en milieu ouvert, investigation et orientation éducative, enquêtes sociales et mesures de réparation pénale...

**Les moyens de fonctionnement des services du secteur public** sont regroupés dans le chapitre 34-34, dont les crédits augmentent de 22,5 % par rapport à 1999 et s'élèvent à **364,2 millions de francs**.

Ces crédits doivent financer :

- **la création de 20 centres éducatifs renforcés** (9,8 millions de francs). A la fin 2000, le nombre total de centres éducatifs renforcés publics et privés devrait atteindre le chiffre 100 ;

- **la création de 20 centres de placement immédiat**, pour les mineurs délinquants plus difficiles (38 millions de francs), qui s'ajouteront aux 15 unités existant fin 1999.

Par ailleurs, les autres actions éducatives (classes relais, activités des mineurs) seront renforcées ainsi que la coordination éducative.

Toutefois, pour mieux appréhender concrètement les dépenses de fonctionnement du service public de la protection judiciaire de la jeunesse, il faudrait inclure les crédits du chapitre 46-01 (soit près de **20 millions de francs**) qui regroupe **les subventions et interventions diverses**. Ainsi, 5 millions de francs supplémentaires sont affectés pour 2000 au développement d'activités pour les mineurs.

### **3. Les mesures en faveur de l'équipement**

Le projet de loi de finances prévoit **100 millions de francs d'autorisations de programme** (contre 84 en 1999) et **77 millions de francs de crédits de paiement** (contre 97 millions de francs l'année dernière).

Les autorisations de programme permettront notamment de financer :

- **la création de foyers d'hébergement** (16 millions de francs) et de centres de placement immédiat (21 millions de francs) ;

- **la création et l'adaptation de centres de jour** et de services du milieu ouvert (11 millions de francs) ;

- **la sécurité et l'entretien du patrimoine** (10 millions de francs) ;

- la mutualisation des directions régionales et départementales (8 millions de francs) ;

- le solde des opérations engagées (19 millions de francs).

#### ***E. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES***

Le budget des juridictions administratives (le Conseil d'Etat, sept cours administratives d'appel au 1<sup>er</sup> janvier 2000 et trente-cinq tribunaux administratifs) devrait atteindre, en 2000, **841,7 millions de francs** en crédits de paiement, **soit une progression de 3,9 %** par rapport à l'année dernière.

##### **1. Une augmentation importante des moyens de fonctionnement**

**Les dépenses en personnel sont en hausse de 5,1 % et atteignent près de 634 millions de francs.**

**83 postes supplémentaires, dont 40 magistrats,** sont inscrits au projet de budget 2000. Ils visent notamment à **renforcer les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.**

Les crédits de fonctionnement sont en hausse de 2,3 % et s'élèvent à 148,4 millions de francs.

**Les crédits informatiques** (chapitre 34-05) connaissent une croissance de 7,2 % et s'élèvent à 28,9 millions de francs. Ils visent à financer :

- l'extension de l'informatisation des juridictions administratives ;

- le renouvellement et l'extension des applications de gestion du personnel ;

- le lancement de l'infocentre du Conseil d'Etat chargé de la production des états statistiques du contentieux.

## **2. La poursuite des travaux d'équipement**

**Les crédits du titre V s'élèvent à 50 millions de francs en autorisations de programme** (contre 58 millions de francs en 1999) et à **56 millions de francs en crédits de paiement** (contre 58 millions de francs en 1999).

Même si les crédits consacrés à l'investissement diminuent par rapport à l'année précédente, l'effort d'investissement se poursuit. En raison de l'achèvement des travaux du Conseil d'Etat, **les investissements futurs se concentreront sur les tribunaux administratifs** qui bénéficieront de 85 % des autorisations de programme. Ainsi, 29,5 millions de francs devraient être consacrés à la construction du tribunal administratif de Cergy-Pontoise. En outre, 7,5 millions de francs seront affectés au relogement du tribunal administratif de Rouen.

### **III. PRESENTATION DES ARTICLES RATTACHES AU PROJET DE LA LOI DE FINANCES**

#### ***A. L'ARTICLE 71 : REVALORISATION DE L'UNITÉ DE VALEUR DE RÉFÉRENCE POUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE***

**Cet article tend à revaloriser le montant de l'unité de valeur servant à déterminer la dotation affectée au barreau au titre de l'aide juridique.**

Conformément à la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 modifiée à l'aide juridique, l'Etat affecte chaque année, à chacun des barreaux, une dotation représentant sa part contributive à la rétribution des avocats accomplissant des missions d'aide juridictionnelle, calculée en fonction d'une unité de valeur de référence.

La loi de finances pour 1998 avait revalorisé l'unité de valeur de 1,54 % en faisant passer son montant de 130 à 132 francs.

**L'article 71 de la loi de finances pour 2000 propose de porter le montant de l'unité de valeur à 134 francs, soit une hausse de 1,52 %.**

Le coût de cette mesure est évalué à 17 millions de francs.

**B. L'ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 71 :  
L'ÉTABLISSEMENT D'UNE COMPTABILITÉ RETRAÇANT LE  
DÉTAIL DES DÉPENSES DE FRAIS DE JUSTICE PAR DOSSIER  
D'INSTRUCTION**

Ces dernières années, les frais de justice ont connu une croissance telle que Le Garde des Sceaux a fait procéder à une enquête sur les causes de la forte augmentation des dépenses de frais de justice. Une grande partie de ces dépenses apparaît inéluctable du fait de la technicité croissante des affaires et du recours beaucoup plus systématique aux expertises et contre-expertises. Toutefois, une liste de dysfonctionnements a également été dressée, qui concerne principalement les dépenses de fourrière et de scellés ainsi que les réquisitions aux opérateurs de télécommunication.

Toute une série de réformes a donc été mise en œuvre pour éviter certains gaspillages. Pour autant, à l'heure actuelle, les chefs de cours ne disposent d'aucun outil leur permettant d'exercer un suivi des dépenses de frais de justice engagées par chacun des juges d'instruction de sa juridiction pour chaque dossier d'instruction. Cette situation apparaît paradoxale dans la mesure où l'actuel Garde des Sceaux a multiplié depuis trois ans les actions d'évaluation des services.

En effet, depuis plusieurs années, le ministère de la justice a vu ses crédits augmenter de manière notable. En contrepartie, des résultats tangibles sont attendus, notamment en matière de réduction des délais de procédure ou de désengorgement de certaines juridictions.

Or, si des moyens supplémentaires sont indispensables pour assurer un fonctionnement normal de la justice, cette dernière ne peut pas échapper à une réflexion sur l'efficacité de ses services, ainsi que sur leur coût. Le Garde des Sceaux actuel semble conscient de la nécessité de cette évaluation globale. Ainsi, il a renforcé les moyens de l'inspection générale des services judiciaires qui constitue un instrument très performant de contrôle et d'évaluation, mais aussi de propositions à partir des observations faites sur le terrain.

Les dépenses de frais de justice ne doivent pas rester à l'écart de ces réformes qui visent, à moyens constants, à améliorer la qualité des services rendus par une responsabilisation de tous les acteurs de la justice et par l'introduction de certaines réformes d'organisation.

C'est pourquoi il est proposé de rendre la tenue d'une telle comptabilité obligatoire. Cette proposition n'a pas pour objectif d'entraver les juges d'instruction dans leurs missions. Elle a pour but d'évaluer le coût d'une instruction et de permettre certaines comparaisons entre affaires de nature similaire et, le cas échéant, de demander des explications lorsque les écarts apparaissent peu justifiés.

#### **IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS**

##### **1. Un effort budgétaire réel qui ne traduit pas encore par une amélioration du fonctionnement de la justice**

Le projet de budget 2000 poursuit l'effort budgétaire entrepris depuis le vote de la loi de programme relative à la justice en 1995 et accentué par le gouvernement actuel.

Ainsi, le budget de la justice voit ses crédits augmenter de 3,9 % par rapport à l'année dernière et atteindre 27,3 milliards de francs. Par ailleurs, 1237 emplois sont créés, dont 256 magistrats, 145 greffiers et greffiers en chef, 290 personnels de surveillance pénitentiaire et 258 personnels éducatif.

Or, ce renforcement considérable des moyens de la justice n'a pas entraîné d'amélioration visible pour le citoyen dans le fonctionnement de cette dernière. Ainsi, le stock d'affaires en cours auprès de la Cour de cassation, des Cours d'appel, des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance s'est accru en 1998 tandis que la durée moyenne des procédures s'est encore allongée.

Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel sont également confrontés à une augmentation inquiétante de leur stock d'affaires. Ainsi, à Paris, le stock en 1998 a atteint 50.575 affaires pour 16.561 affaires réglées. Quant au délai moyen de jugement dans les cours administratives d'appel, il est passé d'un an en 1993 à près de trois ans en 1998.

Certes, les juridictions doivent faire face à un afflux toujours croissant d'affaires nouvelles tandis qu'une partie non négligeable des emplois créés ne sont réellement pourvus qu'avec un décalage de plusieurs années en raison des impératifs de formation.

Pour autant, la justice sera jugée sur sa capacité à tirer profit des moyens financiers et humains qui sont mis à sa disposition pour améliorer la qualité des missions qu'elle remplit.

## **2. Le nombre de vacances de postes : la difficulté d'obtenir un chiffre fiable**

En 1997, l'Union syndicale des magistrats avait envoyé un questionnaire auprès de toutes les juridictions afin de comptabiliser le nombre des postes officiellement vacants et celui des postes vacants « de fait »<sup>1</sup>. Cette enquête avait été éclairante. Alors que la Chancellerie avançait un taux de 3 % d'emplois vacants (soit 195 magistrats sur un total de 6287 postes budgétaires), les réponses au questionnaire conduisaient à évaluer ledit taux à 7,7 %, soit 482 postes vacants.

Or, cette ambiguïté subsiste. Lorsque votre rapporteur se rend dans les juridictions, la question des vacances de postes est toujours soulevée et constitue l'un des plus importants griefs des magistrats. La Chancellerie au contraire assure que la gestion des effectifs a été considérablement améliorée et que les vacances d'emplois auraient atteint un niveau incompressible : 0,17 % pour 1999, ce qui correspond à 11 emplois vacants.

Pourtant, d'autres informations obtenues par votre rapporteur auprès de la Chancellerie indiquent qu'au 1er septembre 1999, le nombre total de magistrats s'élève à 6558, dont :

- 9 sont en congé de longue durée
- 16 sont en congé parental
- 266 sont en position de détachement
- 77 sont en disponibilité.

Au total, 368 postes ne sont donc pas occupés. Certes, il faut tenir compte des 82 magistrats maintenus en activité en surnombre et des 100 magistrats recrutés par concours exceptionnel. Mais le résultat obtenu donne 186 postes vacants, ce qui ne correspond pas aux chiffres avancés par la Chancellerie.

## **3. Des moyens de fonctionnement insuffisants pour les établissements pénitentiaires et les juridictions**

Faute de dotations suffisantes, les travaux de maintenance et de modernisation du parc ne sont pas effectués comme le renforcement de la sécurité,

---

<sup>1</sup> la première catégorie correspond strictement à la constatation de la non occupation d'un poste budgétaire. La seconde prend en compte l'effectif réel de la juridiction, déduction faite des divers congés, mises à disposition et décharges d'activité.

l'amélioration des conditions de détention et de travail du personnel, ce qui oblige à effectuer de manière beaucoup trop fréquente de gros travaux de réparation financés sur le titre V.

A cet égard, votre rapporteur rappelle qu'alors que les dépenses d'entretien immobilier des établissements du « programme 4000 » s'élevaient à 120 francs par mètre carré en 1998, celles dans le parc pénitentiaire classique se montaient à seulement 57 francs par mètre carré.

Or, l'administration pénitentiaire est confrontée à un patrimoine vétuste. 92 établissements ont été construits depuis plus d'un siècle et certains sont des anciens biens de l'Eglise transformés en prison pendant la période révolutionnaire.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire a fait procéder à une enquête générale sur la composition précise de son patrimoine et sur son état. Les résultats de cette étude font apparaître l'insuffisant entretien des bâtiments et la non conformité aux normes techniques et sanitaires d'un grand nombre d'installations, notamment les cuisines. Seuls 55 établissements (les centres de semi-liberté ne sont pas compris), construits ou entièrement rénovés depuis 1968, satisfont aux normes actuelles de détention. Ils ne représentent que 52 % de la capacité totale du parc.

En outre, plus de la moitié des établissements se caractérisent par des structures traduisant des conceptions pénitentiaires anciennes, inadaptées aux régimes modernes de détention.

Les moyens consacrés à l'entretien des établissements sont insuffisants car ils n'ont pas permis de prendre en compte la croissance de la population carcérale pendant les deux dernières décennies, qui est passée de 26.000 en 1975 à 56.000 en 1997.

Ainsi, la combinaison de plusieurs facteurs a contribué à la dégradation du parc immobilier :

- l'absence de tout programme de maintien à niveau des immeubles pendant la période 1940-1964 ;

- la surpopulation des maisons d'arrêt au cours de la dernière décennie ;

- le faible niveau des crédits du titre III réservés à l'entretien régulier des bâtiments, souligné dans le rapport de la cour des comptes de 1991 sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère de la justice et dont les conclusions sont toujours d'actualité. Alors que les crédits du parc classique sont essentiellement consacrés à une maintenance corrective, ceux du parc 13.000 sont utilisés à 60 % pour une maintenance préventive. Le déficit de

maintenance est évalué à 140 millions de francs annuels, soit 2 milliards de francs pour les quinze dernières années.

Il est donc urgent que le ministère de la justice obtienne les crédits nécessaire pour l'entretien de son parc immobilier. En contrepartie, ce dernier doit se doter d'une politique immobilière et définir une programmation pluriannuelle pour recenser les dépenses d'entretien à effectuer et distinguer clairement les dépenses relevant du titre III de celles relevant du titre V.

#### **4. La nécessité d'adopter une nouvelle loi de programme pour achever la rénovation des juridictions et des établissements pénitentiaires**

La loi de programme n°95-9 relative à la justice avait prévu une enveloppe de 8,1 milliards de francs en autorisations de programme, dont 4,5 milliards de francs pour les services judiciaires et 3 milliards de francs pour les services pénitentiaires. Ces crédits ont permis de lancer un programme de réhabilitation du parc immobilier de la justice. Pour autant, les besoins restent encore énormes et de nombreux bâtiments restent vétustes, inadaptés à l'accueil du public, voire dangereux.

En outre, à défaut de crédits suffisants pour mener en même temps les travaux d'équipement concernant les services judiciaires et les services pénitentiaires, certaines opérations ont été retardées et il est à craindre que ce retard ne sera pas comblé.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur plaide en faveur d'une nouvelle loi de programme pour la justice qui permette d'achever le programme de rénovation du parc immobilier entrepris en 1995.

#### **5. La prise en compte des remarques de votre rapporteur par la ministre de la justice**

Votre rapporteur constate avec plaisir que le Garde des Sceaux tient compte de ses observations dans l'élaboration de sa politique de la justice.

Ainsi, ses remarques sur le développement incontrôlé des frais de justice semblent avoir été entendues puisque de nombreuses mesures ont été prises pour limiter l'augmentation des frais de justice.

Par ailleurs, votre rapporteur avait soulevé l'année dernière la nécessité de mettre à la disposition du tribunal de grande instance de Paris des locaux lui permettant de remplir sa mission correctement. Il avait rappelé que les études

menées dans le cadre du schéma directeur immobilier du palais de justice de Paris ont mis en évidence pour le Tribunal de grande instance une surface utile totale (hors circulation et sous-sol) de 37.435 m<sup>2</sup>, alors que 74.881 m<sup>2</sup> seraient nécessaires pour satisfaire les besoins de cette juridiction, soit une surface double à celle qui existe. Il avait donc plaidé en faveur de la construction d'un nouveau palais de justice.

Or, il semblerait qu'un arbitrage dans ce sens soit en passe d'être rendu. Votre rapporteur ne manquera pas d'interroger la ministre à ce sujet lors de l'examen du budget en séance publique.

## **6. Le renforcement de l'inspection générale des services judiciaires**

Votre rapporteur se félicite que parmi les priorités dégagées par la ministre figure le renforcement de l'inspection générale des services judiciaires.

Alors qu'il y a 12 ans, ce service ne comprenait que trois magistrats, son effectif s'élèvera au 1<sup>er</sup> janvier 2000 à 22 personnes reconnues par le monde judiciaire pour les compétences et leur connaissance approfondie des services du ministère de la justice.

Ce renforcement apparaît très opportun. En effet, depuis quelques années, le budget de la justice bénéficie d'une augmentation importante des crédits mis à sa disposition. En contrepartie, il est nécessaire de vérifier que l'argent public est dépensé de la manière la plus efficace possible.

En outre, l'adoption de la réforme de l'organisation du Parquet conduira à accentuer l'indépendance des magistrats et à limiter l'influence du Garde des Sceaux. Pour autant, les magistrats ne doivent pas échapper à tout contrôle. Or, leur responsabilité pourra être engagée à partir des informations transmises par l'inspection générale des services judiciaires qui a vocation à procéder au contrôle de l'ensemble des services placés sous l'autorité du Garde des Sceaux et aux enquêtes administratives sur le comportement des magistrats.

## OUTRE-MER

*Rapporteur spécial* : M. Henri TORRE

La commission des finances doit se prononcer sur les crédits inscrits dans le fascicule budgétaire consacré à l'outre-mer. Toutefois, il convient de garder présent à l'esprit que ces crédits, dont le montant s'établit à **6,3 milliards de francs** dans le projet de loi de finances pour 2000, ne constituent qu'une partie de l'effort total de l'Etat en faveur de l'outre-mer, dont l'ordre de grandeur est d'environ 50 milliards de francs.

Le montant des crédits inscrits dans le PLF 2000 au budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer est supérieur de 760 millions de francs à celui de 1999, soit une augmentation de 13,5 %.

Toutefois, **ce taux de progression est artificiel**. En effet, 660 de ces 760 millions de francs correspondent à des dépenses antérieurement prises en charges par d'autres ministères, et qui sont transférées cette année au budget de l'outre-mer.

**A structure constante, l'augmentation des crédits en 2000 s'établit à 1,8 %** (+ 3 % pour les dépenses de fonctionnement, - 1,2 % pour les dépenses d'investissement).

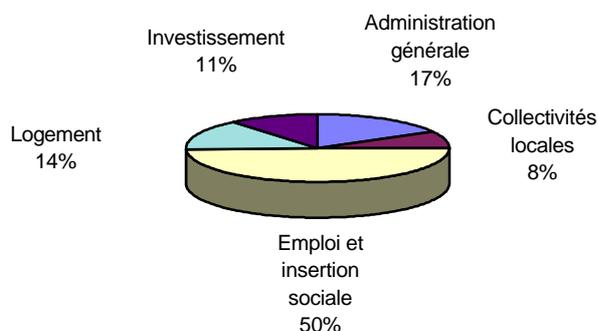
### Les crédits du secrétariat d'Etat à l'outre-mer en 2000

(en millions de francs)

	LFI 99	PLF 2000	Evol. en volume	Evol. en %
Fonctionnement	1 064,71	1 065,67	0,96	0,1%
Interventions	2 871,44	3 652,02	780,58	27,2%
Investissements exécutés par l'Etat	36,32	39,75	3,43	9,4%
Subventions d'investissement	1 667,88	1 647,15	-20,73	-1,2%
<b>Total</b>	<b>5 604,02</b>	<b>6 364,83</b>	<b>760,81</b>	<b>13,6%</b>
<b>Total à structure constante</b>	<b>5 604,02</b>	<b>5 705,36</b>	<b>101,34</b>	<b>1,8%</b>

Les crédits du budget de l'outre-mer servent à financer **cinq types d'action** (« agrégats ») d'inégale importance :

#### Répartition des crédits par agrégat



#### A. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

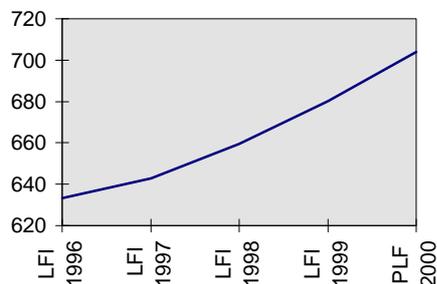
L'agrégat 01 « Administration générale » retrace essentiellement les dépenses de fonctionnement du secrétariat d'Etat : les dépenses de personnel et les moyens en matériel des services.

La stabilité du montant des crédits de l'administration générale, qui s'élève à **1 milliard de francs** (+ 0,3 %), masque en réalité un double mouvement :

- **l'augmentation des dépenses de personnel** de 1,5 %, pour un montant total de 869 millions de francs.

Cette augmentation, qui est de 12,9 millions de francs entre 1999 et 2000, est due principalement à la mise en œuvre de l'accord salarial dans la fonction publique du 10 février 1998 : les crédits du chapitre 31-90 « Rémunération des personnels » augmentent en effet de 23,6 millions de francs dans le PLF 2000, soit une progression de 3,4 %.

### Evolution des crédits du chapitre 31-90 "Rémunérations des personnels"



- la réduction des dépenses consacrées au fonctionnement des services, dont le montant baisse de 6,2 % et s'établit à 181,1 millions de francs (soit 11,9 millions de francs de moins que dans la LFI pour 1999).

Cette diminution résulte de la réforme du **service militaire adapté** (SMA). En effet, les crédits du chapitre 34-42 « SMA-alimentation » baissent de 6,8 millions de francs (-14,16%) tandis que les crédits consacrés au SMA au sein du chapitre 34-96 « Fonctionnement des services » diminuent pour leur part de 6 millions de francs. Le secrétariat d'Etat explique la réduction de ces crédits par celle des effectifs.

Au sein des dépenses de fonctionnement, il convient de signaler que, comme les années précédentes, **le chapitre 37-91 « Frais de justice. Réparations civiles » reste considérablement sous doté**. L'enveloppe habituelle de 3 millions de francs est reconduite alors que, en 1998, le montant total des dépenses de ce chapitre s'est élevé à 161,6 millions de francs et que, pour 1999, elles s'élevaient déjà à 35,6 millions de francs au 30 juin.

#### ***B. L'ACTION EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES***

Le montant des actions en faveur des collectivités locales d'outre-mer avait baissé de 47 % entre 1998 et 1999, principalement en raison de la fin de la prise en compte par le budget du secrétariat d'Etat de la subvention au fonds intercommunal de péréquation de la Polynésie française.

Cette subvention devait théoriquement être supportée par le budget du ministère de la défense à compter de 1999, au titre des compensations accordées en contrepartie de l'arrêt des essais nucléaires.

Les documents budgétaires affichent une forte augmentation de l'effort financier du secrétariat d'Etat en faveur des collectivités locales d'outre-mer : 525 millions de francs, soit 3,8 fois plus qu'en 1999.

En réalité, cette augmentation est due à l'arrivée de crédits figurant auparavant au budget d'autres ministères. A structure constante, le montant des crédits de cet agrégat diminue.

### **1. Une baisse à structure constante**

**A structure constante, le montant des actions en faveur des collectivités locales diminue à nouveau en 2000, de 20,6 %, et s'établit en 119,3 millions de francs contre 135 en 1999.**

Cette réduction ne traduit pas une réduction de l'effort financier de l'Etat mais :

- la fin des versements effectués au profit du fonds intercommunal de péréquation de Nouvelle Calédonie en application d'une décision de justice de 1996 (5,9 millions de francs en 1999) ;

- l'écart traditionnel entre le montant des crédits du chapitre 67-51 « Travaux divers d'intérêt local » en loi de finances initiale et le montant inscrit dans le PLF de l'année suivante. Ce chapitre sera, à n'en pas douter, abondé au cours de la discussion budgétaire.

En outre, il convient de rappeler que plusieurs des chapitres composant cet agrégat (36-01 « Equipement administratif », 41-91 « Subventions facultatives ») sont abondés en cours de gestion par des crédits en provenance du chapitre 68-93 « Actions diverses pour le développement de la nouvelle Calédonie ».

### **2. La traduction financière des dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 sur la Nouvelle Calédonie**

La loi organique du 19 mars 1999 a organisé le **transfert de certaines compétences à la Nouvelle Calédonie** en matière de commerce extérieur, de droit du travail, d'enseignement scolaire, de jeunesse et sport et de mines et énergie.

Il est prévu que l'Etat compense à la Nouvelle Calédonie les charges résultant de ces compétences nouvelles en lui versant une **dotation globale de compensation** (DGC). L'Etat versera dorénavant également aux communes de

Nouvelle Calédonie une **dotation globale de fonctionnement** (DGF) destinée à leur donner les moyen d'exercer leurs compétences dans le domaine sanitaire et social et le domaine de l'enseignement.

La DGC et la DGF sont regroupées au sein d'un nouveau chapitre 41-56 « Dotations globales pour la Nouvelle Calédonie », doté de **405,7 millions de francs** (11,7 pour la DGC et 393,5 millions de francs pour la DGF).

**Ces crédits ne doivent pas être considérés comme un effort supplémentaire de l'Etat en faveur de l'outre-mer.**

En effet, les crédits du chapitre 41-56 proviennent soit de **transferts** en provenance du budget des ministères qui exerçaient auparavant les compétences aujourd'hui transférées à la Nouvelle Calédonie, soit de transferts internes au budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

#### **L'origine des crédits de la dotation globale de compensation**

---

<b>1. Crédits en provenance d'autres ministères</b>	<b>10 726 349</b>
<i>Education nationale</i>	<i>9 189 877</i>
<i>Jeunesse et sport</i>	<i>1 325 217</i>
<i>Industrie</i>	<i>211 255</i>
<b>2. Transferts internes</b>	<b>991 074</b>
<b>Total 1 + 2</b>	<b>11 717 423</b>
DGC dans le PLF 2000	11 723 037

---

**L'origine des crédits de la dotation globale de fonctionnement**

---

<b>1. Crédits en provenance d'autres ministères</b>	<b>315 316 066</b>
<i>Education nationale</i>	257 137 335
<i>Emploi et solidarité</i>	58 178 731
<b>2. Transferts internes</b>	<b>77 806 417</b>
<i>68-93 "Actions diverses pour le développement de la nouvelle Calédonie"</i>	64 586 424
<i>46-94 "Action sociale et culturelle"</i>	13 219 993
<b>Total 1 + 2</b>	<b>393 122 483</b>
Total DGF dans le bleu	393 995 816

---

En revanche, l'entrée en vigueur de la loi organique a conduit à une augmentation importante de l'effort de l'Etat en faveur de l'équipement administratif des TOM et de la Nouvelle Calédonie (chapitre 57-91), qui passe de 3,3 à 7,2 millions de francs.

**C. L'ACTION EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION SOCIALE**

Les dépenses en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale représentent **la moitié du budget** du secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Leur montant s'établit dans le projet de loi de finances pour 2000 à 3,1 milliards de francs, en hausse de 13,5%.

En réalité, **à structure constante, l'augmentation n'est que de 1,5 %.**

Les crédits de cet agrégat sont répartis en trois grandes masses :

**1. Le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM)**

A lui seul, le FEDOM concentre plus du tiers des crédits du secrétariat d'Etat, soit 2,1 milliards de francs, en hausse de 16 %.

**Cette hausse est artificielle.** Elle est due au transfert au secrétariat d'Etat du financement de 7000 **contrats emplois consolidés** (CEC), soit 291,7 millions

de francs, auparavant assuré par le budget du ministère de l'emploi et de la solidarité.

Ce rapatriement correspond à un souci de rationalisation. En effet, les crédits des **contrats emplois solidarité** (CES), aujourd'hui mis en extinction au profit des CEC, se trouvent déjà au budget de l'outre-mer. Ils constituent d'ailleurs la plus grosse fraction des crédits du FEDOM, avec 661,5 millions de francs en 2000, en très légère baisse.

L'évolution des crédits du FEDOM est également marquée par la montée en charge du dispositif des **emplois-jeunes**. Outre-mer, c'est en effet le secrétariat d'Etat, et non le ministère de l'emploi et de la solidarité, qui assure la prise en charge de 80 % des rémunérations des emplois-jeunes. Les crédits correspondants s'établissaient à 300 millions de francs en 1998 et à 445 millions de francs en 1999. En 2000, cette enveloppe sera portée à 615,5 millions de francs.

Le coût des 11.000 emplois-jeunes outre-mer, dont 3000 nouveaux, ne sera pas couvert par les crédits ouverts au sein du FEDOM. Leur financement sera cependant permis par un report de 180 millions de francs non consommés en 1999.

Les crédits consacrés aux **contrats d'accès à l'emploi** accusent pour leur part une baisse importante, de 28 %, dans le projet de loi de finances pour 2000 et s'établissent à 354 millions de francs. Cette baisse serait due à la réduction du coût unitaire des CAE. Le nombre de CAE augmenterait quant à lui légèrement, de 7000 à 7500.

Pour mémoire, il convient de rappeler que FEDOM bénéficie également en cours d'exercice de crédits en provenance de la « créance de proratisation » du RMI. Cet abondement s'est élevé à 192 millions de francs en 1998.

## **2. La « créance de proratisation »**

Le chapitre 46-01 « Action d'insertion en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion » est un chapitre « réservoir », dont le montant correspond à la « créance de proratisation » du RMI.

Autrement dit, le montant des crédits inscrit sur ce chapitre correspond à la différence entre le coût théorique du RMI outre-mer et son coût réel, qui est inférieur puisque le RMI versé en métropole est supérieur de 20 % à celui versé outre-mer.

Les crédits de la créance sont répartis en cours d'année entre les différents chapitres du budget et sont destinés à financer des actions d'insertion en faveur

des bénéficiaires du RMI. **La créance alimente principalement les aides au logement, inscrites au chapitre 65-01.**

Le montant en 2000 de la créance de proratisation s'élève à 861,5 millions de francs, **en hausse de 5,7 %**. Compte tenu du fait que le RMI n'a été revalorisé que de 3 %, il faut conclure à une augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI dans les départements d'outre-mer.

### **3. L'action sociale et culturelle**

**L'action sociale et culturelle (chapitre 46-94) est l'un des seuls domaines (avec la montée en charge des emplois-jeunes et les aides au logement) dans lequel le secrétariat d'Etat à l'outre-mer disposera de moyen réellement nouveaux en 2000.**

Les crédits consacrés aux activités sportives, culturelles et de jeunesse dans les DOM et dans les TOM passeront de 4 à 9,75 millions de francs. Ils serviront notamment à alimenter un nouveau « fonds d'aide aux échanges artistiques et culturels », dont la création répond à la volonté du ministère de la culture et du secrétariat d'Etat à l'outre-mer de mettre en commun des moyens.

**Le périmètre du chapitre 46-94 sera modifié en 2000** par l'inscription de 44,7 millions de francs, destinés au financement des contrats emploi consolidés à Mayotte. Ces crédits figuraient auparavant au budget de l'emploi et de la solidarité. Ils n'ont pas pu être intégrés au FEDOM, Mayotte n'étant pas un DOM.

Le montant des crédits de l'action culturelle et sociale est traditionnellement majoré en cours d'exercice par des crédits du fonds social européen (FSE). Ce fonds de concours, dont le montant s'est établi à 60 millions de francs en 1998 et 53 millions de francs en 1999, sert à financer des dépenses de formations professionnelle dans le cadre du service militaire adapté.

#### ***D. L'ACTION EN FAVEUR DU LOGEMENT***

Depuis 1996, l'Etat a regroupé en un chapitre budgétaire unique l'ensemble de ses aides à la pierre pour le logement social outre-mer au sein d'un chapitre budgétaire unique, le 65-01 (la « **LBU** », ligne budgétaire unique).

Les crédits de ce chapitre avaient fortement augmenté dans le loi de finance pour 1999 puisqu'ils avaient été majorés de 57,8 %, pour s'établir à 897 millions de francs. Au 30 juin 1999, près de 80 % des crédits du chapitre avaient été ordonnancés.

En 2000, le gouvernement poursuit son effort et porte le montant des crédits de la LBU à 918 millions de francs.

Il est déjà prévu que 650 millions de francs en provenance de la « créance de proratisation » seront transférés à la LBU en cours d'exercice.

#### ***E. L'ACTION EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT ET DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL***

Outre, la LBU, les subventions d'investissement accordées par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer se composent essentiellement des crédits du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (**FIDOM**) et du fonds d'investissement pour le développement économique et social (**FIDES**).

Le FIDOM finance surtout la participation de l'Etat aux opérations inscrites aux contrat de plan Etat-régions et à la convention de développement de Mayotte. Les crédits du FIDOM augmentent en 2000 (+ 9,5 %, à 217,5 millions de francs), après avoir connu une baisse continue depuis 1995.

Les ressources du FIDES augmentent également de 13,01 % et passent de 127 à 143 millions de francs.

L'explication de la baisse de 1,2% des dépenses en capital du secrétariat d'Etat à l'outre-mer provient de la réduction de près de 70 millions de francs des crédits du chapitre 68-93 « Actions diverses pour le développement de la Nouvelle Calédonie ». Ce chapitre est « réservoir », dont les crédits sont en partie transférés en cours d'exercice vers des chapitres des titres III et IV. L'autre partie alimente le fonds d'équipement pour la Nouvelle Calédonie (FEPNC).

La baisse de 18 % de son montant en 2000, pour un total de 320 millions de francs, s'explique en partie par l'incorporation d'une partie de ces crédits à la DGF de Nouvelle Calédonie.

## **II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR**

1. Le projet de budget pour 2000 marque une volonté louable **d'améliorer la lisibilité et la cohérence** de la présentation de l'effort financier de l'Etat outre-mer. Ainsi, dorénavant, les dépenses correspondant au financement de l'ensemble des contrats aidés outre-mer figureront dans le budget du secrétariat d'Etat.

La principale caractéristique du budget du secrétariat d'Etat, celle d'être essentiellement constituée de dépenses de fonctionnement et d'aides à l'emploi, s'en trouve renforcée.

De même, la mise en place d'une dotation globale de compensation et d'une dotation globale de fonctionnement pour la Nouvelle Calédonie fait apparaître les liens entre les réformes institutionnelles et leur traduction financière.

**2.** Le transfert vers le budget de l'outre-mer de dépenses antérieurement supportées par d'autres budgets aboutit à une **augmentation forte (13,6 %), mais purement optique des crédits du secrétariat d'Etat.**

La progression réelle s'établit à 1,8 % et les moyens supplémentaires ne s'élèvent pas 760 millions de francs mais à seulement 100 millions de francs.

**3.** L'évolution de la **structure des crédits du secrétariat d'Etat** n'est pas satisfaisante. En effet, l'accroissement des moyens de 100 millions de francs n'est pas consacré à l'investissement et à la préparation de l'avenir mais au financement d'emplois para-publics, les emplois-jeunes, qui bénéficient de la principale mesure nouvelle avec 170 millions de francs supplémentaires.

Est-il raisonnable de renforcer le poids des emplois publics dans des départements et territoires déjà « surfonctionnarisés » ?

**4.** Le renforcement du secteur public tranche **avec l'absence de mesure en faveur de l'investissement outre-mer.** De plus, pour la première fois depuis deux ans, le régime de la loi Pons ne semble pas devoir être modifié par la loi de finances pour 2000.

Compte tenu du peu d'enthousiasme du gouvernement actuel pour ce texte, on peut craindre qu'il s'agisse d'une sorte de « calme avant la tempête » et que le dispositif soit revu en profondeur dans le cadre de la discussion du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer.

**5.** Dans la perspective de la discussion de la **loi d'orientation**, la commission des finances devra être particulièrement attentive à deux points :

- le sort réservé aux dispositifs issus de la loi « Perben » de 1994 ;

- la prise en compte des propositions formulées par nos collègues Claude Lise et Michel Tamaya, qui préconisent notamment, dans leur rapport au Premier ministre, un retour progressif au droit commun de la fiscalité directe locale et une révision des dispositifs fiscaux propres à l'outre-mer.

## II - SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE

*RAPPORTEUR SPÉCIAL* : M. MICHEL moreigne

### III. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

#### A. ÉVOLUTION D'ENSEMBLE

Les **crédits demandés pour 2000, inscrits à hauteur de 156,320 millions de francs**, sont en **hausse de 19,46 %** par rapport aux crédits votés pour 1999, qui s'élevaient à 130,851 millions de francs.

Cette nette augmentation intervient après plusieurs années de diminutions importantes des moyens du SGDN. Elles correspondaient, pour la plupart, à la réduction de son format, consécutive à la réforme entreprise en 1995. Si celle-ci connaît son aboutissement cette année, le nouveau Secrétaire général nommé en 1998, s'appuyant sur un SGDN restructuré et recentré sur ses missions et attributions, s'est attaché à définir et obtenir les moyens de les assurer en s'adaptant en permanence aux évolutions technologiques, stratégiques, diplomatiques et économiques qui interviennent dans son domaine d'intervention.

Les **dépenses ordinaires** progressent de 10,63 % avec 123,32 millions de francs en 2000 pour 111,47 millions de francs en 1999. Les mesures nouvelles concernent la création de 7 postes budgétaires et la remise à niveau des moyens de fonctionnement de plusieurs services.

Pour les **dépenses en capital**, l'année 2000 marque une inflexion importante avec 33 millions de francs de **crédits de paiement** contre les 19,4 millions de francs atteints en 1999 (+70,3%), après la baisse constante depuis 1995 où les crédits atteignaient 68,8 millions de francs. Le seuil critique atteint par ces moyens avait d'ailleurs fini par susciter des interrogations sur l'utilité de leur maintien, notamment à destination du programme civil de défense (PCD) qui est désormais relancé. En **autorisation de programme**, la dotation est augmentée à 50 millions de francs (21 millions de francs en 1999), soit une hausse de 138 %, et retrouve également un niveau important (68,7 millions de

francs en 1995), le PCD étant le principal bénéficiaire de ces mesures nouvelles.

Le tableau ci-dessous présente, classés par titre, les crédits demandés pour le SGDN pour 2000, en indiquant leur évolution depuis 1998 et par rapport au budget voté pour 1999.

*(en millions de francs)*

	Crédits votés pour 1998 LFI	Crédits votés pour 1999 LFI	Crédits demandés pour 2000	Evolution en % (1999/2000)
<b>Dépenses ordinaires</b>				
Titre III : moyens des services	94,92	111,47	123,32	10,63
<b>Dépenses en capital :</b>				
Titre V : investissements exécutés par l'Etat - CP	24,08	19,38	33,00	70,30
<b>Total DO + CP</b>	119,00	130,85*	156,32	19,46
<b>Autorisations de programme</b>				
Titre V	23,00	21,00	50,00	138,10

\*après transfert du SCSSI pour 26,87 millions de francs

Il convient de relever, qu'à ce jour, ce budget n'a subi aucune régulation budgétaire pour l'exercice 1999.

## **B. DÉTAIL DES CRÉDITS**

### **1. Les dépenses ordinaires augmentent**

#### *a) L'augmentation des crédits de fonctionnement*

Le champ d'action du SGDN ne recouvrant pas de dépenses d'intervention (titre IV), les 123,32 millions de francs de dépenses ordinaires sont inscrits sur le titre III qui recouvre **les moyens des services**.

Les crédits de **rémunérations et charges sociales** évoluent de 58,25 millions de francs à 65,76 millions de francs, soit **une augmentation de 12,55 %**. Ils permettront l'embauche d'ingénieurs et de techniciens supérieurs principalement affectés à la création d'une cellule de surveillance et d'alerte, chargée de lutter contre les intrusions et attaques informatiques. Les moyens

du service central de sécurité des systèmes d'information (SCSSI) et les directions en charge du contrôle des exportations et du PCD s'en trouveront également renforcés.

Quant aux moyens destinés au **matériel et fonctionnement des services** ils **augmentent** de 53,04 millions à 57,56 millions de francs, soit une **hausse de 8,51 %**. Hormis la mise à niveau en matériel, notamment informatique, des services précités, cette hausse concernera surtout, pour 3,4 millions de francs, la contribution au réseau nato-wide de l'OTAN, dont le coût d'abonnement était auparavant prélevé sur les investissements. Le niveau des crédits reconduits devrait permettre au SGDN d'entretenir ses locaux et de maintenir, au niveau nécessaire à l'accomplissement de sa mission, son parc bureautique et informatique.

Le tableau, ci-après, récapitule l'évolution respective des crédits du SGDN et du SCSSI, ces derniers étant désormais parfaitement identifiés après la période d'intégration de ce service dans le budget du SGDN.

(en millions de francs)

	LFI 1999	PLF 2000	Variation en %
<b>Personnel</b>	58,43	65,76	12,55
SGDN	44,09	47,47	7,67
SCSSI	14,34	18,29	27,54
<b>Matériel et fonctionnement</b>	53,04	57,56	8,51
SGDN	46,52	51,04	9,70
SCSSI	6,52	6,52	0,00
<b>Total :</b>			
- SGDN	90,61	98,51	8,72
- SCSSI	20,86	24,81	18,93
<b>TOTAL</b>	<b>111,47</b>	<b>123,32</b>	<b>10,63</b>

#### *b) L'évolution des effectifs*

Le recentrage des activités du SGDN s'est accompagné d'une importante réduction des emplois budgétaires dont le nombre est passé de **503 en 1996 à 218 en 1998**.

Si, en 1997, le transfert au ministère de la défense des effectifs assurant le fonctionnement du centre de transmission gouvernemental (CTG) s'est soldé par une diminution de 180 emplois (163 militaires et 17 civils), le 31 décembre

1999 (terme de la réforme) **au total 133 suppressions** nettes d'emplois seront intervenues : 34 titulaires, 59 contractuels et 40 appelés du service national.

**En 1999**, dernière année de l'application de la réforme, 20 emplois d'appelés sont supprimés, ainsi que 8 postes de contractuels. Toutefois, le transfert du SCSSI aura renforcé l'effectif budgétaire du SGDN de 44 emplois civils, dont 28 contractuels, pour le porter à **234 emplois**.

**En 2000**, après la création de 7 postes budgétaires (2 titulaires et 5 contractuels), l'effectif du SGDN atteindra **241 emplois**. Cependant, il convient de rappeler que si les effectifs du CTG (180 personnes) sont rattachés au ministère de la défense, celui-ci est placé sous l'autorité d'emploi du SGDN. Enfin, il faut également souligner que si l'Institut des hautes études de la défense nationale est placé sous la tutelle du Premier ministre, il l'a déléguée au Secrétaire général de la défense nationale. Cet organisme disposera en 1999 d'un effectif de 74 mises à dispositions et de 8 emplois budgétaires, inscrits au budget des SGPM.

Le tableau ci-après présente l'évolution des effectifs budgétaires :

	1996	1997 après application de la réforme	1998	1999	2000	Evolution 1999/2000
Titulaires	106	61	55	71	73	2
Contractuels	154	115	103	123	128	5
Militaires sous contrat et de carrière	191	28	28	28	28	0
Appelés du service national	52	32	32	12	12	0
<b>Total</b>	<b>503</b>	<b>236</b>	<b>218</b>	<b>234</b>	<b>241</b>	<b>7</b>

## **2. La relance de l'investissement du programme civil de défense (PCD)**

La totalité des postes de dépenses en capital bénéficie de mesures nouvelles. **Le CTG bénéficie d'une augmentation des crédits de paiement, de 48,75 %, et des autorisations de programme, de 25 %, qui permettra la poursuite de l'amélioration de ses équipements. La hausse de 33,33 % des crédits de paiement et le doublement des autorisations de programme du SCSSI**

accompagneront la montée en puissance de ce service, en particulier la constitution de la cellule de surveillance et d'alerte proposée par le SGDN.

Mais le principal bénéficiaire de l'importante inflexion des crédits d'investissement est le **PCD**. Il voit ses crédits de paiement progresser de **112,5 %** et ses autorisations de programmes presque quadrupler. Cette évolution est d'autant plus remarquable qu'entre 1990 et 1999, ces crédits avaient subi une réduction significative de 91 millions de francs à 8 millions de francs. Cette phase de diminution a été accompagnée d'une décision de gestion directe par le SGDN, en 1997, mettant ainsi fin au saupoudrage en direction d'autres ministères et assurant une meilleure sélectivité des opérations financées par le PCD. Toutefois, le niveau de crédits était devenu insuffisant au point qu'en 1999 le coût du développement de la valorisation du réseau, de transmission gouvernemental chiffré, Rimbaud et un complément de la contribution au réseau nato-wide ont dû être financés sur des crédits non encore consommés. Pourtant, ces opérations relevaient de programmes demandés par le Premier Ministre.

Les dotations du PCD recouvrent deux domaines d'intervention :

- la protection des populations ;
- la continuité de l'action gouvernementale et sécurité générale.

Si une faible part de la contribution au réseau de l'OTAN est maintenue dans l'enveloppe du titre V, l'année 2000 marquera surtout une étape importante pour le **renforcement de la sécurité des transmissions gouvernementales** : restructuration du centre de sécurité "Ranch Rimbaud", maintien en condition opérationnelle par l'acquisition du banc de test IEM et mise en œuvre du programme de messagerie gouvernementale MAGDA. Ces deux dernières opérations ayant dû être reportées en 1999.

Le programme d'équipement relatif à **la lutte antiterroriste nucléaire, biologique et chimique (NBC)** qui, de par sa technicité, ne peut être conduit que dans un cadre interministériel impliquant sept ministères, est également relancé pour la protection des personnels et la décontamination des victimes.

L'évolution des opérations financées en 1998 et 1999 et des prévisions pour 2000 est détaillée dans le tableau ci-dessous :

Crédits du programme civil de défense (en millions de francs)

OPERATIONS	1998		1999		2000	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Réseau RIMBAUD	4,864	6,164	(1)	(1)	13,600	7,500
Programme d'équipement dans le domaine du terrorisme	4,000	4,000	4,000	4,000	15,400	8,500
Contribution NATO WIDE	6,136	6,136	4,000	4,000	1,000	1,000
<b>TOTAL</b>	15,000	16,300	8,000	8,000	30,000	17,000

(1) Les insuffisances de la dotation de 8,000 FM, accordée pour le PCD, ont conduit le SGDN à financer à hauteur de 4,000 MF le réseau RIMBAUD, et à compléter de 0,170 MF la contribution au réseau OTAN sur des crédits rendus disponibles en fin de gestion

#### IV. L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE LA DÉFENSE NATIONALE (IHEDN)

L'IHEDN a été érigé en établissement public administratif (EPA) en 1997 et ses objectifs ont été redéfinis. Le **Secrétaire général** de la défense nationale siège au conseil d'administration et **exerce la tutelle de l'IHEDN** par délégation du Premier ministre.

L'ambition de cette réforme était de le doter d'une autonomie de gestion permettant une clarification de son financement. Au vu du rapport d'activité produit par l'EPA, il apparaît que l'Institut s'est engagé dans un effort d'adaptation et d'ouverture pour remplir son objectif, d'être **un fondement essentiel à la culture et à l'esprit de défense**. Or, sa dotation propre, tant en moyens matériels qu'en effectifs, ne lui assure pas l'autonomie financière ambitionnée. En effet, les 9,6 millions de francs de crédits qui lui sont attribués pour 2000 au titre du budget des SGPM, ne représentent qu'une faible part du coût réel de l'Institut qui ressortait, compte-tenu des moyens mis à disposition par d'autres administrations, à 41 millions de francs en 1998.

Quant à ses effectifs réels, ils représentent actuellement 78 emplois en équivalent temps plein.

## V. L'ENSEMBLE DES CRÉDITS AFFECTÉS À LA DÉFENSE NON MILITAIRE DE LA NATION

L'effort budgétaire, destiné en 2000 à la défense civile de la Nation, comprend non seulement les crédits affectés au SGDN mais également ceux que les ministères civils lui consacrent. Ces montants sont récapitulés dans un « **Jaune budgétaire** » qui paraît depuis 1988. Ils concernent les dépenses permettant d'assurer la **continuité de l'action gouvernementale** et le **maintien de l'ordre public** et celles concourant à la **protection des populations et à la défense économique**. Cette seconde action étant la plus importante puisqu'elle représentait, en projet de loi de finance pour 1999, 93 % de l'ensemble.

Si ce « **jaune** » n'est pas encore en distribution, ses principales composantes ont déjà été communiquées au Parlement. Le tableau ci-après retrace les crédits des différents ministères concourant à la défense de la Nation et leur évolution par rapport à 1999.

### Dépenses concourant à la défense de la Nation

(Article 95 de la loi de finances pour 1980)

(en millions de francs)

Ministères	1999		2000		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Affaires étrangères et coopération	13,855	400,939	40,790	522,092	194,41	30,22
Agriculture et pêche	0,298	6,789		6,514	-100,00	-4,05
Aménagement du territoire et environnement	40,850	116,061	193,680	230,990	374,12	99,02
Economie, finances et industrie	3,750	482,444	3,766	697,721	0,43	44,62
Education nationale, recherche et technologie		4,647		6,064		30,49
Emploi et solidarité		30,441		29,195		-4,09
Equipement, transports et logement	31,825	183,116	28,575	181,687	-10,21	-0,78
Intérieur et décentralisation	210,000	6 098,874	221,000	6 255,890	5,24	2,57
Jeunesse et sports		0,099		0,097		-2,02
Outre-mer	6,000	472,795	6,000	457,318	0,00	-3,27
Services du Premier ministre	21,000	140,028	50,000	156,320	138,10	11,63
Aviation civile (budget annexe)	202,066	327,662	120,024	299,553	-40,60	-8,58
<b>Total</b>	<b>529,644</b>	<b>8 263,895</b>	<b>663,835</b>	<b>8 843,441</b>	25,34	7,01

L'ensemble des crédits, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, qui seront consacrés par les divers ministères civils à la défense de la Nation

s'élèvera, en 2000, à **8.843,4 millions de francs**. Cette dotation est donc, en francs courants, en nette augmentation (+ 7 %) par rapport à celle de 1999.

La plus grande part des crédits consacrés à cette action est fournie par le ministère de l'Intérieur qui représentait, en 1999, 74 % du total ; 32.000 de ses agents y participant.

Les autorisations de programme sont, elles aussi, en augmentation de 25,34 % par rapport à 1999.

## **VI. PRINCIPALES OBSERVATIONS**

### ***A. LE RECENTRAGE DU SGDN SUR SES MISSIONS :***

Si le **SGDN est l'instrument privilégié du Premier ministre** pour l'exercice des responsabilités qu'il tient, en matière de direction générale de la défense, de l'article 21 de la Constitution, il est également **conduit à travailler** en liaison étroite et permanente **avec la Présidence de la République**.

Au travers de son nouveau format, **concentré autour de cinq directions et recentré sur ses missions et attributions** fondées sur l'ordonnance de 1959 et le décret de 1978, le Secrétariat général assure des tâches de gestion permanentes. Il s'agit, pour l'activité interministérielle, de la veille, du secrétariat et de la coordination dans tous les domaines de la défense et de la sécurité. Au titre des responsabilités du Premier ministre, le SGDN est également en charge de la sécurité des systèmes d'information, du contrôle des transferts d'armement et de la protection du secret de défense.

Cependant, dans la lignée de son prédécesseur, Jean Picq, **le nouveau Secrétaire général, Jean-Claude Mallet**, s'attache à centrer l'activité prioritaire du SGDN dans **des tâches de conception et d'impulsion**. Il est ainsi constitué des équipes « à la demande » à l'instar des cellules créées pour la crise du Kosovo ou pour le passage à l'an 2000.

Plus concrètement, la remontée en puissance des missions du SGDN s'articule autour de quatre axes de travail :

- le suivi et le développement des réformes concernant la politique de défense ;
- le dossier des nouvelles technologies d'information et de télécommunication sous l'angle de la sécurité et de la défense ;
- le contrôle des transferts d'armement et la lutte contre la prolifération ;

- les questions relatives à la sécurité européenne et à l'Europe de la défense.

**B. UN RÔLE MAINTENANT RÉAFFIRMÉ ET CONFIRMÉ :**

**Le SGDN a traversé**, ces dernières années, **une crise d'identité** transparaissant dans la diminution continue de ses moyens et la succession de ses responsables, puisque quatre secrétaires généraux se sont succédés à sa tête en quatre ans.

**Son rôle est maintenant réaffirmé et confirmé**, tant par les nouveaux moyens mis à sa disposition que par les appels renouvelés à sa compétence dans des domaines importants pour la défense et la sécurité. Le SGDN, qui assure la préparation et le secrétariat du Comité interministériel du renseignement (CIR), est, en effet, sollicité au travers de cette mission dans la gestion de crises internationales. C'est ainsi qu'à l'occasion du conflit du Kosovo, ses fonctions de synthèse, d'évaluation et de mise en valeur du renseignement dans le processus de décision politique ont été confirmées.

En matière de sécurité informatique, domaine sensible (passage à l'an 2000), de lutte contre le risque terroriste et la prolifération NBC et de réforme de notre politique de défense dans sa dimension européenne, **le SGDN est repositionné comme lien de convergence de la sécurité intérieure et extérieure.**

Il est un **instrument majeur à la disposition des plus hautes autorités politiques de notre pays** pour lequel les moyens doivent être d'autant plus à la hauteur de l'importance des missions qui lui sont confiées qu'ils resteront modestes au regard de la masse budgétaire correspondant à ses domaines d'intervention.

### **III - CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**

*Rapporteur spécial : M. Claude LISE*

Le Conseil économique et social bénéficie, dans le projet de loi de finances 2000, d'une **croissance** de ses crédits, majoritairement destinée à abonder la caisse des retraites des anciens membres du CES.

#### **I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS**

##### **A. EVOLUTION D'ENSEMBLE**

Les crédits demandés pour 2000, au titre du Conseil économique et social, s'élèvent à 189.214.764 francs, soit une **augmentation** de **3,31 %** par rapport au budget voté de 1999 (183,15 millions de francs).

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1999	Crédits demandés pour 2000	Evolution en %
Chapitre 31-01 : Indemnités des membres du CES et des sections	118,52	125,75	6,10
Chapitre 31-11 : Dépenses de personnel	47,40	48,17	1,62
Chapitre 34-01 : Dépenses de matériel	11,23	11,29	0,53
<b>Total Titre III</b>	177,15	185,21	4,55
Chapitre 57-01 : Equipement administratif	6,00	4,00	-33,33
<b>Total Titre V</b>	6,00	4,00	-33,33
<b>TOTAL GENERAL</b>	183,15	189,21	3,31

## B. PRINCIPALES EVOLUTIONS

### 1. Indemnités des membres du Conseil économique et social et des sections (chapitre 31-01)

Représentant plus des deux tiers du budget du CES, les crédits demandés en 2000 pour ce chapitre s'élèvent à **125,75 millions** de francs, soit une augmentation de **6,10 %** par rapport aux crédits inscrits à ce chapitre en 1999.

Ils sont destinés à **financer l'augmentation des rémunérations publiques** intervenues l'an passé (**1,014 million de francs**), à poursuivre l'amélioration du **fonctionnement des secrétariats des groupes (1,226 million de francs)** et pourvoir aux besoins de **la caisse des retraites (4,987 millions de francs)**, conséquence financière du renouvellement intervenu en septembre 1999.

Au total **7,23 millions de francs** supplémentaires sont affectés à ce chapitre.

### 2. Dépenses de personnel (chapitre 31-11)

Les crédits de ce chapitre sont en hausse de **0,77 million de francs** (soit + 1,62 %). Cette évolution modeste s'explique par les mouvements suivants :

**0,112 million de francs** sont consacrés à la **transformation d'un emploi**, d'administrateur en emploi de sous-directeur , et au **repyramidage du corps des adjoints administratifs** conséquence de l'accord salarial de la fonction publique. Cette dernière mesure concerne trois emplois.

**0,405 million de francs** sont affectés au financement des **augmentations générales de la fonction publique**.

**0,258 million de francs** seront affectés au financement du glissement vieillesse technicité (GVT).

### **3. Dépenses de matériel (chapitre 34-01)**

Les crédits consacrés au matériel et fonctionnement des services **augmentent de 0,53 %, soit 0,059 million de francs**, et se montent à 11,29 millions de francs ; ces crédits seront affectés à la poursuite et au développement de l'équipement informatique du CES.

### **4. Equipement administratif (chapitre 57-01)**

La création, en 1997, d'un titre V au sein du budget du Conseil économique et social a constitué une innovation dans un budget qui ne comportait traditionnellement que des dépenses de fonctionnement.

La dotation inscrite au chapitre 57-01 se montait, en 1997, à 11,6 millions de francs et était destinée à permettre l'achèvement d'un programme triennal de travaux d'entretien et de rénovation du Palais d'Iéna.

**Pour 2000**, la demande de crédits s'élève à **4 millions de francs** (en autorisations de programme comme en crédits de paiement), soit **une baisse de 33,33 %** par rapport à 1999.

Les travaux menés en 2000 viseront notamment à achever la mise aux normes de sécurité du Palais.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

### *A. DES CRÉDITS DONT LA LÉGERE PROGRESSION EST CONSACRÉE A L'ABONDEMENT DE LA CAISSE DES RETRAITES DES ANCIENS MEMBRES DU CONSEIL*

Le PLF 2000 enregistre une hausse de **3,31 %**, soit **6,06 millions de francs**, légèrement inférieure à celle intervenue en 1999 (+ 3,78 %).

Si le PLF 99 mettait l'accent sur les moyens matériels et l'entretien du Palais d'Iéna, cette année **l'essentiel des crédits nouveaux seront affectés à la Caisse des retraites** des anciens membres. Une part plus faible sera affectée aux secrétariats des groupes.

L'année 2000 sera à cet égard atypique. Elle enregistrera, en année pleine, les effets du **renouvellement des membres du CES**, intervenu en septembre 1999. **79 des 99** conseillers non renouvelés ont demandé la liquidation de leurs droits. Le nombre des **pensions viagères** qui était de 431 en juillet dernier va donc enregistrer une hausse de **18,32%**.

Enfin, un crédit d'1,226 million de francs a été inscrit afin d'achever la réforme entreprise en 1999. Il va permettre aux secrétariats des groupes de recruter une deuxième secrétaire.

### *B. APRÈS PLUSIEURS ANNEES DE FORTE PROGRESSION, LES CREDITS AFFECTES AU MATERIEL ET AUX INVESTISSEMENTS BAISSENT DE FACON SENSIBLE.*

Au cours des trois derniers exercices, **21 millions** de francs ont été alloués au CES afin de rénover le Palais d'Iéna, dont l'entretien avait un temps, été négligé.

Les travaux les plus lourds ont pu être menés à bien au cours des trois derniers exercices. L'accent a été mis sur **la sécurité** (création d'un escalier de secours, réfection du circuit électrique, désamiantage, etc...) et **l'amélioration des conditions de travail** (réfection des bureaux) .

Dans le projet de loi de finances 2000, un plan de travaux plus modeste est entrepris ; il concerne la mise aux normes « **sécurité incendie** » d'une partie du Palais et la **réfection des façades**.

La modernisation des moyens informatiques s'achève. Après le renouvellement du parc de matériel, le CES procède à l'adaptation de ses logiciels. Son site **internet a été ouvert le 1er juillet dernier** et des nouveaux standards, déterminés en collaboration avec les Journaux Officiels, ont permis de **diffuser ses rapports huit jours après leur adoption.**

***C. UN BILAN DE MANDATURE EN RETRAIT PAR RAPPORT A LA PRÉCEDENTE, CONTREBALANCE PAR LE DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES INTERNATIONALES***

Au cours de la mandature qui s'achève, le Conseil économique et social a adopté **100 avis et études, contre 112** au cours de la précédente mandature. Il est particulièrement regrettable de constater que les demandes gouvernementales ont chuté de **35** au cours de la mandature 1989-1994 à **18** entre 1994 et 1999.

Grâce à sa **politique dynamique au plan international** le CES a su encourager et assister de nombreux pays à se doter de leurs propres conseils économiques et sociaux. Sa politique est essentiellement dirigée vers les pays de l'est et l'Afrique. Dans ces pays, la création d'une telle institution permet d'organiser le dialogue démocratique permanent entre les acteurs économiques et sociaux.

Au cours des trois dernières années au Bénin, en Grèce, Guinée, Slovaquie et Roumanie, des conseils ont vu le jour. D'autres pays tels que la Macédoine ou le Monténégro réfléchissent à de telles créations.

De fréquentes rencontres entre les différents Conseils ont lieu.

Elles se développent dans un cadre régional, à l'exemple de l'Union africaine des Conseils économiques et sociaux créée novembre 1994 ; ou bien encore des réunions annuelles instaurées depuis 1995 par les CES du bassin méditerranéen.

Enfin, en juillet dernier l'Association internationale des conseils économiques et sociaux a vu le jour à Port Louis.

## **IV - PLAN**

*Rapporteur spécial : M. Claude HAUT*

### **I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS**

#### **A. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION SENSIBLE**

Les crédits demandés pour 2000 s'élèvent à 159,8 millions de francs (en dépenses ordinaires et crédits de paiement), soit une progression de 6,4 millions de francs (+4,1 %) par rapport au budget voté en 1999.

Les autorisations de programme prévues pour 2000 augmentent de 50 %, passant de 2 à 3 millions de francs, après avoir diminué dans les mêmes proportions l'année dernière.

Il faut, par ailleurs, noter que contrairement aux années précédentes, les crédits des services du Plan n'ont pas fait l'objet d'annulations en cours d'année.

Le tableau ci-après présente, par titre, les principales évolutions :

(en millions de francs)

Nature des crédits	1999 Budget voté	2000 LFI	Evolution en %
<b>Dépenses ordinaires</b>			
Titre III - Moyens des services	93,58	100,26	7,14
Titre IV - Interventions publiques	54,97	54,93	- 0,07
<b>Total</b>	<b>148,55</b>	<b>155,19</b>	<b>4,47</b>
<b>Dépenses en capital</b>			
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	4,83	4,60	- 4,76
<b>Total</b>	<b>4,83</b>	<b>4,60</b>	<b>- 4,76</b>
<b>Total DO + CP</b>	<b>153,4</b>	<b>159,8</b>	<b>4,2</b>
<b>Autorisations de programme</b>			
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	2,0	3,0	50
<b>Total</b>	<b>2,0</b>	<b>3,0</b>	<b>50</b>

## 1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires qui représentent plus de 97 % du budget du Plan, passent de 148,5 millions de francs en 1999 à 155,2 millions de francs en 2000, soit une augmentation significative de 4,5 %.

Les crédits du titre III, qui constituent 63 % des dépenses ordinaires, s'élèvent à 100 millions de francs, en augmentation de 7 %. Cette revalorisation substantielle des crédits est liée à la relance du dispositif d'évaluation des politiques publiques initiée à la fin de l'année dernière.

Les moyens des services du titre III concernent le Commissariat général du Plan, les organismes rattachés (CEPII et CSERC)<sup>1</sup>, l'évaluation des politiques publiques et enfin l'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

<sup>1</sup> CEPII : Centre d'études prospectives et d'information internationale

Les crédits du titre IV, consacrés aux interventions publiques, comprennent les subventions accordées à quatre organismes (CEPREMAP, CREDOC, IRES, OFCE)<sup>1</sup>. Ils constituent la deuxième masse de budget avec environ 35 % du total. En 2000 ; ils atteignent 54,9 millions de francs et sont stables par rapport à 1999.

## **2. Les dépenses 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. Elles connaissent une légère diminution de leurs crédits de paiement, de 230.000 francs (4,830 millions de francs dans le budget voté de 1999 et 4,6 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2000, soit - 4,7 %). En revanche, elles bénéficient d'une importante augmentation des autorisations de programme, à hauteur d'un million de francs (+ 50 %).

## **3. L'évolution des effectifs**

Les effectifs du Commissariat général du Plan (CGP), hors organismes subventionnés, mais y compris le CEPII et le CSERC, s'établiront à 208 personnes en 2000, dont 96 titulaires et 112 contractuels, contre 210 en 1999. Ces deux suppression d'emplois contractuels concernent le CGP.

## **4. La présentation des crédits par agrégats**

Depuis 1997, le budget du Plan est regroupé en deux agrégats : le plan et la recherche.

---

*CSERC : Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts*

<sup>1</sup> *CEPREMAP : Centre d'études prospectives d'économie mathématiques appliquée 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 récapitule cette présentation des dépenses par agrégat (en francs):

Agrégats	Intitulé	Budget voté 1999	LFI 2000	Différence entre 2000 et 1999	Différence en %
O1	PLAN	95 245 798	101 449 703	6 203 905	6,5
O2	RECHERCHE	58 140 000	58 356 651	216 651	0,4
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>153 385 798</b>	<b>159 806 354</b>	<b>6 420 556</b>	<b>4,2</b>

### ***B. RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION***

Cette présentation en deux agrégats des crédits du plan apparaît toutefois réductrice, le tableau ci-après présente une analyse plus fine de la répartition des dépenses ordinaires.

Intitulé	B.V. 1998	B.V. 1999	PLF 2000	Différence entre 2000 et 1999	Evolution en %
Plan	77 732 674	80 792 372	81 443 809	651 437	0,8
Recherche en socio-économie	31 536 786	31 601 762	31 854 072	252 310	0,8
C.S.E.R.C.	6 471 500	6 376 618	6 413 785	37 167	0,6
C.E.P.I.I.	21 433 214	21 708 238	21 902 579	194 341	0,9
F.N.D.E.	799 026	801 026	6 301 026	5 500 000	686,6
C.N.E.	2 178 548	2 125 782	2 141 083	15 301	0,7
Evaluation des contrats de Plan Etat-Régions	8 140 000	5 150 000	5 150 000	-	0,0
<b>Total général</b>	<b>148 291 748</b>	<b>148 555 798</b>	<b>155 206 354</b>	<b>6 650 556</b>	<b>4,5</b>

Comme le fait apparaître très nettement ce tableau, les crédits attribués à chaque action sont quasiment stables par rapport à 1999, à l'exception de ceux alloués au Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE).

En effet, le FNDE chargé de réaliser l'évaluation des politiques publiques, après avis du Conseil national de l'évaluation (CNE) voit ses crédits multipliés par 7 avec une dotation nouvelle de 5,5 millions de francs. Cette revalorisation

substantielle des crédits pour dépenses ordinaires est la traduction concrète du processus de relance du dispositif d'évaluation des politiques publiques.

Par ailleurs, s'agissant des dotations destinées au Commissariat général du Plan, au CEPII et au CSERC, il faut signaler le regroupement des crédits d'études (chapitre 34-04) sur le chapitre des moyens de fonctionnement (chapitre 34-98) qui ne facilitera pas le « décryptage » des crédits budgétaires.

Enfin, s'agissant de l'évaluation des contrats de plan Etat-régions (CPER), les crédits pour 2000 sont reconduits pour le même montant que l'année dernière, soit 5,15 millions de francs. En effet, la troisième génération des CPER arrive à son terme à la fin de l'année 1999 mais surtout l'élaboration et la négociation de la nouvelle génération des contrats de Plan Etat-régions (2000-2006) est peu propice au lancement de nouveaux travaux d'évaluation.

## **II. PRINCIPALES OBSERVATIONS**

### **1. La nouvelle impulsion donné au CGP se traduit par une relance réelle de l'évaluation des politiques publiques.**

En effet, par un décret du 18 novembre 1998, précisé par une circulaire du Premier ministre du 28 décembre 1998, le Gouvernement a décidé de rénover la procédure d'évaluation des politiques publiques. Il a notamment été mis fin aux fonctions du Conseil scientifique de l'évaluation et au Comité interministériel de l'évaluation (CIME), ce dernier ne s'étant pas réuni depuis 1993, et auquel s'est substitué le Conseil national de l'évaluation.

Ce nouveau Conseil installé le 16 février 1999 par M. Emile Zucarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, comprendra dorénavant des représentants des élus locaux. Dans le cadre de cette nouvelle procédure, le CNE propose un programme annuel au Premier ministre et le commissariat général du Plan voit son rôle renforcé.

En effet, ce dernier recueille les intentions d'évaluation des différents ministères et décide des suites à donner aux travaux d'évaluation. Les délais sont par ailleurs resserrés puisque l'évaluation ne doit pas excéder un an.

Ainsi, les cinq évaluations interministérielles arrêtée le 13 juillet 1999, par le Premier ministre, seront engagées pour un financement du FNDE de 5,5 millions de francs.

Elles portent sur les thèmes suivants : la prévention et le traitement du Sida, la politique du logement social dans les départements d'outre-mer, les dispositifs d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand, le programme « nouveaux services-nouveaux emplois » dans le secteur de la jeunesse et des sports, la politique de préservation de la ressource destinée à la production de l'eau potable.

Enfin, le Conseil national de l'évaluation projette de proposer au Premier ministre un second programme pour la fin de l'année 1999.

**2. L'évaluation des contrats de plan Etat-Régions (CPER), autre dispositif dans lequel le C.G.P. joue un rôle central, a vu sa mise en œuvre critiquée dans le dernier rapport de la Cour des Comptes.**

L'obligation d'évaluer les politiques publiques contractualisées a fait l'objet d'une décision du CIAT du 23 juillet 1992.

Comme pour les contrats de plan Etat-régions, la procédure d'évaluation est fondée sur le partenariat. Elle conduit à un cofinancement des projets à parité entre l'Etat et les régions. Ce partenariat comprend un volet national et un volet régional.

L'instance nationale d'évaluation mise en place en 1994 et présidée par le Commissaire général au Plan a examiné 153 dossiers présentés par les préfets de région. Les thèmes les plus souvent traités portent principalement sur la politique de la ville, les aides aux entreprises, l'innovation technologique, l'agriculture et le développement rural. Elle a par ailleurs tenu vingt réunions. Disposant d'une dotation au budget du commissariat général du Plan, elle a procédé, en 1999, aux délégations de crédits à hauteur de 35,6 millions de francs sur un montant total de 47 millions de francs.

Au niveau régional, les comités d'évaluation se sont mis en place beaucoup plus lentement entraînant ainsi une sous-consommation des crédits en 1997. Cependant, aujourd'hui, toutes les régions semblent avoir mis en place leurs instances d'évaluation.

Pour répondre aux critiques émises par la Haute juridiction financière, le Commissariat général du Plan a indiqué que la circulaire du 9 décembre 1993 fixant les principes de mise en oeuvre de l'évaluation des CPER, serait entièrement révisée. Elle prévoirait notamment l'obligation d'entreprendre une évaluation à mi-parcours pour la future génération de contrats de plan.

Votre rapporteur souhaite que les améliorations dont doit faire l'objet la procédure d'évaluation, soient formellement mises en place pour la quatrième génération des contrats de plan Etat-Régions (2000-2006).

### **3. Les nouveaux objectifs fixés à la planification**

Dans la perspective de redynamisation de l'action du Commissariat général du Plan, le Premier ministre, dans sa lettre du 31 mars 1998, a assigné au plan un programme de travail qui doit se développer autour de trois grands axes : développer l'économie française dans le cadre mondial et européen, renforcer la cohésion sociale, moderniser les instruments de l'action publique.

Les travaux, de type sectoriel, qui ont été engagés devront converger vers « une réflexion collective autour de la recherche d'une stratégie nationale de développement économique et social ». Dans ce contexte, le Premier ministre a demandé, par lettre du 24 novembre 1998, au Commissariat général du plan de réaliser un rapport sur les perspectives de la France qui devra privilégier quatre orientations principales :

- Eclairer les perspectives à moyen et long terme pour l'ensemble des citoyens,
- Décrire les possibilités de développement et de mise en œuvre pour les projets des acteurs économiques, sociaux, territoriaux,
- Explorer, dans le nouvel environnement créé par l'euro, les stratégies économiques et sociales possibles et souhaitables,
- Clarifier les choix à moyen terme des autorités publiques.

Achevé en avril 2000, ce rapport sur les perspectives de la France sera remis pour avis au Conseil économique et social puis aux assemblées parlementaires, accompagné d'une lettre du Premier ministre .

Par ces différentes décisions, le Gouvernement marque sa volonté de relancer la fonction d'éclaireur du Commissariat en lui demandant d'explorer des stratégies alternatives de développement et de clarifier les choix posés à la collectivité nationale.

### **4. La réforme en cours du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC)**

Le CERC (Centre d'étude des revenus et des coûts) avait été créé en 1966. La loi quinquennale sur l'emploi de 1993 lui a substitué l'actuel CSERC. Ce dernier vient de faire l'objet d'une modification législative.

En effet, l'Assemblée nationale a adopté, le 14 octobre dernier, une proposition de loi qui tend à remplacer l'actuel Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts par un Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC).

Si cette proposition était définitivement adoptée, elle mettrait en place un organisme reprenant des éléments qui ont fait le succès de l'ancien CERC, tout en maintenant certains aspects du nouveau CSERC, plus adapté au contexte actuel.

Le nouveau Conseil prendra en compte l'emploi mais il n'aura pas de pouvoirs de recommandation en la matière. Par ailleurs, sa composition serait élargie à des personnalités représentatives de la société civile et assurerait ainsi l'autonomie de cet organisme dans la poursuite de ces travaux.

## B. BUDGETS ANNEXES

### AVIATION CIVILE

*Rapporteur spécial : M. Yvon COLLIN*

## I. PRESENTATION GENERALE : LES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES

### A. LES DÉPENSES

**Le budget annexe de l'aviation civile, dont les dépenses s'étaient accrues de 5,9 % l'an dernier, connaît une stabilisation en 2000 par rapport à 1999.**

#### Evolution des dépenses du BAAC entre 1999 et 2000

*(en millions de francs)*

	1999	2000	Variations	
			En niveau	En %
Dépenses de fonctionnement(1)	6.584,4	6.633,2	+ 48,8	+ 0,7
Dépenses en capital	2.129,8	2.084,6	- 45,2	- 2,1
<b>Total</b>	<b>8.714,2</b>	<b>8.717,7</b>	<b>+ 3,6</b>	<b>+ 0,04</b>

*(1) Le terme "dépenses de fonctionnement" est plus approprié que celui de "dépenses d'exploitation" directement issu de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.*

**Le total des dépenses s'élève à 8.717,7 millions de francs.** La variation des dépenses en capital, qui représentent 23,9 % de l'ensemble des dépenses contre 26,4 % en 1998, est cette année une nouvelle fois orientée à la baisse ce qui permet de compenser au total la hausse des dépenses de fonctionnement.

L'évolution des dépenses de fonctionnement varie fortement d'une catégorie à l'autre.

**Évolution des dépenses de fonctionnement**

(en millions de francs)

			Variations	
	1999	2000	en niveau	en %
Achats et services	764,9	707	- 57,9	- 7,9
Services extérieurs	69,4	85,4	+ 16	+ 23
Impôts	26,9	29,6	+ 2,7	+ 1
Charges de personnel	4.198,8	4.361,1	+ 162,3	+ 3,9
dont rémunérations hors charges sociales	3.300,2	3.440,4	+ 140,2	+ 4,2
dont primes et indemnités	1.264,2	1.328,8	+ 64,6	+ 5,1
Autres charges de gestion courante	1.220,6	1.184,2	- 36,4	- 3
Charges financières	234	190	- 44	- 18,8
Charges exceptionnelles	47,8	40	- 7,8	- 16,7

Doivent être soulignées les fortes augmentations du poste « Services extérieurs » du fait de l'ajustement de la contribution à Eurocontrol et du poste « Charges de personnel » sous l'effet d'une forte croissance des primes et indemnités.

En sens inverse, la réduction des dépenses de gestion courante (achats et services, autres charges de gestion courante) et des charges financières et exceptionnelles pour un total de 146,1 millions de francs vient modérer l'augmentation globale des crédits.

**B. LES RESSOURCES**

La présentation simplifiée suivante peut en être donnée :

• Recettes d'exploitation <sup>1</sup>	6.419,3 millions de francs
• Subvention reçue du budget général	210 millions de francs
• Taxe d'aviation civile	1.258,4 millions de francs
• Emprunts	830,0 millions de francs
• <b>Total</b>	<b>8.717,7 millions de francs</b>

L'évolution des différentes catégories de ressources par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 1999 est retracée dans le tableau ci-dessous.

**Evolution des grandes catégories de ressources 1999/1998**

*(en millions de francs)*

	1999	2000	Variations	
			En niveau	En %
Recettes d'exploitation	6.389,7	6.419,3	+ 29,6	+ 0,5
Subvention reçue du budget général	215	210	- 5	- 2,3
Taxe d'aviation civile	1.279,5	1.258,4	- 21,1	- 1,6
Emprunts	830	830	0	0
<b>Total</b>	<b>8.714,2</b>	<b>8.717,7</b>	<b>+ 3,6</b>	<b>+ 0,04</b>

**La tendance à la déformation de la structure du financement du BAAC aux dépens des recettes d'exploitation et au profit de la fiscalité affectée et du recours à l'emprunt serait ainsi suspendue.**

---

<sup>1</sup> Y compris les produits financiers.

**Structure de financement du BAAC  
Part dans le total des ressources**

*(en %)*

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Ecart en points</b>
Recettes d'exploitation	73,3	73,6	+ 0,3
Subvention reçue du budget général	2,5	2,4	- 0,1
Taxe de sécurité et de sûreté	14,7	14,4	- 0,3
Emprunts	9,5	9,6	+ 0,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>0</b>

**C. LES GRANDES ACTIONS**

Le BAAC a succédé au budget annexe de la navigation aérienne. Il retrace l'intégralité des actions de la direction générale de l'aviation civile, exception faite des crédits de construction aéronautique civile qui figurent au budget du ministère des transports, et non plus seulement l'activité de navigation aérienne.

La répartition des crédits entre les différents agrégats serait la suivante en 2000 :

**BAAC 2000 - Répartition des actions \***

*(En millions de francs)*

<b>Actions</b>	<b>Dépenses ordinaires (exploitation)</b>	<b>Crédits de paiement (dépenses en capital)</b>	<b>Total</b>	<b>% Part dans le total</b>	<b>Evolution 2000/1999 %</b>
Direction générale	1.944,3	621,9	2.566,2	29,4	4,6
Navigation aérienne	4.444,5	1.290	5.734,5	65,8	5
Contrôle technique	22	3	25	0,3	25
Formation aéronautique	180,2	11	191,2	2,2	1,8
Bases aériennes	42,2	158,6	200,8	2,3	- 66,1
<b>TOTAL</b>	<b>6.633,2</b>	<b>2.084,5</b>	<b>8.717,7</b>	<b>100</b>	<b>0,04</b>

\* *aux arrondis près.*

Traditionnellement, une part majoritaire des crédits budgétaires était consacrée à la mission de navigation aérienne, l'agrégat "bases aériennes" étant, si l'on néglige pour l'instant celui dénommé "direction générale", le seul autre agrégat disposant de crédits significatifs.

Cette année, si la modicité des crédits de contrôle technique, et la faible croissance des crédits de formation aéronautique se confirment, les crédits consacrés à l'action « bases aériennes » qui avaient fortement augmenté ces dernières années connaissent une diminution considérable qui est entièrement due à la modification du champ du budget annexe intervenue à l'occasion de la loi de finances pour 1999 (v.infra).

Quant aux crédits de navigation aérienne, leur croissance reprend sur un rythme plus rapide que celui de l'ensemble des moyens du BAAC.

On notera à ce stade, comme d'habitude, la discordance entre les crédits budgétaires récapitulés par agrégats et les moyens réellement alloués aux différentes missions de la DGAC sur laquelle votre rapporteur reviendra. **Mais, on peut d'ores et déjà relever le fort accroissement des crédits budgétaires de navigation aérienne depuis 1994.**

#### Dépenses de navigation aérienne

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Différence 2000/1994
Dépenses d'exploitation	3.292,2	3.552,8	3.850,6	3.881,0	4.077,2	4.264	4.444,5	+ 1.152,3
Dépenses en capital	1.140,0	1.139,0	1.185,0	1.335,0	1.370	1.195,5	1.290	+ 150
<b>Total</b>	<b>4.432,2</b>	<b>4.691,8</b>	<b>5.035,6</b>	<b>5.216,0</b>	<b>5.447,2</b>	<b>5.459,5</b>	<b>5.734,5</b>	<b>+ 1.302,3</b>

**C'est ainsi qu'en six ans, le niveau des crédits annuels de navigation aérienne aura été accru de 1,3 milliard de francs soit une augmentation de près de 30 %.**

**Celle-ci se décompose elle-même en une croissance de près de 35 % des crédits de fonctionnement et de 13% des crédits consacrés aux opérations en capital qui, après avoir connu l'an dernier une chute non pérenne, reprennent leur essor comme annoncé.**

La seule présentation des crédits budgétaires consacrés à la navigation aérienne fait ainsi apparaître **une déformation de la structure des moyens consacrés à cette mission. Déjà très fortement consommatrice de moyens de fonctionnement en 1994 -74,3 % des crédits sont alors consacrés à l'exploitation du système- la mission de navigation aérienne requiert en 1999 une part encore plus élevée de tels crédits (77,5 %) et, ce, malgré l'importance des flux annuels d'investissement.**

La croissance annuelle moyenne des crédits d'exploitation s'élève sur la période à plus de 5,1 %.

## II. LES OBSERVATIONS

### A. *LE BAAC CONNAÎT UNE PROGRESSION DE SES DÉPENSES QUI N'EST MAÎTRISÉE QU'EN APPARENCE*

#### 1. La poursuite de l'accroissement des charges de personnel

Le BAAC est, pour moitié, un budget de rémunérations. Les charges de personnel s'accroîtraient de près de 3,9 % par rapport à 1999<sup>1</sup> après une augmentation moyenne de 5,6% au cours des deux dernières années (successivement 6 et 5 % entre 1997 et 1998 et 1998 et 1999)

Evolution des charges de personnel depuis 1995

1995	1996	1997	1998	1999	2000	Evolution 2000/1995	Evolution 2000/1999
3.311,6	3.632,5	3.766	3.990,6	4.198,8	4.361,1	+ 31,7 %	+ 3,9 %

La hausse des charges salariales s'explique largement par la négociation périodique de protocoles sociaux triennaux qui donne lieu à des tensions auxquelles les gouvernements successifs se sont toujours montrés très soucieux d'apporter une réponse non conflictuelle.

En 1998, dernière année de traduction budgétaire du précédent protocole triennal du 3 novembre 1994, les charges de personnel étaient supérieures d'1/5<sup>ème</sup> au niveau atteint en 1995, première année d'application du protocole triennal.

Le nouveau protocole conclu le 3 novembre 1997 provoque lui-même un accroissement important des charges.

---

<sup>1</sup> La masse salariale hors charges sociales augmenterait plus vite : + 4,2 %.

L'évolution du nombre des emplois entre 1995 et 2000 doit être rappelée : ceux-ci sont passés de 9.917 en 1995 à 10.778 en 2000, soit une croissance de 8,6 %.

En s'en tenant aux seuls chapitres de rémunération c'est-à-dire hors cotisations et prestations sociales, les évolutions significatives suivantes se dégagent :

**Evolution de la masse salariale du BAAC hors charges sociales**

	1995	1997	1998	1999	2000	Ecart <sup>1</sup> 2000/199 5	Ecart <sup>1</sup> 2000/199 9
Rémunérations des titulaires et contractuels	1.463,9	1.644,4	1.752,5	1.820,6	1.892,1	29,2	3,9
Rémunérations des personnels ouvriers	170,7	186,3	191,9	199,5	201,2	17,8	0,08
Vacataires et divers	12,7	19,2	18,9	15,9	18,3	44,1	15,1
Primes et indemnités	886,3	1.074,8	1.164,6	1.264,2	1.328,8	49,9	5,1
<b>Total</b>	<b>2.533,6</b>	<b>2.924,7</b>	<b>3.127,9</b>	<b>3.300,2</b>	<b>3.440,4</b>	<b>35,8</b>	<b>4,2</b>

(1) En pourcentage

Rapportée au nombre d'agents, la masse salariale hors cotisations sociales donnait un coût par agent de 255.000 francs en 1995, de 284.920 francs en 1997, de 301.000 francs en 1998, de 311.398 francs en 1999 et de 319.206 francs en 2000 soit un niveau de rémunération individuelle supérieur de 25 % au montant atteint en 1995.

**L'essentiel de la progression de la masse salariale de la DGAC (35,8 % au total) vient donc de la revalorisation des rémunérations individuelles, le reste provenant de l'accroissement des effectifs.** Ce n'est donc pas la nécessité de mettre en place des capacités nouvelles de traitement du trafic qui explique à titre principal le glissement de la masse salariale. Cette nécessité reste d'ailleurs à démontrer compte tenu d'une évaluation réaliste des conditions de travail des agents du contrôle aérien mais bien le choix de revaloriser les traitements des agents.

Les conditions dans lesquelles est gérée la masse salariale du BAAC débouchent sur **des évolutions évidemment peu raisonnables au regard des contraintes financières du moment qui s'imposent tant à la fonction publique qu'aux salariés des entreprises du transport aérien.**

## **2. La modération affichée de la croissance des crédits du budget annexe en 2000 provient des changements de la structure de ce budget intervenus à l'occasion de la loi de finances pour 1999**

La loi de finances pour 1999 a introduit des novations très importantes dans le système de financement des infrastructures nécessaires au transport aérien français.

Outre la création d'une taxe d'aéroport affectée aux différents aéroports métropolitains -constitutive d'une double-curiosité juridique selon laquelle, d'une part, des charges correspondant à des missions d'intérêt général éminemment à la charge de l'Etat comme la lutte anti-terroriste ne sont pas retracées dans son budget et, d'autre part, des personnes totalement privées se voient désignées comme bénéficiaires d'une imposition-, cette loi de finances a en effet institué un nouveau compte d'affectation spéciale le « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA).

Ce nouveau fonds est le produit d'une extension du compte d'affectation spéciale n° 902-25, l'ex « Fonds de péréquation des transports aériens » (FPTA). Celui-ci avait été créé par l'article 46 de la loi de finances pour 1995 afin de financer les déficits d'exploitation de certaines lignes aériennes dites « d'aménagement du territoire ».

Le FIATA continue à assumer cette dernière charge mais il est en outre appelé à financer :

- a) **les dépenses directes de l'Etat** en fonctionnement et en capital concernant les services de sécurité-incendie-sauvetage et la sûreté, à l'exception des dépenses de personnel ;
- b) **les subventions aux gestionnaires d'aérodromes** en matière de sécurité-incendie-sauvetage, de sûreté, de lutte contre le péril aviaire et de mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux ;
- c) **les restitutions des sommes indûment perçues ;**
- d) **les dépenses diverses ou accidentelles.**

Le FIATA est financé au moyen d'une partie du produit de la taxe d'aviation civile (TAC) - v-infra.

En 1999, le FIATA devait présenter le profil suivant :

	Dépenses
Péréquation lignes aériennes	51
Financement aéroportuaire	97
dont dépenses en capital directes de l'Etat	50
dont péréquation petites plates formes	15
dont Bâle-Mulhouse	10
dont TOM	22
<b>TOTAL</b>	<b>148</b>

Une analyse de ses charges fait ressortir que :

- pour 34,5 %, elles correspondent aux charges théoriques de l'ex-FPTA ;
- et pour le reste, 65,5 % au financement des éléments de sécurité et de sûreté nécessaires au fonctionnement des aérodrômes.

La charge liée à cette dernière catégorie de dépenses était, l'an dernier, minorée. Le FIATA n'avait en effet pas, grâce aux conditions dans lesquelles avait été votée la validation des redevances indûment perçues par le BAAC et les aéroports, à assumer ses charges théoriques en année pleine.

Cette caractéristique explique en partie la forte augmentation des charges du fonds observée en 2000 qui passent de 148 à 361 millions de francs. Pour l'an prochain, le montant des crédits ouverts dans le cadre du FIATA et auparavant pris en charge par le BAAC s'élève ainsi à 177 millions de francs.

**Le changement de structure budgétaire contribue donc largement à l'évolution des crédits du BAAC (en 2000).**

A périmètre constant ceux-ci s'élèveraient à 8 894,7 millions de francs. Ils enregistraient une croissance de 2,1 %, bien supérieure à celle que le projet de loi de finances affiche (0,04 %).

### **3. Les dépenses en capital ne sont maîtrisées qu'en apparence**

Le niveau des dépenses en capital s'élève à **2084,6 millions de francs** et marque une **baisse de 2,1 %**. L'an dernier, la diminution de ces crédits atteignait 4,8 %. Elle était due à une réduction des investissements physiques destinée à compenser la dérive des crédits d'amortissement financier. Cette

année, la baisse des opérations en capital est factice. Elle résulte des changements de structure budgétaire relevés ci-dessus.

a) *Les dépenses d'amortissement financier*

Elles correspondent au remboursement en capital des dettes du BAAC. Leur progression est considérable : de 33,8 % l'an dernier, elle passe à 21,4 % cette année, et cette charge s'élève à **541,9 millions de francs**. Cette tendance au terme de laquelle **les dépenses d'amortissement constituent la catégorie de dépenses la plus dynamique du budget annexe** reflète l'endettement passé.

Le tableau qui suit retrace la progression de l'endettement brut au 31 décembre de chacune des dernières années connues.<sup>1</sup>

(en millions de francs)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1.852,9	1.668,9	1.861,3	2.439,4	3.098,1	3.798,8	4.507,8

**De 1992 à 1998, l'endettement a été multiplié par plus de 2,4. L'endettement nouveau a tendu progressivement vers le niveau du milliard de francs par an et a engendré une situation alarmante.**

En 1999, une inflexion avait été relevée, avec un niveau d'emprunt de 830 millions de francs toutefois. Son caractère durable était douteux puisqu'elle était complètement due à des produits exceptionnels - la vente d'un ensemble immobilier- pour 125 millions de francs et qu'elle s'inscrivait dans un contexte de réduction des investissements lui-même non pérenne.

Dans le projet de budget pour 2000, le niveau des emprunts autorisés s'élève à nouveau à 830 millions de francs en dépit de la disparition de la recette exceptionnelle évoquée ci-dessus.

Cette stabilisation du niveau de l'endettement supplémentaire du BAAC s'explique d'abord par le transfert au FIATA d'une masse de dépenses en capital égale à 174 millions de francs. Ce transfert de charges contribuera à soulager les besoins d'emprunt du BAAC puisque les investissements en cause pourront être financés par la fiscalité affectée au compte d'affectation spéciale,

---

<sup>1</sup> Hors crédits fournisseurs et divers

solution beaucoup moins assurée dans le cadre d'un budget annexe compte tenu des règles constitutionnelles auxquelles ces budgets ont été soumis.

Cependant, la stabilisation du niveau des emprunts en 2000 vient aussi d'une augmentation importante de l'excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement versé en ressources de financement des dépenses en capital. Il n'est pas certain qu'un tel phénomène puisse perdurer sans fragiliser le budget annexe -voir infra-.

En toute hypothèse, étant observé que toute tension sur les taux d'intérêt exercerait un effet à la hausse des charges d'intérêt compte tenu de la partie du stock de dettes contractées à taux variable et se traduirait en outre par un renchérissement des nouveaux emprunts qui, avec un décalage, exercerait le même effet, il faut souligner qu'à terme les charges d'amortissement financier annuelles tendront vers le niveau d'endettement supplémentaire contracté au cours des années précédentes.

Il en résulte des tensions importantes de financement dont l'évolution des charges d'amortissement enregistrée depuis 1992 rend compte.

#### Evolution des charges d'amortissement

(en millions de francs)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
174,9	183,9	187,7	261,9	252,3	283,5	333,5	446,2	514,9

De 1992 à 2000, les charges d'amortissement ont été multipliées par 3,1. Sans que l'échéance puisse être précisément établie puisqu'elle dépendra des mesures d'étalement des amortissements, la dérive vers un niveau de charges proche de 1 milliard de francs est en cours. Les tensions financières qui en résulteront seront telles que la pérennité du BAAC est en cause. Un élément parmi d'autres le démontre assez : le ratio dettes/fonds propres du BAAC atteint 2 lorsque des analystes financiers jugent sain un ratio de 1.

#### b) Les dépenses d'investissement

Elles s'élèveraient à **1.542,6 millions de francs**, soit une **chute de 8,4 % par rapport à 1999**. Mais cette diminution s'explique par des facteurs non récurrents : la terminaison de l'opération immobilière portant sur le nouveau siège de la DGAC ; le transfert au FIATA de dépenses d'équipement autrefois financées par le BAAC. Hors ces éléments, les investissements totaux du budget annexe augmentent de 6,5 % en autorisations de programme.

(1) Les investissements de navigation aérienne

Les investissements de navigation aérienne nécessiteraient des **autorisations de programme** à hauteur de **1.220 millions de francs** en hausse par rapport à leur niveau de 1999 (+ 5,6 %). Les **crédits de paiement** avec **1.290 millions de francs** seraient en hausse sensible, de 7,9 % après un recul l'an dernier de 12,7 % dont votre rapporteur avait souligné le caractère seulement transitoire.

Une part importante des investissements de navigation aérienne consiste à achever le programme "Operator Input and Display System" -ODS- nouvelle dénomination du programme PHIDIAS. Initié au début de la décennie, ce programme représente un coût de 1,025 milliard de francs dont plus de la moitié -530 millions de francs- pour des achats de matériels. Il est destiné à moderniser les instruments de contrôle aérien. Les équipements informatiques qu'il requiert sont dotés de 360 millions de francs en 2000 contre 320 millions l'an dernier.

**Les investissements réalisés dans le domaine de la navigation aérienne sont à l'origine d'interrogations persistantes :**

**Le projet CAUTRA-5** est un projet à très long terme, 2015, et est l'homologue français du programme EATCHIP d'Eurocontrol.

La définition du stade ultime du schéma est encore, comme pour l'EATMS d'Eurocontrol, un sujet de recherche.

**On comprend mal ce qui justifie la redondance des efforts consentis pour construire le schéma de navigation aérienne du futur.**

**Il est impératif de rechercher une meilleure cohérence des dépenses d'investissement entre les programmes nationaux et les programmes européens.**

**Le programme ODS pose le même type de problèmes.**

L'argumentaire développé par la DGAC pour justifier ces investissements dont la variable essentielle, les gains de productivité qu'ils permettraient, suppose l'acceptation du personnel et une démonstration qui n'est pas encore faite et dont l'impact économique dépend des conditions de leur affectation, pourrait apparaître désuet en cas de renforcement des missions d'Eurocontrol.

(2) Les investissements du service des bases aériennes

Estimés à 483 millions de francs en 1998, les investissements du service des bases aériennes avaient été réduits à 415,1 millions de francs en 1999, (soit une diminution sensible de 13 % et de 66,9 millions de francs en niveau).

Cette année, la baisse est encore plus accusée puisqu'elle dépasse 62,2 % en crédits de paiement, ces derniers s'élevant à 158,7 millions.

**Evolution des investissements des bases aériennes**

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	Ecart en %	
						1999/1996	2000/1999
Infrastructures	123	140,6	163	173,3	118,7	40,9	15,9
Siège de la DGAC	24,7	100	130	56,8	-	x 2,3	- 56,3
Sûreté	166	166	190	190	40	14,4	0
<b>Total</b>	<b>313,7</b>	<b>406,6</b>	<b>483</b>	<b>420,1</b>	<b>158,7</b>	<b>33,9</b>	<b>-64,4</b>

La forte diminution des investissements provient de plusieurs facteurs qui se combinent :

- la disparition des dépenses dues au nouveau siège de la DGAC ;
- et surtout le changement de périmètre du BAAC -v.supra- au terme duquel toutes les dépenses de sûreté sont désormais inscrites dans le FIATA<sup>1</sup>.

**B. LA VULNÉRABILITÉ DU BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE**

**1. Des redevances en permanence contestées**

La multiplication des contentieux et des annulations prononcés par les juridictions administratives témoigne de la vulnérabilité de plus des 2/3 des recettes du BAAC.

**Ce point est chaque année détaillé et fait l'objet de longs développements dans le rapport que votre commission consacre au BAAC.**

Le Parlement est régulièrement prié de consentir à la validation d'arrêtés pris par l'exécutif, en contravention des préconisations de votre commission, puis annulés par les juridictions administratives. La dernière en date de ces validations a fait l'objet d'un projet de loi à part entière. Saisie pour avis, votre commission avait exprimé les plus vives réserves sur ce projet de loi devenu, depuis, la loi n° 98-1171 du 18 décembre 1998. Elle avait rappelé sa réticence de principe à valider des actes illégaux, contesté sur certains points la validation entreprise et demandé fermement qu'une réforme des modes de

<sup>1</sup>A l'exception de 40 millions de francs correspondant aux services votés.

financement des infrastructures nécessaires du transport aérien intervienne. Sur ce dernier point, la réforme introduite par la loi de finances pour 1999 n'a en rien satisfait les vœux de votre commission (voir infra).

Mais, à ce stade, il est permis de s'interroger sur l'effet de la loi précitée. Il semble que le Conseil d'Etat, à travers sa Section du Rapport et des Etudes, l'ait considérée comme incompatible avec la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés.

Dans ces conditions, d'éventuels refus de restitution des sommes litigieuses pourraient donner lieu à des contentieux dont le sort dépendrait de la norme que les juridictions choisiraient de privilégier.

Etant observé que ces prolongements renforcent encore la justesse de la sage réserve manifestée au cours des débats sur le projet de loi susvisé par votre commission saisie pour avis, il faut souligner combien ils traduisent à nouveau la vulnérabilité d'un mode de financement, les redevances, qui n'assure pas la sécurité juridique indispensable aux missions de la DGAC.

Il reste en effet de nombreux sujets d'interrogation sur la conformité de leur assiette avec les principes juridiques qui en gouvernent la définition.

## **2. Les limites posées à l'affectation de la fiscalité au BAAC**

Le Conseil constitutionnel a, dans sa décision sur la loi de finances pour 1998, rappelé que l'affectation des recettes fiscales à un budget annexe ne devait pas excéder un certain niveau.

La création du FIATA apporte sans doute sur ce point une certaine marge en ce sens qu'elle permet de financer à travers la fiscalité des dépenses qu'un budget annexe ne saurait comporter en trop grande quantité sans risque juridique.

Néanmoins, la vulnérabilité des redevances perçues par le budget annexe associée à la montée en charge de dépenses d'investissement ou financières qu'il sera délicat de financer par leur moyen conduisent à nourrir des inquiétudes sur la pérennité du BAAC.

Il faut d'ailleurs souligner que la tendance à l'accroissement de la fiscalité affectée au BAAC qui provient de l'affectation d'une partie de la taxe d'aviation civile, qui a succédé en 1999 à la taxe de sécurité et de sûreté, à un compte d'affectation spéciale (le FIATA) créé également l'an dernier pour couvrir certaines charges autrefois imputées au BAAC. -v. infra- aurait dû être non seulement interrompue cette année mais bel et bien inversée.

Le partage du produit de cette taxe est déterminé chaque année en loi de finances. L'an dernier, 97 millions de francs avait été rattachés au FIATA et 1.279,5 millions de francs au BAAC.

Cette année, la loi de finances prévoit une clef de répartition plus favorable au compte d'affectation spéciale puisque celui-ci devrait percevoir 361 millions de francs (22,3 % du produit de la taxe d'aviation civile). Dans ces conditions, le BAAC ne bénéficierait plus que de 77,7 % de la recette contre 90 % l'an dernier, soit 1.258,4 millions de francs.

En dépit de la baisse sensible de la part réservée au BAAC, la prévision de recettes n'est que peu minorée par rapport à l'an dernier (- 21 millions). Cette inertie s'explique par la très forte augmentation du produit de la taxe d'aviation civile dont les taux unitaires sont pourtant inchangés dans le projet de loi de finances pour 2000.

Au total, le produit de la taxe d'aviation civile passe de 1.376,5 millions (estimations 1999) à 1.619,4 millions (estimations 2000). Ce ressaut considérable aurait dû être contrecarré par une diminution des taux qui n'est pas proposée dans le projet de loi de finances.

## **JOURNAUX OFFICIELS**

*Rapporteur spécial* : **M. Thierry FOUCAUD**

### **I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS**

#### **A. EVOLUTION GLOBALE**

Le projet de budget annexe des Journaux officiels atteint, en recettes et en dépenses nettes, **1,221 milliard de francs** dans le projet de loi de finances pour 2000. Il est en progression de 13,14 % par rapport au budget voté en 1999 (1,080 milliard de francs). L'excédent d'exploitation prévisionnel devrait atteindre 247 millions de francs.

Globalement, l'augmentation des crédits destinés aux **dépenses d'exploitation** (+3,62%) est **quatre fois moindre** que celle **des recettes** (+ 13 %).

Le fonds de roulement augmentera de 20,78 millions de francs l'an prochain (14,7 millions de francs en 1999).

**B. LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET POUR 2000**

**1. Les recettes prévisionnelles**

**LES RECETTES D'EXPLOITATION**

*(millions de francs)*

	<b>Budget voté 1999</b>	<b>Projet Budget 2000</b>	<b>Evolution en %</b>
Ventes au numéro.....	38,00	38,00	0,00
Abonnements .....	56,00	50,00	-10,71
<b>Annonces.....</b>	<b>884,00</b>	<b>1048,00</b>	<b>18,55</b>
<b>Travaux .....</b>	<b>28,00</b>	<b>20,00</b>	<b>-28,57</b>
Bases de données.....	22,00	10,00	-54,55
Autres .....	42,00	44,90	6,90
<b>Autres produits de gestion courante.....</b>	<b>5,00</b>	<b>5,00</b>	<b>0</b>
Produits exceptionnels .....	5,00	6,00	20,00
<b>TOTAL.....</b>	<b>1080,00</b>	<b>1221,90</b>	<b>13,14</b>

Les **recettes** des Journaux officiels connaîtront une importante progression, passant de 1,080 milliard de francs en 1999, à 1,221 milliard de francs de recettes prévues en 1999.

L'augmentation prévisible totale des recettes s'élève à plus de 13 %. Cette prévision semble plus que prudente.

Cette hausse, comparable à celle des années précédentes, s'explique par la très forte croissance des **recettes** liées aux **annonces légales** et **obligatoires** du Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), du Bulletin officiel des annonces légales et obligatoires (BALO), du Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC), et des Associations.

Les recettes tirées du BOAMP, représentent à elles seules près d'un tiers de l'ensemble. La croissance en volume des recettes est estimée à un peu moins de 25 % en 1999 et 6% supplémentaires pour 2000.

L'augmentation des recettes tirées des annonces légales permet de compenser la stagnation des recettes constatées sur les ventes au numéro des différentes publications (38 millions de francs attendus en 2000, chiffre identique à celui de 1999).

La réforme de ligne éditoriale du BOAMP (trois éditions ciblées ont remplacé l'édition générale) contribue au net recul des abonnements (près de 11%). A l'avenir il est probable que les ventes au numéro et les abonnements, subiront la concurrence de la diffusion gratuite du site Légifrance.

## 2. Les dépenses prévisionnelles

### DÉPENSES D'EXPLOITATION

(millions de francs)

	Budget voté 1999	Projet Budget 2000	Evolution en %
Chap. 60 : Achats .....	144,33	142,47	-1,29
Chap. 61 et 62 : Services extérieurs .....	155,88	169,02	8,43
Chap. 63 : Impôts et taxes .....	5,07	5,21	2,76
Chap. 64 : Charges de personnel.....	588,36	603,45	2,56
dont Saci-Jo .....	327,00	335,51	2,60
Autres dépenses.....	2,70	2,70	0,00
Charges exceptionnelles .....	1,23	2,92	137,40
Amortissements.....	43,10	48,97	13,62
<b>TOTAL.....</b>	<b>940,67</b>	<b>974,74</b>	<b>3,62</b>
<b>EXCEDENT.....</b>	<b>139,33</b>	<b>247,16</b>	<b>77,39</b>

Les dépenses d'exploitation **progresseront de 3,62 %** par rapport au budget voté pour 1999. Cette augmentation, de 34 millions de francs, est deux fois plus élevée que celle enregistrée pour 1998 (15,6 millions de francs).

Une économie de 2 millions de francs sera réalisée sur le poste d'achat de papier. Les charges de personnel s'accroissent de 2,56 %. Ceci s'explique par la constitution d'une provision destinée au financement de 20 départs en retraite prévus en l'an 2000 (en vertu des accords de « congé de fin d'activité » (CFA)).

Les effectifs budgétaires resteront stables. La Direction des Journaux officiels (DJO) emploie 608 ouvriers et 11 fonctionnaires ; à cela s'ajoute 400 personnes à la SACI-JO. Le recours aux personnels temporaires est systématique (environ 45 agents à la DJO et 18 à la SACI-JO).

### 3. Les opérations en capital

#### RECETTES EN CAPITAL

(millions de francs)

	Budget voté 1999	Projet Budget 2000	Evolution en %
Amortissements .....	43,10	48,97	+13,62
Excédent.....	<b>139,33</b>	<b>247,16</b>	<b>+77,39</b>
<b>TOTAL.....</b>	<b>182,43</b>	<b>296,13</b>	<b>+ 62,33</b>

<b>Fonds de roulement</b>			
Réduction (-) ou augmentation (+) .....	+ 14,71	+ 20,78	+ 41,26

#### DEPENSES EN CAPITAL

(millions de francs)

	Budget voté 1999	Projet Budget 2000	Evolution en %
Immobilisations .....	28,72	28,35	-1,29
Versement au Trésor .....	<b>139,00</b>	<b>247,00</b>	+ 77,70
<b>TOTAL.....</b>	<b>167,72</b>	<b>275,35</b>	+64,17

Autorisations de programme.	28,09	30,45	+ 8,40
-----------------------------	-------	-------	--------

Les dépenses en capital s'élèveront à 275,35 millions de francs, en augmentation de 64,17 %. Cette forte croissance est inégalement répartie entre deux composantes :

1. **Les immobilisations** baissent de 1,29 %, avec 28,35 millions de francs prévus pour 2000.

En matière d'investissement en matériel, plusieurs mesures sont inscrites cette année : la poursuite des travaux de ravalement du bâtiment et son insonorisation, l'achat de trois machines pour les ateliers, et enfin, un programme significatif en matière de nouvelles technologies.

En effet, les investissements informatiques bénéficient d'un crédit de 7,8 millions de francs, qui sera consacré à la mutation du système éditorial vers le standard « windows ». On observe toutefois une baisse de plus de 9% sur ce chapitre (82-02) dont le crédit inscrit pour 1999, s'élevait à 8,58 millions de francs.

Le recours à la sous-traitance, après avoir régressé ces dernières années, stagne. Les dépenses restent importantes (38,5 millions de francs en 1998, 32 millions de francs prévus en 1999 comme en 2000) et ceci est regrettable.

**2. Le versement au Trésor** est le poste qui enregistre la plus forte croissance, en passant de 139 millions de francs votés en 1999, à 247 millions de francs prévus pour 2000, soit plus de 77 % d'augmentation.

Le montant de ce versement a été réajusté pour la deuxième année consécutive, après constatation de la hausse durable des recettes tirées des annonces. Cette évaluation reste encore trop prudente. Pour l'exercice 1999, à la lumière de l'exécution du budget, il semble que l'excédent d'exploitation voté dans la loi de finances, sera très largement dépassé.

Ces bons résultats s'expliquent par la forte hausse des recettes tirées des bulletins d'annonces légales, qui ont constamment dépassé les prévisions.

	1996	1997	1998	1999	2000
Excédent prévu au budget voté	35,182	38,520	45,076	139,327	247
Excédent constaté en fin de gestion.....	82,476	144,597	200,703		

Les reversements au Trésor ont donc été revus à la hausse, pour tenir compte de ces excédents croissants.

### Reversements annuels au Trésor

(millions de francs)

	1996	1997	1998	1999
Reversement prévu au budget voté.....	14	38,52	45	139
Reversement constaté en fin de gestion.....	36	104,52	165	

Le fonds de roulement bénéficie également d'une révision à la hausse, en progression de 41,26 % (14,71 millions de francs votés en 1999, 20,78 millions de francs prévus pour 2000).

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1 - A la suite de la publication, en 1995, de l'audit de l'Inspection générale des finances **un plan** dit « **Horizon 2000** » a été mis en œuvre. A l'aube de l'an 2000 un bilan mérite d'être tiré.

Les résultats d'exploitation sont satisfaisants. L'excédent reversé au Trésor ne cesse de croître. La structure des recettes révèle toutefois une certaine fragilité ; en effet elles proviennent à 85 % des annonces, poste qui par nature est instable.

Un effort a été entrepris dans la ligne éditoriale, à l'exemple du BOAMP, dont l'édition a été scindée en trois, allégeant ainsi les coûts de fabrication et permettant de mieux cibler la clientèle des abonnés.

Une nouvelle convention entre la DJO et la SACI-JO, a été signée, instaurant l'intéressement de cette dernière aux résultats.

Une étude a été lancée sur le devenir du régime des retraites du personnel de la DJO. Elle vise à intégrer le personnel dans le droit commun. En principe, en décembre 1999, les conclusions devraient être rendues. Le processus est long, car il s'accompagne, à chaque étape, d'une nécessaire concertation entre les partenaires sociaux.

Il est dommage qu'une réflexion plus globale sur le contenu et la périodicité des « Lois et décrets » ne soit pas menée, en dépit des recommandations du rapport précité. Toutefois la maquette de cette édition

sera rénovée au cours de l'année prochaine, et la qualité du papier, sans doute améliorée.

2 - La seconde observation **concerne le programme gouvernemental pour la société de l'inform@tion** (Pagsi). Au cours de son discours prononcé à Hourtin le 26 août dernier, le premier ministre a déclaré : « *Depuis le début de l'été, les annonces de marchés publics sont disponibles sur le réseau. Nous poursuivons ainsi dans le sens de la diffusion gratuite sur l'internet des données publiques les plus utiles à nos concitoyens et à nos entreprises* ».

Un effort significatif a été constaté dans le domaine des nouvelles technologies ; cette politique constitue une avancée pour la démocratie. Elle facilite l'accès du citoyen aux données législatives et réglementaires. L'ouverture du site Légifrance en janvier 1998, et son amélioration en est l'une des illustrations.

Cette nouveauté engendre une certaine désaffection des abonnés envers les publications papier. Pour autant les nouvelles technologies ne doivent pas nuire à ces publications qui demeurent essentielles. Les Journaux officiels font un effort louable pour proposer des produits payants sur les nouveaux supports, mais, à terme, les recettes tirées de ces ventes ne compenseront probablement pas les pertes prévisibles du poste des abonnements papiers.

C'est la raison pour laquelle il est impératif que les Journaux Officiels se mettent en quête de nouvelles tâches afin de compenser la baisse d'activité prévisible des ateliers d'impression, et que la ligne d'investissement soit correctement dotée.

3 - La troisième observation porte sur **les investissements**. Si les JO ont pu, ces dernières années, rajeunir leur personnel, l'avenir semble incertain. Le dispositif de l'allocation de remplacement pour l'emploi (Arpe), utilisé par la SACI-JO, risque de ne pas être reconduit, une telle disposition nuirait au renouvellement du personnel. Les employés sont en effet confrontés à un renouvellement des méthodes de travail.

Par ailleurs les moyens matériels ne sont pas assez importants. Le développement de nouveaux produits sur des supports technologiques innovants, nécessite un effort d'investissement supérieur à celui inscrit au budget.

4 - Enfin, il convient de s'interroger sur l'opportunité de **la concession liant les JO à la société OR-Télématique**. (Elle prévoit la cession des données juridiques numérisées à un concessionnaire, à charge pour lui de les commercialiser ; il verse au concédant 33% des droits perçus au titre des consultations, et 67% des montants perçus au titre des licences). La

réintégration des tâches concédées à OR-Télématique au sein des JO permettrait de répondre pleinement à l'objectif retenu par le Premier ministre de conforter le service public.

Cette année, cette question se pose avec une plus grande acuité encore que les années précédentes. En effet pâtissant de l'ouverture du site internet gratuit Légifrance, d'une réorganisation de la facturation, et de la mutation du site payant sur l'internet, les résultats financiers du concessionnaire ont été désastreux en 1998. La redevance versée à la DJO, a de ce fait été révisée à la baisse (7,20 millions de francs en 1997, contre 2,90 en 1998).

## **LÉGION D'HONNEUR, ORDRE DE LA LIBÉRATION**

*Rapporteur spécial* : **M. Jean-Pierre DEMERLIAT**

### **I. 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 ou les petites filles des légionnaires de l'Ordre de la Légion d'Honneur.

En 2000, le montant des recettes et des dépenses du budget annexe de la Légion d'Honneur s'élèvera à **123.913.833 francs**, en augmentation de **10.671.098 francs** soit **9,42 %** par rapport à 1999 (113.242.735 francs). Le budget annexe avait vu ses crédits augmenter de 2,82 % en 1999.

La hausse de 2000 résulte principalement de l'augmentation des crédits de paiement afférents aux opérations en capital des maisons d'éducation et pour partie de la création nette de trois emplois et de l'application de l'accord salarial conclu dans la fonction publique.

#### **A. LE PROFIL DU BUDGET ANNEXE**

Conformément à l'article 21 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le budget annexe de la Légion d'Honneur comprend, d'une part, les recettes et dépenses d'exploitation et, d'autre part, les dépenses d'investissement et les ressources spéciales affectées à ces dépenses.

Ces deux sections séparées sont présentées en équilibre.

En 2000, l'équilibre du budget annexe s'établit comme suit :

Dépenses		Recettes	
Première section. Exploitation		Première section. Exploitation	
Achats	12 634 707	Recettes propres	8 162 992
Services extérieurs	4 837 999	Subventions	105 750 841
Autres services extérieurs	2 966 735	Reprises sur amortissements et provisions	10 000 000
Impôts, taxes et versements assimilés	1 170 400		
Charges de personnel	77 246 921		
Autres charges de gestion courante	8 620 071		
Dotations aux amortissements et aux provisions	16 437 000		
<b>Total brut</b>	<b>123 913 833</b>	<b>Total brut</b>	<b>123 913 833</b>
Deuxième section. Opérations en capital		Deuxième section. Opérations en capital	
Acquisitions d'immobilisations	16 437 000	Amortissements et provisions	16 437 000
<b>Total brut</b>	<b>16 437 000</b>	<b>Total brut</b>	<b>16 437 000</b>
<b>Total brut des dépenses</b>	<b>140 350 833</b>	<b>Total brut des recettes</b>	<b>140 350 833</b>
<i>A déduire :</i>	<i>-16 437 000</i>	<i>A déduire :</i>	<i>-16 437 000</i>
<b>Total net pour le budget annexe</b>	<b>123 913 833</b>	<b>Total net pour le budget annexe</b>	<b>123 913 833</b>

## B. LES RECETTES DU BUDGET ANNEXE

### 1. Les ressources propres

Elle sont liées à l'activité de la Grande Chancellerie et des maisons d'éducation. En 2000, ces recettes progressent de **400.347 francs** par rapport à 1999 (soit **5,16 %**), pour atteindre **8.162.992 francs**.

Les ressources propres comprennent trois éléments : les droits de Chancellerie, les pensions et trousseaux des élèves des maisons d'éducation et les produits accessoires.

#### a) Les droits de Chancellerie

Ils sont perçus lors de la remise de la Légion d'Honneur, de l'Ordre national du mérite, et de l'autorisation de port de décorations étrangères : ils représentent en 2000 **1.466.000 francs**, comme en 1999.

*b) Les pensions et trousseaux des élèves des maisons d'éducation*

Fixés chaque année par arrêté, ils augmentent de **3,43 %** en 2000 et atteignent un montant de **5.864.152 francs** (5.148.802 francs pour les pensions et 715.350 francs pour les trousseaux), soit 194.777 francs de plus qu'en 1999.

*c) Les produits accessoires*

Ils représentent **832.840 francs** en 2000, soit une **augmentation de 205.570 francs** par rapport à l'année précédente (**+32,77%**), principalement du fait de l'intégration du Musée de la Légion d'Honneur dans le budget annexe pour une recette évaluée à 190.570 F. Le remboursement des frais de nourriture est, quant à lui, relevé de 2 % comme en 1999.

## **2. La subvention de l'Etat**

En 2000, la subvention de l'Etat, versée par le budget de la Justice, n'augmente que de **270.751 francs (+ 0,26 %)**, pour s'établir à **105.750.841 francs**, au lieu de 105.480.090 francs en 1999, où la progression était 2,86 %.

### **C. LES DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE**

#### **1. Les dépenses de fonctionnement**

Elles sont de trois ordres :

*a) 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 **98.975.949 francs**, soit une **augmentation de 1.164.098 francs (1,17 %)**. Ils représentent la quasi totalité des dépenses de fonctionnement (92 %).

L'intégration du Musée, dans le budget annexe de la Légion d'Honneur en 2000, aura pour conséquence la création de 8 emplois en contrepartie de 5 suppressions, ce qui **portera l'effectif de 413 à 416 emplois** (101 à la grande Chancellerie et 315 dans les maisons d'éducation).

Les traitements des personnels sont revalorisés en services votés de 964.513 francs ; ces mesures acquises sont les conséquences de l'accord

salarial conclu dans la fonction publique. Quant aux **mesures nouvelles**, elles s'élèvent à **1.274.639 francs** et concernent principalement les créations d'emplois.

Les dépenses d'alimentation des maisons d'éducation s'élèvent à **5.127.140 francs**, comme en 1999, pour un effectif de 921 élèves inscrites. La dotation de chauffage, d'énergie et d'eau reste identique à celle de 1999, soit **4.001.001 francs**.

*b) Le paiement des traitements des membres de l'ordre de la Légion d'Honneur et des médaillés militaires*

Le montant annuel des traitements reste inchangé en 2000, tant pour les légionnaires que pour les médaillés militaires. Du reste, il n'est pas envisagé d'accroître le traitement de la Légion d'Honneur ni celui de la Médaille militaire dans les années à venir.

En 2000, la **dotation budgétaire s'élève à 8.155.000 francs**, soit un montant inchangé depuis 1998 (2.460.500 francs pour la Légion d'Honneur et 5.694.500 francs pour la Médaille militaire).

*c) Les secours accordés par la Grande Chancellerie*

Ces secours sont accordés aux membres de la Légion d'Honneur et de l'Ordre national du mérite et aux médaillés militaires, ainsi qu'à leurs conjoints et enfants, en cas de situation difficile.

En 2000, la dotation est maintenue à son niveau de l'année précédente, à savoir **345.884 francs**. Cette dotation est stable depuis plusieurs années. La valeur moyenne d'un secours est de 3.993 francs.

## **2. Les opérations en capital**

Avec **16.437.000 francs**, les **autorisations de programme (AP)** connaissent une importante augmentation de **233,4 %** (4.930.000 francs en 1999) : 1.895.000 francs pour la Grande Chancellerie et 14.542.000 francs pour les maisons d'éducation.

Les **crédits de paiement (CP)**, également dotés de **16.437.000 francs**, progressent à nouveau en 2000 (**+137,2 %**) après une hausse de 17 % en 1999 (6.930.000 francs) :

- 10.153.000 francs au titre de programmes déjà engagés,

- 6.284.000 francs au titre des mesures nouvelles, dont 4,4 millions de francs pour l'entretien des bâtiments.

Le budget annexe de la Légion d'Honneur a bénéficié, au titre de la loi de finances rectificative de 1998, d'ouvertures nettes de 15 millions de francs en AP et CP (après 2 millions de francs en collectif 1997) destinés au financement partiel de la restauration du cloître de la maison d'éducation de Saint-Denis. Cette année, c'est en loi de finances initiale qu'il est attribué 10 millions de francs, en AP et en CP, pour la réalisation pluriannuelle de ces travaux dont le coût total est estimé à 37 millions de francs.

En outre, une dotation de 1.600.000 francs pour les travaux à la Grande Chancellerie permettra, pour 800.000 francs, la poursuite de la réfection des toitures du palais de Salm et, pour 400.000 francs, celle des menuiseries extérieures.

\*

\* \*

## **II. PRINCIPALES OBSERVATIONS**

Votre rapporteur relève avec satisfaction la persistance de l'effort consenti dans le budget annexe de la Légion d'Honneur en matière de travaux, son patrimoine immobilier devant être entretenu. S'il se félicite de la reprise dans les recettes, pour un montant de 10 millions de francs, d'une « provision pour risques et charges financières », pour tenir compte des observations de la Cour des comptes, il constate que l'augmentation des moyens du budget annexe résulte surtout de cet ajustement de trésorerie.

Votre rapporteur approuve la dissolution prochaine de l'établissement public administratif, gérant le musée national de la Légion d'Honneur, pour l'intégrer au budget annexe, ce qui permettra l'utilisation de sa trésorerie pour réaliser les travaux nécessités par l'état de vétusté du musée.

Il apprécie la qualité de l'enseignement dispensé dans les maisons d'éducation, attesté par l'excellence des résultats obtenus, notamment un troisième prix et une mention régionale aux concours généraux.

Votre rapporteur s'inquiète de la question, soulevée par la Cour des comptes, concernant la qualité d'ordonnateur principal dont ne disposerait pas le grand

Chancelier de l'Ordre de la Légion d'Honneur pour son budget. Cette interrogation ayant été relayée par le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale auprès de Madame le Garde des Sceaux, il conviendra d'être attentif à la réponse qu'elle y apportera.

Enfin, il espère que l'ensemble des travaux prévus puisse être terminé avant 2002, année du bicentenaire de l'Ordre de la Légion d'Honneur.

### III. LE BUDGET ANNEXE DE L'ORDRE DE LA LIBÉRATION

La Chancellerie de l'Ordre de la Libération est chargée d'assurer la gestion de l'Ordre et d'apporter éventuellement des secours aux Compagnons et à leurs familles.

Au 4 août 1999, l'Ordre comptait 161 Compagnons de la Libération encore en vie, ainsi que 6.300 médaillés de la Résistance.

#### A. L'ÉQUILIBRE DU BUDGET ANNEXE

En 2000, cet équilibre s'établit comme suit :

Dépenses		Recettes	
Première section. Exploitation		Première section. Exploitation	
Matériel et fonctionnement	743 059	Subventions	4 959 598
Charges de personnel	2 957 539		
Dépenses diverses	409 000		
Dotations aux amortissements et aux provisions	850 000		
<b>Total brut</b>	<b>4 959 598</b>	<b>Total brut</b>	<b>4 959 598</b>
Deuxième section. Opérations en capital		Deuxième section. Opérations en capital	
Acquisitions d'immobilisations	850 000	Amortissements et provisions	850 000
<b>Total brut</b>	<b>850 000</b>	<b>Total brut</b>	<b>850 000</b>
<b>Total brut des dépenses</b>	<b>5 809 598</b>	<b>Total brut des recettes</b>	<b>5 809 598</b>
<i>A déduire :</i>	<i>-850 000</i>	<i>A déduire :</i>	<i>-850 000</i>
<b>Total net pour le budget annexe</b>	<b>4 959 598</b>	<b>Total net pour le budget annexe</b>	<b>4 959 598</b>

## **B. LES RECETTES**

La subvention du budget général, seule ressource du budget annexe, s'établit en 2000 à **4.959.598 francs**, soit une diminution de **54.433 francs (1,1 %)** par rapport à celle de 1999. Cette subvention avait progressé de 21,9 % en 1999, mais cette importante augmentation résultait de la reprise des investissements pour gros travaux devenus indispensables.

## **C. LES DEPENSES**

Les **dépenses de fonctionnement** diminuent de **54.433 francs (-1,32 %)** par rapport à 1999 (+1,24%), pour s'établir à **4.109.598 francs**. Cette réduction n'est qu'apparente puisqu'elle résulte d'une mesure d'ajustement, relative à l'impression et à la diffusion des documents budgétaires, dorénavant prise en charge par le ministère de l'économie et des finances pour un montant de 83.498 francs. Les dépenses de l'Ordre de la Libération en 2000 sont donc, en réalité, en augmentation de près de 0,6 %. Cette hausse ne concerne d'ailleurs que les charges de personnels, pour 29.065 francs.

Quant aux **dépenses en capital**, elles concerneront, pour un montant de **850.000 francs**, une deuxième tranche de crédits de paiement pour la réfection de l'installation électrique de la Chancellerie et du musée de l'Ordre de la Libération. Si son coût prévisionnel s'élève à 2,63 millions de francs, en autorisations de programme, les crédits de paiement s'échelonnent sur trois exercices et les travaux, qui seraient réalisés en quelques mois, ne pourront débuter avant la fin de l'an 2000 pour permettre leur règlement, début 2001, lorsque la totalité des crédits aura été attribuée.

La **dotation destinée aux secours** s'élève à **409.000 francs**. Au cours du premier semestre 1999, 22 compagnons ou familles de compagnons ont reçu des secours, ainsi que 9 médaillés de la Résistance ou familles de médaillés. Le montant moyen de ces secours semestriels a été de 5.580 francs.

Comme en 1999, outre le Chancelier, 12 personnes sont employées par la Chancellerie.

\*

\*           \*

#### **IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS**

Votre rapporteur spécial, s'il regrette que l'étalement sur trois années des crédits pour les travaux de la Chancellerie ait pour conséquence le report de leur exécution à la fin de l'an prochain, se satisfait toutefois que l'effort soit maintenu dans le budget pour 2000.

Il se félicite surtout de l'adoption de la loi créant le Conseil national des communes « Compagnon de la libération » qui permettra de pérenniser l'Ordre de la Libération par l'institution d'un établissement public à caractère administratif.

Cette organisation a été retenue pour lui préserver personnalité morale et autonomie financière. En l'état actuel de la réflexion, si les crédits seraient toujours rattachés au ministère de la Justice, la question du maintien d'un budget annexe reste en suspens. Quant au choix des communes il repose sur le souci de fonder l'avenir de l'ordre sur les seuls cinq compagnons permanents : Grenoble, Nantes, Paris, l'Ile de Sein et Vassieux-en-Vercors. En effet, sur les dix-huit unités combattantes compagnons certaines sont dissoutes et la pérennité des autres n'est pas assurée.

Votre rapporteur spécial apprécie le large consensus observé dans les deux Chambres, à l'occasion de ce débat. Ainsi, la mémoire et les traditions de l'Ordre seront sauvegardées lorsqu'il ne comptera plus le nombre de compagnons de la libération nécessaire à son fonctionnement.

## **MONNAIES ET MÉDAILLES**

*Rapporteur spécial* : **Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE**

### **I. PRESENTATION DES CREDITS**

La Monnaie de Paris, qui frappe des monnaies depuis plus de 1100 ans, est un service public industriel et commercial qui constitue une direction du Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie dotée d'un budget autonome.

Chargée de la frappe de la Monnaie métallique pour le compte du Trésor, la Monnaie de Paris assure également des missions de service public telles la lutte contre la contrefaçon et la Conservation du Musée de la Monnaie. Son savoir-faire artistique et commercial procure à la Monnaie de Paris, grâce à la diversité de ses produits, le tiers environ de son financement.

Le budget annexe marque une légère pause dans le mouvement de croissance poursuivi depuis quatre ans, avec une augmentation symbolique (1%) qui fait suite à la forte progression des années précédentes : 32,3% en 1999, 20,9 % en 1998 et 12,9 % en 1997.

Les recettes devraient ainsi passer de 1.382,45 millions de francs en 1999 à 1.395,54 millions de francs pour l'année 2000, soit une augmentation de 13,1 millions de francs. Les dépenses de fonctionnement progressent sensiblement dans les mêmes proportions passant ainsi de 1.337,4 millions de francs à 1.355,7 millions de francs pour 2000 (+1,36 %).

Pour la deuxième année consécutive, le budget annexe sera équilibré sans recourir à la subvention de l'Etat. Cette dernière avait déjà sensiblement diminué, passant de 107,9 millions de francs en 1997 à 49,7 millions de francs en 1998. Ce retour à l'équilibre était l'un des principaux objectifs du plan d'entreprise "Monnaie 2000", approuvé en 1996, qui vise notamment à assurer durablement l'équilibre budgétaire à l'horizon 2000.

## 1. Les recettes : une légère pause

Après trois années de forte progression, les prévisions de recettes n'affichent qu'une légère hausse passant de 1.373,4 millions de francs -sans subvention - en 1999, à 1.393,5 millions de francs pour 2000.

a) Pour 2000, les recettes tirées de la cession au Trésor des **monnaies françaises** qui représentent 66,8 % du budget annexe contre 70% l'année précédente, accusent une baisse de 2,98 %, passant de 961,22 millions de francs en 1999 à 932,61 millions de francs en 2000.

Ce léger infléchissement, après la forte hausse des recettes de 1999 (+54%), 1998 (+34 %) et 1997 (+53 %) ne se justifie pas par les variations de volume du programme de frappe, en augmentation de 7% puisque 2.761,84 millions de pièces seront frappées cette année, contre 2.580,99 millions en 1999.

Cet important volume de frappe est notamment justifié par la nécessité d'accroître le stock d'euros à face française avant leur mise en circulation en 2002. En effet, il a été établi par les directeurs des monnaies des différents pays de l'Union Européenne, que la France devrait frapper 7,6 milliards d'euros à face française, au cours de la période 1998-2001. Plus de deux milliards de pièces étaient déjà frappées à la fin mars 1999, la production se poursuivant au rythme d'environ 13 millions de pièces par jour.

Les pièces d'euros représenteront donc 90,5% du programme de frappe pour 2000, avec un contingent de 2.500 millions de pièces, inchangé par rapport à 1999.

Cependant, contrairement aux prévisions théoriques selon lesquelles 1999 devait être la dernière année de frappe de pièces françaises, il s'avère nécessaire de produire en 2000 un contingent de 261,84 millions de pièces françaises, le stock-tampon constitué depuis 1997 se révélant insuffisant, principalement pour les petites coupures, en raison notamment des mouvements de circulation monétaire liés aux flux touristiques.

### Répartition du programme de frappe

*Millions de pièces*

	1997	1998	1999	2000	2001*
Pièces françaises	1.300,5	700,9	80,99	261,84	0
Euro à face française	0	1.600,0	2.500	2.500	1.000
<b>TOTAL</b>	<b>1.300,5</b>	<b>2 300,9</b>	<b>2.580,99</b>	<b>2.761,84</b>	<b>1.000</b>

\*prévision

**Le produit de cession de la monnaie française** passe de 59,15 millions de francs en 1999 à 97,71 millions de francs pour 2000 (dont 3,08 millions de francs au titre des monnaies de collection).

**Monnaies françaises**  
**Programme de frappe et prix de cession**

<b>Coupure</b>	<b>Programme de frappe pour 2000</b>	<b>Prix de cession au Trésor</b>
500 F	1 465	419,85 F
100 F	28 550	19,85 F
50 F	5 000	11,70 F
20 F	117 000	1,04 F
10 F	247 000	0,99 F
5 F	317 000	1,31 F
2 F	25 117 000	0,79 F
1 F	267 000	0,70 F
0,5 F	75 117 000	0,48 F
0,2 F	100 117 000	0,26 F
0,1 F	60 117 000	0,21 F
0,05 F	117 000	0,16 F
0,01 F	117 000	0,35 F
	261 685 015	

**Le produit de la cession au Trésor des euros à face française** s'élève, pour 2000, à 834,91 millions de francs seulement contre 902,08 millions de francs en 1999 pour un contingent identique

Comme à l'accoutumée, les prix de cession pour 2000 ont été déterminés en accord avec la direction du Trésor et calculés sur la base des prix de revient prévisionnels (qui prennent en compte le plan de charge de fabrication monétaire retenu pour 1999), de la valeur métal intrinsèque à chaque coupure et d'une partie de la marge bénéficiaire dégagée par l'établissement monétaire de Pessac pour l'ensemble du programme.

Cette année encore, compte tenu de l'importance en volume du programme de fabrication, la marge du fabricant, de 10 %, traditionnellement appliquée sur chaque coupure a été réduite. Le bénéfice d'exploitation, pour l'Établissement monétaire de Pessac, sera de 50 millions de francs pour 2000.

### Prix de cession

<b>COUPURE</b>	<b>2000</b>	<b>1999</b>	<b>1998</b>
100 euros commémorative (collection or)	<b>545,81 F</b>	-	-
10 euros commémorative (collection or)	<b>15,21 F</b>	-	-
2 euros	<b>0,98 F</b>	<b>1,117 F</b>	-
1 euro	<b>0,896 F</b>	<b>0,865 F</b>	0,850
1 euro commémorative (collection or)	<b>1,71 F</b>	-	-
50 cents	<b>0,439 F</b>	<b>0,440 F</b>	0,432
20 cents	<b>0,341 F</b>	<b>0,410 F</b>	0,421
10 cents	<b>0,263 F</b>	<b>0,310 F</b>	0,319
5 cents	<b>0,192 F</b>	<b>0,202 F</b>	0,199
2 cents	<b>0,165 F</b>	<b>0,171 F</b>	0,168
1 cent	<b>0,140 F</b>	<b>0,144 F</b>	0,141

Tout en conservant leur place de premier poste de recettes, les produits de la frappe ne représentent plus, cette année, que 66,8 % du total des recettes du budget annexe.

<b>Part des recettes de la frappe dans le budget annexe (hors subvention)</b>	
<b>1991</b>	62,29 %
<b>1992</b>	60,97 %
<b>1993</b>	81%
<b>1994</b>	55%
<b>1995</b>	47%
<b>1996</b>	42,8%
<b>1997</b>	55,3%
<b>1998</b>	63,17 %
<b>1999</b>	70 %
<b>2000</b>	<b>66,8,%</b>

b) La vente des **monnaies de collection françaises** n'a pas renouvelé en 1999 les performances de l'exercice précédent. Le chiffre d'affaires global des monnaies de collection s'élevait, au 30 juin 1999, à 23,9 millions de francs contre 46,8 millions de francs au 30 juin 1998, soit une baisse de 51%. Cependant le plus fort des ventes intervient en général au moment des fêtes de fin d'année.

Contrairement aux années précédentes, l'essentiel des ventes a été réalisé en France. Les ventes à l'étranger, particulièrement celles des produits associés à la Coupe du Monde de football, ont été pénalisées par une certaine désaffection du public européen, allemand notamment, en raison des résultats obtenus par les équipes nationales.

En revanche, le marché français, conquis à l'occasion du mondial 1998, s'avère beaucoup plus porteur. Grâce à l'émission, dès le 7 janvier, de la pièce Europa Parité, un chiffre d'affaires de 5 millions de francs a été réalisé dès la fin du premier semestre. Le contexte historique -les dernières années du franc et la fin du millénaire- contribue pour une large part à ce succès.

La prévision de recettes est strictement reconduite à l'identique pour 2000, l'objectif global étant de reconduire en l'an 2000 le niveau de ventes prévu pour 1999.

c) Les prévisions de recettes des **médailles, fontes, décorations et jetons** sont reconduites à l'identique, pour 2000, à 138 millions de francs.

Après avoir progressé de 10 % en 1998, par rapport au 1er semestre 1997, le chiffre d'affaires de ce secteur semble marquer une pause même si les

résultats, sur le marché français, paraissent globalement comparables, à la fin du premier semestre 1999, à ceux des années précédentes.

En effet, le chiffre d'affaires concernant les décorations continue de baisser, du fait principalement de la diminution des ventes sur la médaille de la Défense nationale, tandis que les ventes de médailles du travail se stabilisent autour de 27 millions de francs par an.

Enfin, le secteur devrait bénéficier des projets liés à la commémoration de l'an 2000.

**A l'étranger**, le département international a engagé un effort spécifique pour ouvrir de nouveaux marchés, en s'appuyant sur les thèmes de l'euro et de l'an 2000, visant plus particulièrement les grands comptes implantés dans les pays de l'Union européenne.

La réforme actuellement menée, tant au niveau des pratiques que des outils commerciaux, justifie donc de ne pas revoir à la hausse les prévisions de recettes pour 2000.

*d) Le secteur des monnaies étrangères* confirme en 1999 les bons résultats de 1998 : les recettes constatées à la fin du premier semestre pour les monnaies courantes (53,3 millions de francs) dépassent encore largement les prévisions (40 millions de francs), sans atteindre le record de l'année précédente. La recette prévisionnelle pour 2000 est donc maintenue à 41 millions de francs.

Bien que certains contrats -avec la Syrie notamment- se soient achevés en 1999, la prospection de nouveaux clients a permis la signature de contrats avec des pays désireux de modifier leur système monétaire, en Amérique Latine plus particulièrement.

L'effort de rationalisation des outils de production et de vente ne doit pas être relâché, compte tenu de la conjoncture difficile et de la concurrence très forte que constituent la Royal Mint britannique, la Royal Canadian Mint et les métallurgistes allemands et coréens entre autres.

*e) La facturation des prestations de services* augmente considérablement, pour 2000, la recette escomptée passant de 53,5 millions en 1999 à 103,5 millions de francs, dont 60 au titre des prestations directement liées au stockage de l'euro. Les 40 millions de francs supplémentaires correspondent à la confection de kits de pièces euro destinées aux commerçants soucieux de se familiariser avec l'euro.

**Projet de loi de finances : Monnaies et médailles**  
**Recettes**

*(en millions de francs)*

<b>Grandes catégories de recettes</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Augmentation par rapport à 1999 (en %)</b>	<b>Part en % dans le total des recettes</b>
Produit de la vente des monnaies françaises et euro	961,22	932,61	-3,06	67,43
Produit de la fabrication des monnaies étrangères courantes (dont T.O.M.)	45,00	45,00	0	3,25
Produit de la vente des médailles, fontes et décorations	138,00	138,00	0	10
Prestations de service et autres	58,50	108,50	85,47	7,8
Produit de la vente des monnaies de collections françaises et étrangères	155,58	155,58	0	12,4
Fabrications annexes	3,00	3,00	0	0,22
Divers	2,50	1,08	-31	0,08
<b>Total</b>	<b>1363,80</b>	<b>1383,77</b>	<b>1,46</b>	

## **2. Les dépenses : une évolution maîtrisée**

Les dépenses de fonctionnement, à hauteur de 1.355,74 millions de francs, augmentent de 18,33 millions de francs (+ 1,36 %), ce qui contraste avec la progression de 1999 (+ 34 %).

Cette modération s'explique notamment par la réduction des crédits du chapitre achat, qui contrebalance en partie l'augmentation constatée sur les postes impôts et taxes, personnel et services extérieurs.

<b>Projet de loi de finances : Monnaies et médailles</b>			
<b>Dépenses</b>			
	<i>(En millions de francs)</i>		
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Variation</b>
			<b>(en %)</b>
<b>Exploitation</b>			
Achats (chap. 60)	850,73	808,15	-5,01
Services extérieurs (61)	131,43	179,48	36,56
Impôts et taxes (63)	35,43	39,50	11,49
Dépenses de personnel (64)	319,81	323,25	1,08
Autres charges	0,00	5,37	
<i>Sous-total</i>	<i>1337,41</i>	<i>1355,75</i>	<i>1,37</i>
Dotations aux amortissements	36,00	37,75	4,86
Excédent d'exploitation	0	0	
<b>Total</b>	<b>1373,42</b>	<b>1393,50</b>	<b>1,46</b>
<b>Investissements</b>			
AP	39,72	39,80	0,20
CP	45,03	39,80	-11,62
Versement Trésor	0	0	0

a) La réduction des crédits du chapitre **Achats**, qui passe de 850,73 MF à 808,15 MF (-5,01 %) malgré la croissance du programme de frappe, résulte de la baisse des cours des métaux, conjuguée à une baisse des prix consentie par les façonniers de flans.

En outre, pour l'établissement parisien, une stabilisation des crédits d'achats a été volontairement appliquée.

b) Le poste **Impôts et taxes** évolue nettement (+ 11,5 %). La hausse porte essentiellement sur la taxe professionnelle de l'établissement monétaire de Pessac (+ 3,37 millions de francs) dont la valeur locative des biens a considérablement augmenté avec la mise en place des équipements liés à la fabrication de l'euro.

c) S'agissant du **Personnel**, l'augmentation de la masse salariale, toutes mesures confondues, est limitée à 1,08 %.

d) La croissance des autres crédits de fonctionnement est liée d'une part à l'augmentation des frais de stockage de l'euro - qui passent de 50 à 60 millions de francs- compte tenu de la pleine occupation des entrepôts, et d'autre part à la constitution d'une enveloppe de 40 millions de francs en vue de la confection de kits de pièces euro destinées à familiariser les commerçants et les particuliers avec les nouvelles coupures et à accélérer leur mise en circulation.

e) Le volume d'investissement pour 2000, à 39,8 millions de francs, baisse de 13,1 %.

Ces crédits devraient notamment permettre la mise en sûreté de l'Etablissement Parisien et le réaménagement de son service commercial, ainsi que l'acquisition de l'outillage nécessaire à l'Etablissement de Pessac pour s'adapter aux nécessités liées au fort volume annuel de frappe.

## **II. PRINCIPALES OBSERVATIONS**

❶ La Monnaie de Paris s'efforce de figurer parmi les leaders du groupe des monnaies européennes, pour la frappe de l'euro.

Les investissements réalisés ou en cours de réalisation ont permis de tripler la capacité annuelle de production de l'Etablissement monétaire de Pessac, de sorte qu'aujourd'hui, sur 5 milliards de pièces d'euro frappées en Europe, plus de la moitié sont françaises.

❷ Dans un contexte de concurrence vive, qui se traduit en particulier par une baisse des recettes commerciales -hors frappe- notamment à l'étranger, le maintien de l'équilibre budgétaire sans recours à la subvention de l'Etat mérite d'être souligné.

❸ La Monnaie doit maintenir une politique commerciale dynamique, faute de quoi les recettes, -au-delà d'un programme de frappe très exceptionnel- ne suffiront plus à contrebalancer l'impact négatif de certains secteurs de production, notamment le déficit structurel de l'Etablissement parisien.

## **PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES (BAPSA)**

*Rapporteur spécial* : **M. Joël BOURDIN**

Sont inscrites au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)<sup>1</sup> les recettes et les dépenses de prestations légales correspondant aux risques maladie, maternité et invalidité, aux prestations familiales et à l'assurance vieillesse des **personnes non salariées des professions agricoles**.

Ce budget, dont la gestion administrative est confiée au ministre de l'agriculture et de la pêche, est voté chaque année par le Parlement selon la même procédure que le budget de l'Etat, en dépit de la discussion par le Parlement de la loi de financement de la sécurité sociale.

### **I. PRÉSENTATION DU PROJET DE BAPSA POUR 2000**

En 2000, le BAPSA connaîtra une **situation de stabilité globale** par rapport à 1999 : il s'élèvera à **87,901 milliards de francs** (hors restitutions de TVA) **en diminution de 1,4 %** par rapport aux prévisions pour 1999<sup>2</sup>. En incluant les restitutions de TVA, il s'élève à 93,412 milliards de francs (- 1 % par rapport aux prévisions pour 1999).

#### **A. LES RECETTES**

Les recettes du BAPSA sont d'origines très diverses. Le financement du BAPSA se caractérise en particulier par l'importance de ses ressources externes (environ 80 %) et, notamment, une subvention d'équilibre inscrite au budget général de l'Etat.

Pour 2000, les principales caractéristiques du BAPSA sont les suivantes :

---

<sup>1</sup> Outre les crédits afférents à la participation à des dépenses communes aux divers régimes de protection sociale (régime des étudiants, régime des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés).

<sup>2</sup> 88,180 milliards de francs en 1998 et 89,162 milliards de francs en 1999.

**1- légère diminution du montant de contributions professionnelles (- 1,3 %),**

**2- progression du montant des taxes affectées (+ 3,4 %) ainsi que de celui des transferts de compensation démographique (+ 3,8 %) ;**

**3- et, en conséquence, diminution de la participation de l'Etat (- 27, 9 % pour la subvention budgétaire d'équilibre).**

Au cours des dernières années, **le financement du BAPSA a été simplifié**. En particulier certaines taxes ont été supprimées, et notamment les taxes sur les produits agricoles et, au 1<sup>er</sup> janvier dernier, la contribution additionnelle sur le foncier bâti<sup>1</sup>. En outre, à l'article 28 du projet de loi de finances pour 2000, le gouvernement propose d'instaurer un mécanisme d'actualisation automatique des taux de la taxe sur les corps gras alimentaires, évitant ainsi au législateur d'effectuer lui-même la revalorisation chaque année en loi de finances.

---

<sup>1</sup> Article 48 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

**Les recettes du BAPSA pour 1998, 1999 et 2000**

(en millions de francs)

Nature des recettes	Crédits votés 1998	Crédits votés 1999	Evolution 98/99 (%)	Crédits demandés 2000	Evolution 99/2000 (%)
Contributions professionnelles	16.276	16.955	+ 4,2 %	<b>16.726</b>	<b>- 1,3 %</b>
Cotisation add. foncier non bâti	48	0	-	0	-
Taxes affectées	26.126	27.586	+ 5,6 %	<b>28.519</b>	<b>+ 3,4 %</b>
<i>dont TVA<sup>1</sup> nette</i>	<i>24.216</i>	<i>25.614</i>	<i>+ 5,8 %</i>	<i>26.530</i>	<i>+ 3,6 %</i>
Compensation démographique	32.467	34.001	+ 4,7 %	<b>35.303</b>	<b>+ 3,8 %</b>
Versement C3S <sup>2</sup>	0	1.000	-	0	- 100 %
Contribution de la CNAF <sup>3</sup>	1.565	1.400	- 10,5 %	1.318	- 5,9 %
Subvention budgétaire	7.806	4.903	- 37,2 %	<b>3.536</b>	<b>- 27,9 %</b>
Remboursement de l'AAH <sup>4</sup>	518	456	- 12,0 %	422	- 7,5 %
Versements FSV <sup>5</sup> et FSI <sup>6</sup>	3.374	2.811	- 16,7 %	2.077	- 61,7 %
Recettes diverses	0	50	-	0	- 100 %
<b>Total (hors restitutions de TVA)</b>	<b>88.180</b>	<b>89.162</b>	<b>+ 1,1 %</b>	<b>87.901</b>	<b>- 1,4 %</b>
Restitutions de TVA	4.863	5.185	+ 6,6 %	5.511	+ 6,3 %
<b>Total (y. c. restitutions de TVA)</b>	<b>93 043</b>	<b>94 347</b>	<b>+ 1,40 %</b>	<b>93.412</b>	<b>- 1,0 %</b>

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

<sup>1</sup> Taxe sur la valeur ajoutée.

<sup>2</sup> Contribution sociale de solidarité des sociétés.

<sup>3</sup> Caisse nationale des allocations familiales.

<sup>4</sup> Allocation aux adultes handicapés.

<sup>5</sup> Fonds de solidarité vieillesse.

<sup>6</sup> Fonds spécial d'invalidité.

## **1. Les contributions professionnelles (- 1,3 %)**

Depuis 1996, il ne subsiste plus aucune taxe sur les produits agricoles : les « contributions professionnelles » se limitent donc aujourd'hui aux cotisations des agriculteurs et à la compensation de la perte de cotisations résultant du transfert de contribution sociale généralisée (CSG).

**Les cotisations professionnelles** proprement dites, sont, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996, calculées intégralement sur les revenus professionnels ; elles évoluent donc tendanciellement comme les revenus. Elles s'établissent pour 2000 à 12,4 milliards de francs, en très légère diminution par rapport à 1999.

Aux cotisations professionnelles proprement dites, s'ajoute **le versement de CSG et de droits sur les alcools**, effectué en compensation de la perte de cotisations résultant des transferts instaurés par les lois de financement de la sécurité sociale pour 1997 et 1998, qui s'élève pour 2000 à **4,4 milliards de francs (- 4 % par rapport à 1999)**.

Le produit de l'ensemble de ces **contributions professionnelles** est évalué pour 2000 à **16,7 milliards de francs**, en faible diminution de 1,3 % par rapport aux prévisions pour 1999.

Elles ne représentent **que 19 % du financement du BAPSA** : le déséquilibre démographique et le niveau des revenus agricoles ne permettent pas d'assurer l'équilibre financier du régime par les seules cotisations sociales.

**Ce budget annexe est donc financé à plus de 80 % par des ressources externes.**

## **2. Les recettes de taxes (+ 3,4 %)**

Le BAPSA bénéficie du produit de taxes qui lui sont affectées. En particulier, il reçoit une fraction du produit de la TVA (cotisation de 0,70 % incluse dans chacun des taux de TVA). Il est également destinataire du produit de taxes diverses comme la taxe sur les corps gras alimentaires, la taxe sur les farines, la taxe sur les tabacs, ainsi que les cotisations assises sur les polices d'assurance automobile.

**Les recettes issues de ces taxes** sont évaluées à 28,5 milliards de francs pour 2000, en augmentation de + **3,4 %** par rapport aux prévisions de 1999.

Le montant net de la **fraction de la TVA** affectée au BAPSA (qui représente 93 % de l'ensemble des taxes affectées au BAPSA) s'élève pour 2000 à 26,5

milliards de francs, en hausse de + **3,6 %**. Cette taxe est traditionnellement très dynamique en période de croissance économique.

### **3. Les transferts de compensation démographique (+ 3,8 %)**

La compensation démographique a été créée par la loi de finances pour 1974<sup>1</sup> avec pour objet, en mettant en œuvre une péréquation entre les régimes obligatoires de protection sociale, de réduire les inégalités provenant du déséquilibre démographique entre les différents régimes.

**Les transferts de compensation démographique** au profit du BAPSA sont fournis par les autres régimes obligatoires de sécurité sociale et principalement le régime général. Ils sont destinés à corriger les effets d'une démographie défavorable. Leur montant est estimé à 35,3 milliards de francs pour 2000, en progression de + **3,8 %** par rapport aux prévisions pour 1999.

#### **Evolution des principaux ratios démographiques du régime des non salariés agricoles**

Rapport cotisants / bénéficiaires	1996	1997	1998	1999
. en assurance vieillesse	0,46	0,44	0,41	0,40
. en assurance maladie	0,24	0,24	0,24	0,24

*Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche*

A ce versement, s'ajoute, toujours au titre du financement du BAPSA par les autres régimes, une contribution de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Celle-ci s'élève, pour 2000, à 1,3 milliard de francs, en retrait de 5,9 % par rapport à 1999.

### **4. Le versement au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)**

Le BAPSA ne devrait bénéficier en 2000 d'aucun **versement au titre de la C3S**.

En 1997 et en 1998, aucune affectation de C3S au BAPSA n'avait été prévue en raison des résultats comptables des régimes prioritaires dans la répartition du produit de cette contribution (CANAM, ORGANIC, CANCAVA, etc.).

---

<sup>1</sup> Loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974.

En **1999**, le montant de ce versement s'est établi à **1 milliard de francs** (afin de financer la revalorisation des petites retraites agricoles) pour « **solde de tout compte** » : il était acquis que désormais le BAPSA ne pourrait plus être bénéficiaire d'une fraction de la C3S (alors même que la C3S a été étendue aux entreprises agricoles).

Pourtant, l'article 28 *bis* du projet de loi de finances **pour 2000** prévoit une nouvelle affectation de C3S (**1 milliard de francs**) au profit du BAPSA afin de financer une nouvelle mesure en faveur des retraites agricoles.

#### **5. Les remboursements des fonds de solidarité vieillesse (FSV) et invalidité (FSI) (- 61,7 %)**

Les remboursements des FSV et FSI s'établissent pour 2000 à 2,1 milliards de francs. Leur diminution s'accélère cette année (- **61,7 %** contre une baisse de 16,7 % l'an dernier) en raison de l'amélioration du niveau des plus petites retraites agricoles.

#### **6. La subvention du budget de l'Etat (- 27,9 %)**

Une subvention du budget de l'Etat assure l'équilibre du BAPSA.

Les évolutions décrites plus haut (et principalement les hausses de recettes de TVA et des transferts de compensation démographique) expliquent la diminution de la subvention d'équilibre en provenance du budget de l'Etat. **Elle s'élève à 3,5 milliards de francs en 2000**, contre 4,9 milliards de francs en 1999 et 7,8 milliards de francs en 1998, soit une **très importante réduction de 1,4 milliard de francs** sur un an (- 28 % par rapport à 1999) et de 4,3 milliards de francs sur deux ans (- 55 % par rapport à 1998).

La nouveauté pour 2000 réside dans l'inscription de cette subvention du budget général de l'Etat au budget des charges communes et non plus au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche. Ce transfert aura l'avantage de donner plus de lisibilité au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche dont les variations annuelles étaient très dépendantes de la subvention d'équilibre.

Au total, **le montant des concours publics affectés au BAPSA** (TVA nette + subvention d'équilibre + remboursement de l'AAH) s'établit à 30,5 milliards de francs, en baisse de - 1,5 % par rapport à 1999. **Ces concours publics représentent 34,7 % du financement du BAPSA en 2000** (il s'agit sensiblement du même pourcentage qu'en 1999).

## B. LES DÉPENSES

Le BAPSA est voté en équilibre, ses dépenses sont donc d'un montant équivalent à ses recettes et s'établissent à **87,901 milliards de francs pour 2000** (hors restitutions de TVA).

Le BAPSA comprend trois titres de dépenses :

- le Titre I comporte les frais financiers (intérêts payés sur les emprunts de l'année) ;
- le Titre III a longtemps concerné l'ensemble des moyens des services ; toutefois, depuis la loi de finances pour 1999 les dépenses de personnel et de fonctionnement ont été transférées au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche ; il ne reste donc plus dans ce titre qu'une ligne budgétaire consacrée aux restitutions de crédits de TVA ;
- le Titre IV concerne les interventions publiques ; c'est de loin le titre le plus important du BAPSA (plus de 99,8 % du total) puisqu'il regroupe l'ensemble des dépenses de sécurité sociale du régime des non-salariés non-agricoles.

### Montants des crédits pour 1998, 1999 et 2000 par titre

(en millions de francs)

	Crédits votés 1998	Crédits votés 1999	Evolution 98/99 (%)	Crédits demandés 2000	Evolution 99/2000 (%)
Titre I - Dette	220	173	- 21,4 %	230	+ 32,9 %
Titre III - Moyens des services	4.954	5.185	+ 4,7 %	5.511	+ 6,3 %
<i>Personnel</i>	2.885.216	0	-	0	-
<i>Fonctionnement</i>	5.149.246	0	-	0	-
<i>Dépenses diverses</i>	4.946	5.185	+ 4,8 %	5.511	+ 6,3 %
<i>dont restitutions de TVA</i>	4.863	5.185	+ 6,6 %	5.511	+ 6,3 %
Titre IV - Interventions publiques	87.869	88.989	+ 1,3%	87.751	- 1,4 %
<b>Total (hors rest. de TVA)</b>	<b>88.180</b>	<b>89.162</b>	<b>+ 1,1 %</b>	<b>87.901</b>	<b>- 1,4 %</b>
<b>Total (y.c. restitutions de TVA)</b>	<b>93.043</b>	<b>94.347</b>	<b>+ 1,4 %</b>	<b>93.412</b>	<b>- 1,0 %</b>

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

Le tableau suivant fait apparaître avec plus de détail les dépenses du titre IV - Interventions publiques.

**Dépenses d'intervention du BAPSA 1998, 1999 et 2000, évolution**

(en millions de francs et %)

Nature des dépenses	Crédits votés 1998	Crédits votés 1999	Evolution 98/99	Crédits demandés 2000	Evolution 99/2000
Assurance vieillesse	49.041	50.285	+ 2,5 %	49.091	- 2,4 %
Assurance veuvage	12	12	-	12	-
Assurance maladie, maternité et invalidité	33.756	33.794	+ 0,1 %	33.859	+ 0,2 %
Contribution à la modernisation de l'assurance maladie	100	100	-	100	-
Prestations familiales	4.085	3.948	- 3,3 %	3.801	- 3,7 %
Prise en charge et étalements de cotisations	110	100	- 9,1 %	90	- 10,0 %
Autres dépenses <sup>1</sup>	765	750	- 13,0 %	798	+ 6,4 %
<b>Total Titre IV</b>	<b>87.180</b>	<b>88.989</b>	<b>+ 1,3 %</b>	<b>87.751</b>	<b>- 1,4 %</b>

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

**1. Les prestations d'assurance vieillesse**

Les prestations d'assurance vieillesse s'établissent à **49,091 milliards de francs**, elles demeurent le principal poste des dépenses du BAPSA (55,9 % du total des dépenses hors restitutions de TVA). Après une hausse de 2,5 % entre 1998 et 1999, elles diminuent à nouveau de 2,4 % en 2000 pour retrouver un niveau proche de celui de 1998.

Les retraites agricoles sont régulièrement revalorisées depuis quelques années. Néanmoins, la diminution des effectifs entraîne cette année une baisse du montant total des prestations versées.

---

<sup>1</sup> Contribution aux assurances sociales des étudiants et au régime d'assurance obligatoire des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (art. L. 381-8 et L. 722-4 du code de la sécurité sociale).

**Evolution du nombre de bénéficiaires des prestations vieillesse**

Vieillesse	1996	1997	1998	1999
Bénéficiaires	1.727.031	1.730.000	1.738.700	1.737.130
Evolution / n-1	+ 0,6 %	+ 0,2 %	+ 0,5 %	- 0,9 %
Rapport cotisants / bénéficiaires	0,46	0,44	0,41	0,40

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

**Les mesures votées en loi de finances pour 1999  
(loi n°98-1266 du 30 décembre 1998)**

La loi de finances pour 1999 a prévu une nouvelle mesure de revalorisation des petites retraites agricoles pour un coût de 1,2 milliard de francs en 1999 (et 1,6 milliard de francs en année pleine à partir de 2000). Un effort tout particulier a porté sur les veufs, veuves et les personnes seules, qui ont bénéficié de plus de 50 % du total du relèvement des retraites et un dispositif d'harmonisation des carrières mixtes d'aide familial et de chef d'exploitation a été instauré.

**Les mesures votées en loi d'orientation agricole  
(loi n°99-574 du 9 juillet 1998)**

L'article 3 de la loi prévoit un rapport du gouvernement au Parlement décrivant l'évolution qu'il compte imprimer aux retraites agricoles **sur la période juin 1997 - juin 2002** avec un effort plus marqué au début pour relever les pensions les plus faibles. Dans le cadre de ce **plan pluriannuel**, un nouveau dispositif de revalorisation des retraites proportionnelles est instauré (article 30). L'article 31 de la même loi fixe un montant minimum de retraite de réversion. En outre, l'article 28 de la loi instaure un nouveau statut, celui de « conjoint-collaborateur » qui garantit des droits en assurance vieillesse plus étendus que l'actuel statut de conjoint participant aux travaux (l'amélioration de la pension de retraite globale est estimée par les services du ministère de l'agriculture et de la pêche à environ 70 %).

Un arbitrage tardif devrait permettre lors du vote du projet de BAPSA en première lecture à l'Assemblée nationale de prévoir **une nouvelle étape du plan 1997-2002** de revalorisation des petites retraites agricoles de l'ordre de **1,6 milliard de francs** en année pleine qui serait consacrée à la revalorisation des montants minimum de pensions. Cette mesure devrait toucher 780.000 personnes en 2000. Le financement de cette mesure devrait s'appuyer sur une **affectation de C3S d'un milliard de francs au BAPSA** (article 28 bis du projet de loi de finances pour 2000, introduit à l'Assemblée nationale en première lecture).

**Montant des pensions minimales de vieillesse après une carrière complète  
dans le régime des exploitants agricoles en 1999 et en 2000  
(en tenant compte de la mesure prévue pour 2000)**

Catégorie	1999	2000
Chefs d'exploitation	3.000	3.200
Veufs et veuves	2.800	3.000
Aides familiaux et ceux ayant une carrière dite « mixte », seuls	2.500	2.700
Conjoints et ceux ayant une carrière dite « mixte », mariés	2.200	2.400

*Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche*

## 2. Les prestations d'assurance maladie, maternité et invalidité

Les dépenses d'assurance maladie, maternité et invalidité, qui constituent le deuxième poste de dépenses du BAPSA après les prestations vieillesse (38,6 % du total), devraient s'établir pour 2000 à **33,86 milliards de francs**. La **modération de l'évolution de ce poste (+ 0,2 %)** par rapport à 1999 peut s'expliquer par deux facteurs :

- une certaine stabilisation du nombre de bénéficiaires ;

### Evolution du nombre de bénéficiaires des prestations maladie

Maladie	1996	1997	1998	1999
Bénéficiaires	2.547.901	2.472.311	2.405.170	2.333.000
Evolution / n-1	- 2,8 %	- 3,0 %	- 2,7 %	- 3,0 %
Rapport cotisants / bénéficiaires	0,24	0,24	0,24	0,24

*Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche*

- les mesures générales de régulation des dépenses de santé qui s'appliquent au régime agricole comme aux autres régimes et résultent, pour l'essentiel, de textes du ministère chargé des affaires sociales contresignés par le ministre chargé de l'agriculture ; elles ont pour effet de modérer la dépense de santé.

Le remboursement moyen par personne protégée dans le régime des exploitants agricoles pourrait passer, selon les estimations, de 14.069 francs en 1999 à **14.530 francs en 2000**. L'augmentation du coût des prestations et de la consommation médicale moyenne entraîne donc un ajustement des crédits au BAPSA de 265 millions de francs supplémentaires.

L'article 33 de la loi d'orientation agricole étend la prise en charge des frais de remplacement des agricultrices en raison de la **maternité**. Cette mesure

entraîne un surcoût pour le BAPSA de l'ordre de 45 millions de francs en 2000.

L'effet conjugué de la réforme sur la contribution maladie universelle (*cf. infra*) et de la suppression de la contribution du BAPSA au financement de l'assurance personnelle n'entraînera en 2000 qu'une diminution des dépenses de 210 millions de francs.

On note que la contribution du BAPSA à la modernisation de l'assurance maladie est dotée, en 2000 comme en 1999 et en 1998, de crédits d'un montant de **100 millions de francs**.

### 3. Les prestations familiales

Les dépenses de prestations familiales sont évaluées à **3,8 milliards de francs** pour 2000. Elles constituent, loin derrière les prestations vieillesse et maladie, le troisième poste des prestations avec 4,3 % du total.

**Elles continuent leur décroissance (- 3,7 % par rapport à 1999)** en raison de la réduction continue du nombre de bénéficiaires qui entraîne une mesure nouvelle négative de 149,3 millions de francs. En effet, la population agricole diminue, elle vieillit et le célibat se développe.

Le tableau ci-dessous montre que la diminution du nombre de bénéficiaires étant supérieure à la décrue du nombre de cotisants, le ratio bénéficiaires / cotisants s'améliore de façon continue.

**Evolution du nombre de bénéficiaires des prestations agricoles**

Bénéficiaires	1996	1997	1998	1999
Enfants	297.829	282.857	260.181	255.278
Evolution / n-1	- 5,2 %	- 5,0 %	- 8,0 %	- 1,9 %
Familles	127.620	121.244	111.636	109.423
Rapport cotisants / enfants bénéficiaires	2,18	2,23	2,36	2,33
Rapport cotisants / familles bénéficiaires	5,08	5,20	5,50	5,44

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

#### **4. Etalement et prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté**

Ce chapitre permet de financer trois mesures :

- les échéanciers de paiement des cotisations d'exploitants en difficultés accordés par les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA) ;
- la prise en charge partielle d'arriérés de cotisations (pour les agriculteurs dont la viabilité de l'exploitation est compromise) ;
- le report de cotisations dans des cas exceptionnels comme la crise de la vache folle.

Les crédits qui y figurent sont en diminution continue : **90 millions de francs en 2000** après les 100 millions de francs de 1999 et les 110 millions de francs de 1998. **En deux ans, ces crédits ont donc diminué de 18 %.**

Cette évolution présentée dans le fascicule budgétaire du BAPSA comme résultant principalement de la réduction du nombre de bénéficiaires s'interprète plutôt comme une modification des objectifs : il ne s'agit désormais plus de prendre en charge toutes les cotisations mais seulement de rééchelonner les cotisations maladie.

## **II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **A. EXÉCUTION ET GESTION EN 1998 ET 1999 DU BAPSA**

L'examen des réalisations 1998 des dépenses comme des recettes fait apparaître une grande proximité avec ce qui avait été prévu en loi de finances initiale. Il convient toutefois de remarquer que la subvention budgétaire d'équilibre a fait l'objet, comme bien souvent en fin d'année, **d'une annulation de crédits de 827 millions de francs** : le solde du BAPSA pour 1998 a été négatif de 38 millions de francs.

Quant à l'exercice 1999, il convient de remarquer un **dérapiage des encours d'emprunt** : un écart de l'ordre de 2 milliards de francs de l'encours mensuel d'emprunt est notable entre 1998 et 1999. Cette situation est probablement due à la réduction du montant de la subvention budgétaire d'équilibre. En effet, en début d'année, le BAPSA doit décaisser un trimestre de prestations vieillesse et faire face aux prestations d'assurance maladie : pour financer ces

prestations il ne dispose que de la subvention budgétaire qui est mobilisable à volonté (dans une proportion de 80 %), les autres recettes n'étant perçues que plus tard. Une subvention budgétaire réduite conduit donc à un encours d'emprunt supérieur.

La Caisse centrale de Mutualité sociale agricole (CCMSA) est autorisée à recourir à l'emprunt pour régler les prestations. A cet effet elle a signé une convention d'ouverture de crédit à court terme dans la limite de 10,5 milliards de francs avec le Crédit agricole Indosuez, la Caisse régionale de Crédit agricole mutuel de Paris et d'Ile de France et la Banque nationale de Paris. Le BAPSA verse à la CCMSA dès qu'il en a la disponibilité, la somme nécessaire pour le remboursement du capital et prend en charge les frais financiers.

Ce plafond de crédit de 10,5 milliards de francs devrait être révisé : l'article 31 du projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit de le porter à **12,5 milliards de francs**. En effet, le plafond actuel a été presque atteint en 1999 et devrait être dépassé en 1999.

La baisse des taux d'intérêts et les conditions réactualisées de la convention avaient permis en 1997 et 1998 de diminuer le coût de l'emprunt. Depuis 1999, le dérapage de l'encours des emprunts conduit à une majoration des dépenses d'intérêt que l'on retrouve dans le projet de BAPSA pour 2000.

#### Montants des dépenses d'intérêts du BAPSA depuis 1995

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999*	2000*
Montant	280,92	267,99	185,35	171,27	220,00	230,00

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

\* prévisions

### **B. UN RÉGIME DYNAMIQUE MAIS AFFAIBLI PAR LA RÉFORME DE LA CMU ET LES 35 HEURES**

#### **1. Un cadre d'action rénové par la loi d'orientation agricole**

La loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole contient plusieurs dispositions relatives à la Mutualité sociale agricole (MSA). Elles offrent un **cadre d'action rénové** pour la MSA et conforte son redressement après les errements dénoncés par la Cour des comptes.

- la convention d'objectifs signée entre la Caisse centrale de MSA (CCMSA) et l'Etat fait l'objet de contrats pluriannuels de gestion entre la CCMSA et les caisses (article 49 I et II) ;
- un commissaire du gouvernement représente le ministre de l'agriculture auprès de la CCMSA ; il assiste aux séances de l'assemblée générale centrale et à celles du conseil central d'administration (article 49 III) ;
- les caisses de MSA sont désormais soumises au code de la mutualité (article 49 IV) ;
- des précisions sont apportées en cas de suspension ou dissolution d'un conseil d'administration ou de révocation d'un administrateur (article 50) ;
- des précisions sont apportées sur l'élection des administrateurs au conseil d'administration des caisses de MSA lorsque la circonscription des caisses s'étend sur plusieurs départements (article 55).

## **2. Une stratégie dynamique**

Les deux premiers projets de **réseaux et de filières de soins** (prophylaxie et soins dentaires chez l'enfant et réseau gérontologique) agréés par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité après avis favorable de la Commission Soubie ont été proposés par la MSA. Par ailleurs, très récemment, le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité a donné son agrément à l'action expérimentale de Groupama et de la MSA « Groupama partenaires santé » qui vise la maîtrise des dépenses de santé dans trois départements sur dix-huit mois. Il s'agit d'un partenariat entre les médecins généralistes, les patients relevant du régime agricole, la MSA et la complémentaire santé Groupama. Les assurés bénéficient de l'avance globale des frais tandis que les médecins travaillent en réseau pour établir des diagnostics et les réponses médicales les plus efficaces. Il s'agit de la première autorisation donnée à un groupe privé.

Ces trois exemples montrent le dynamisme de la MSA et le caractère exemplaire de ses actions.

## **3. L'impact négatif de la couverture maladie universelle**

La loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle (CMU) va avoir des répercussions fortes pour la MSA qu'elle risque de dévitaliser en partie.

En effet, la loi CMU instaure une couverture intégrale et gratuite assurée par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNMST) pour les personnes bénéficiant d'un revenu inférieur à 3.500 francs par mois (personne seule). Cette innovation, louable dans ses objectifs mais regrettable dans son application<sup>1</sup>, va entraîner de nombreux effets pervers pour la MSA : elle risque de générer un **surcoût pour la MSA** avec la suppression prévisible à terme de sa cotisation minimale, elle est potentiellement **discriminatoire** entre agriculteurs et non-agriculteurs et enfin, elle crée d'inutiles **complications administratives**.

#### 4. Le fardeau des 35 heures

Un accord cadre sur la réduction du temps de travail a été conclu le 15 décembre 1998. Il s'applique à l'ensemble des caisses départementales et pluridépartementales de MSA ainsi qu'à la CCMSA.

Il prévoit notamment la suspension des augmentations générales de salaires jusqu'au 31 décembre 2001 et le gel de la prime d'ancienneté au niveau du 1<sup>er</sup> juillet 1999.

L'impact financier devrait atteindre **14,5 millions de francs** (soit 0,35 % des charges de personnel) en 2000. La tendance à la diminution des effectifs des caisses de MSA entamée depuis 1992 s'est donc inversée en 1999 en raison de la compensation de la réduction du temps de travail de 39 à 35 heures hebdomadaires.

Effectifs budgétaires des caisses de MSA

	1996	1997	1998	1999
Effectifs	17.510	17.273	17.073	17.135

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

Il convient de rappeler la **nécessaire maîtrise des dépenses de fonctionnement des caisses** dont les moyens sont financés par des cotisations complémentaires aux cotisations techniques destinées au seul financement des prestations sociales.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport de M. Jacques Oudin, au nom de la Commission des finances du Sénat, avis n° 382 sur le projet de loi portant création d'une couverture maladie universelle, 1998-1999.

### **C. LA LENTE AMÉLIORATION DES RETRAITES AGRICOLES**

#### **1. La situation critique des retraités agricoles**

Les revenus des retraités agricoles bénéficiant uniquement des retraites forfaitaires se caractérisent par **leur faiblesse** : le montant moyen perçu par un retraité dont la carrière est complète (ce qui est le cas d'à peine plus de la moitié des exploitants agricoles) est de **2.322 francs par mois** pour un chef d'exploitation. Cette situation s'explique principalement par la constitution tardive d'un régime d'assurance vieillesse obligatoire (en 1952) ainsi que par la modicité des cotisations.

Seuls 2 % des exploitants agricoles perçoivent une retraite supérieure à 75 % du SMIC. En outre il faut considérer que 41 % des retraités agricoles anciens chefs d'exploitation sont polypensionnés et ne reçoivent en moyenne pas plus de 30 % de leur retraite en provenance du régime agricole (30 % régime général et 40 % autres régimes)<sup>1</sup>.

**Depuis 1994, des mesures significatives ont été prises** en faveur des retraités<sup>2</sup>. Elles ont privilégié les personnes aux revenus les plus faibles et ayant exercé l'essentiel de leur vie active dans le secteur agricole.

On pourra toutefois regretter la **stratification et la complexité** des différentes mesures de revalorisation qui se sont succédées depuis 1994.

---

<sup>1</sup> *Rapport de la Commission des affaires économiques du Sénat, M. Souplet, sur le projet de loi d'orientation agricole, n° 129, 1998-1999, p. 308.*

<sup>2</sup> *Loi du 18 janvier 1994 : attribution de points de retraite proportionnelle gratuits ; loi de modernisation de l'agriculture du 1<sup>er</sup> février 1995 : alignement des modalités de calcul et de services des pensions de réversion sur celles en vigueur dans le régime général ; possibilité de cumuler droits propres à une pension de retraite et pension de réversion ; loi de finances pour 1997 du 30 décembre 1996 : majoration gratuite de points de retraite proportionnelle des chefs d'exploitation ; majoration de la retraite forfaitaire des conjoints et des aides familiaux ; loi de finances pour 1998 du 30 décembre 1997 : nouvelle majoration de la retraite forfaitaire ; loi de finances pour 1999 du 30 décembre 1998 : revalorisation des plus petites retraites ; loi d'orientation agricole 9 juillet 1999 : attribution de points gratuite.*

**Les mesures contenues dans la loi d'orientation agricole  
(loi n° 99-574 du 9 juillet 1999)**

Article 1<sup>er</sup> : La politique agricole a pour objectif, notamment, « la revalorisation progressive et la garantie de retraites minimum aux agriculteurs en fonction de la durée de leur activité ».

Article 3 : Le gouvernement s'est engagé à déposer, « sur le bureau des assemblées, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la (...) loi, un **rapport décrivant, catégorie par catégorie, l'évolution qu'il compte imprimer aux retraites agricoles au cours de la période du 30 juin 1997 au 30 juin 2002**. Un développement particulier sera consacré aux mesures envisagées au cours de cette période, avec un effort plus important à son début, pour revaloriser les plus faibles pensions. Il étudiera les possibilités juridiques et financières de la création d'un **régime de retraite complémentaire obligatoire** pour les non-salariés exerçant les professions énumérées à l'article 1060 du code rural, à l'exception des artisans ruraux. Ce rapport présentera les modalités de financement des différentes mesures proposées ». Cet article consacre donc l'existence d'un **plan de revalorisation pluriannuel des retraites, entamé par les lois de finances pour 1998 et 1999**.

Article 28 : Un nouveau statut du conjoint est créé, qui permet de bénéficier d'avantages vieillesse plus intéressants, celui de « conjoint collaborateur d'exploitation ».

Article 30 : Une mesure de revalorisation des retraites proportionnelles qui ont pris effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998 est prévue ; elle prend la forme d'une attribution gratuite de points de retraite proportionnelle. Il s'agit d'une nouvelle étape dans le plan de revalorisation pluriannuel des retraites.

Article 31 : Un montant minimum de retraite de réversion non-salariée agricole est désormais fixé par décret.

L'objectif des pouvoirs publics est d'atteindre pour des carrières complètes le **minimum vieillesse** avant la fin de la législature (3.471 francs par mois) ; celui de la profession demeure 75 % du SMIC net (3.900 francs par mois).

Votre rapporteur spécial se réjouit de l'effort continu engagé par tous les gouvernements depuis 1994 pour relever, par étapes, le niveau des plus petites retraites agricoles. Cet effort a été constant quelque soit le gouvernement et se traduit par des mesures de l'ordre d'un milliard supplémentaire chaque année. Le plan de l'actuel gouvernement est déjà bien entamé puisqu'en deux ans, 5,5 milliards de francs ont déjà été prévus. Votre rapporteur spécial souhaite souligner que le contexte financier favorable actuel était bien l'occasion d'intensifier cet effort en faveur des retraités agricoles.

## **2. L'indispensable développement d'une protection complémentaire**

A côté de la faiblesse des pensions, la **seconde caractéristique forte** du régime de retraite des exploitants agricoles est **l'absence de « second pilier »**, un régime de retraite complémentaire obligatoire.

Le règlement de la question des contrats de retraite surcomplémentaire et par capitalisation, dits COREVA, permet aujourd'hui de repenser la protection complémentaire des agriculteurs en assurance vieillesse. Le succès de ces contrats a montré **l'intérêt des agriculteurs pour la constitution d'une épargne complémentaire.**

Entre les retraites forfaitaires et proportionnelles (par répartition), et la retraite complémentaire facultative (par capitalisation, « ex-COREVA »), se pose aujourd'hui la question de la création d'un « deuxième pilier » : une retraite complémentaire obligatoire, comme il en existe déjà dans la plupart des autres régimes.

L'article 3 de la **loi d'orientation agricole** précitée prévoit que le rapport précité portera également sur les perspectives de création et de financement d'un régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles.

Il conviendra de s'assurer que le gouvernement tirera effectivement toutes les conséquences de ce rapport qui devrait être déposé sur le bureau des assemblées dans les prochains jours.

## II - DÉFENSE

### I - EXPOSÉ D'ENSEMBLE ET DÉPENSES EN CAPITAL

*Rapporteur spécial* : M. Maurice BLIN

**Note liminaire.** Le projet de budget du ministère de la Défense pour 2000 inclut les crédits, et le personnel du secrétariat d'Etat aux anciens combattants. Pour permettre d'évaluer l'évolution du projet de budget de la Défense par rapport à celui de 1999, les crédits et le personnel du secrétariat d'Etat aux anciens combattants ont été exclus des comparaisons.

#### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le budget s'élève à 241,8 milliards de francs dont 54,4 milliards de francs de pensions soit un montant hors pensions de 187,4 milliards de francs.

L'évolution des *crédits de paiement* par rapport à la loi de finances initiale de 1999, est la suivante :

(En milliards de francs courants)

	1999	2000	Evolution LFI 1999/LFI 2000	
	LFI	LFI	Francs courants	Francs constants
Titre III .....	104	104,5	+ 0,5	- 0,4
Titres V et VI .....	86	82,9	- 3,6	- 4,4
<b>TOTAL</b>	<b>190</b>	<b>187,4</b>	<b>- 1,4</b>	<b>- 2,2</b>

Les autorisations de programme s'élèvent à 87,4 milliards de francs sur les titres V et VI et à 1,1 milliard de francs sur le titre III.

L'évolution prévue des prix du PIB est de + 0,9 %.

### 1. Répartition des crédits par titres

(En milliards de francs courants)

	1999		2000		Evolution en % du montant des crédits
	Montant des crédits	Pourcentage	Montant des crédits	Pourcentage	
<b>Crédits de paiement</b>					
Titre III.....	104	54,7	104,5	55,7	+ 0,5
Titres V et VI.....	86	45,3	82,9	44,3	- 3,6
<b>Total.....</b>	<b>190</b>	<b>100</b>	<b>187,4</b>	<b>100</b>	<b>- 1,4</b>
<b>Autorisations de programme</b>					
Titre III.....	1,3	1,5	1,1	1,2	- 15,4
Titres V et VI.....	86	98,5	87,4	98,8	+ 1,6
<b>Total .....</b>	<b>87,3</b>	<b>100</b>	<b>88,5</b>	<b>100</b>	<b>+ 1,4</b>

## 2. Répartition des crédits de paiement par armée et service commun (en pourcentage)

	1999	2000
Services communs.....	25,5	25,4
Terre.....	25,9	26,1
Marine.....	17,9	17,6
Air.....	18,8	18,5
Gendarmerie.....	11,9	12,4
<b>Total .....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## 3. Part relative du budget de la Défense

Années	Défense Milliards de francs courants	Défense/Etat en pourcentage	Défense/PIB en pourcentage
1996	195	12,30 %	2,41 %
1997	191	12,28 %	2,36 %
1998	184,7	11,65 %	2,19 %
1999	190	11,7 %	2,19 %
2000	187,4	11,1 %	2,04 %

## 4. Comparaison internationale

(En pourcentage du PIB après reconstitution en structure OTAN)

Années	France	Allemagne	Grande- Bretagne	États-Unis
1995	3,11 %	1,71 %	3,03 %	3,99 %
1996	3,01 %	1,67 %	2,93 %	3,74 %
1997	2,91 %	1,59 %	2,84 %	3,50 %
1998	2,77 %	1,54 %	2,70 %	3,30 %
1999*	2,76 %	1,51 %	2,61 %	3,23 %

Estimations

## II. ANALYSE DES CRÉDITS DES TITRES V ET VI

### Répartition par armée et service

(En millions de francs courants)

	1999	2000	Evolution en %
Air.....	20 238	18 838	- 6,9
Terre.....	18 489	17 816	- 3,6
Marine.....	21 025	20 106	- 4,4
Gendarmerie.....	2 166	2 279	+ 5,2
Services communs.....	24 082	23 894	- 0,8
<b>Total .....</b>	<b>86 000</b>	<b>82 933</b>	<b>- 3,6</b>

### Répartition par catégories de coût

(En millions de francs courants)

	1999	2000	Evolution en %
Développements .....	15 604	13 967	- 10,5
Etudes .....	5 485 <sup>1</sup>	6 093 <sup>2</sup>	+ 11,1
Fabrications .....	31 124	29 102	- 6,5
Entretien programmé des matériels ...	16 417	15 495	- 5,6
Entretien programmé des personnels	1 744	1 801	+ 3,3
Munitions .....	3 914	4 745	+21,2
Infrastructures .....	10 725	10 639	- 0,8
Restructurations .....	987	1 091	+ 10,5
<b>Total .....</b>	<b>86 000</b>	<b>82 933</b>	<b>- 3,6</b>

#### 1. Le nucléaire

Dans un titre V, en régression de 3,6 %, la part du nucléaire diminue de 4,6 %.

<sup>1</sup>. Dont 900 millions de francs versés au budget civil de recherche et de développement.

<sup>2</sup>. Dont 1 500 millions de francs versés au budget civil de recherche et de développement.

La composante océanique continuera à bénéficier de l'essentiel des crédits (50,4 %).

Le deuxième sous-marin nucléaire lanceur d'engins/nouvelle génération (SNLE/NG) doit être admis au service actif en 1999, l'admission au service actif du troisième interviendra en 2004 et celle du quatrième en 2008.

Une dotation de 1,980 milliard de francs est prévue pour le développement du missile M 51 qui doit remplacer le M 45 et qui équipera le SNLE/NG N° 4, dès sa mise en service, en 2008.

Pour la *composante aéroportée*, le lancement du développement du nouveau missile air-sol moyenne portée - ASMP amélioré - interviendra en 2000.

Les crédits de paiement alloués au commissariat à l'énergie atomique (CEA) d'un montant de 6,7 milliards de francs diminuent de 2,9 % par rapport à 1999. Les crédits consacrés au « projet simulation », qui se substituera aux essais nucléaires, s'élèveront à 1,7 milliard de francs, ils sont en régression de 3,5 %.

## **2. L'espace**

Les crédits, d'un montant de 2,3 milliards de francs, sont en fort repli, de 15,25 % par rapport à 1999. Les autorisations de programme, de 2,1 milliards de francs, subissent une réduction encore plus importante de 23,80 %.

La priorité, dans le domaine spatial, est donnée au programme HELIOS II doté de 1,1 milliard de francs.

L'abandon des projets de satellites qui devaient être menés avec nos partenaires européens (satellite d'observation radar HORUS, avec l'Allemagne et satellites de communication TRIMILSATCOM, avec la Grande-Bretagne) explique la diminution des crédits consacrés à l'espace. Cette situation n'est pas satisfaisante puisqu'elle oblige, lors d'opérations conjointes, les forces françaises et européennes, à recourir aux moyens que les Etats-Unis veulent bien mettre à leur disposition.

### 3. Les forces classiques

#### a) L'armée de Terre

- *Blindés*

Les livraisons du char LECLERC seront de 22, la commande sera de 44. La cible de 406 chars reste, pour le moment, inchangée. Sur ce total, 310 chars auront été commandés et 205 chars auront été livrés à la fin de 1999

- *Capacités antichars*

Livraison de 1 200 missiles ERYX, commande de 24 000 roquettes antiblindé léger et de 11 000 missiles antichars de 3<sup>ème</sup> génération de moyenne portée (AC 3 G - MP).

- *Aéromobilité*

Le programme d'hélicoptère de combat TIGRE a fait l'objet, en 1999, d'une commande conjointe avec l'Allemagne (80 hélicoptères pour chaque pays). Les premières livraisons pour la France sont prévues en 2003 pour la version d'appui-protection et en 2011 pour la version antichar. La cible est de 215 hélicoptères.

En 2000, 773 millions de francs de crédits de paiement et 527 millions de francs d'autorisations de programme vont à ce programme.

L'hélicoptère de transport et de lutte anti-sous-marine NH 90 est développé en coopération avec l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas. La cible est de 27 appareils pour la Marine et 133 pour l'armée de Terre.

Ce programme recevra en 2000, 445 millions de francs d'autorisations de programme.

#### b) La Marine

Les deux programmes majeurs concernent le SNLE/NG (cf. supra § 1) et le porte-avions nucléaire (PAN).

- *Groupe aéronaval*

Armé pour essais, au début de l'année 1997, le PAN *Charles-de-Gaulle* devrait être admis au service actif au second semestre de 2000. Une partie des difficultés rencontrées par ce bâtiment lors de ses essais à la mer vient de sa complexité, mais une autre résulte de la durée excessive de sa construction. La Marine recevra 3 avions RAFALE, de série, en 2000.

- *Autres capacités*

- \* Lutte anti-sous-marine et antiaérienne : poursuite du développement de l'hélicoptère NH 90 (version Marine), poursuite du programme de torpille MU 90 mené en coopération avec l'Italie (443 millions de francs de crédits de paiement en 2000) ;
- \* Gestion des crises : la livraison de la 5<sup>ème</sup> frégate de type LA FAYETTE devrait intervenir en 2002. La Grande-Bretagne s'est retirée en 1999 du programme de la frégate antiaérienne HORIZON. Ce bâtiment sera construit en coopération avec l'Italie. 1 800 millions de francs d'autorisations de programme lui seront consacrés en 2000.

### c) **L'armée de l'Air**

- *Avions de combat* : l'armée de l'Air prendra livraison en 2000 d'un avion RAFALE de série. Une commande ferme de 28 appareils assortie d'une option pour 20 autres a été passée en 1999. Ce n'est qu'en 2005 qu'est prévue l'entrée en service du premier escadron opérationnel de RAFALE de l'armée de l'Air. Aucune nouvelle commande d'avion de combat ne sera passée en 2000.
- *Avions de transport* : livraison de 3 avions de transport TRANSALL (rénovés) et de deux cargos légers CN 235. Aucune commande nouvelle d'avion de transport ne sera passée en 2000 malgré l'usure du parc de TRANSALL. Le dépouillement, par huit pays européens, des offres déposées en janvier 1999 pour « l'avion de transport futur », ne devrait intervenir qu'en janvier 2000. Ce programme n'est doté ni d'autorisations de programme ni de crédits de paiement dans le projet de budget 2000.
- *Missiles* : l'armée de l'Air recevra, en 2000, livraison de 50 missiles MICA destinés au MIRAGE 2000-5. 170 seront commandés.

### d) **La Gendarmerie**

La réalisation du programme RUBIS (réseau de transmission) se terminera en 2000, avec l'équipement de 97 départements. Deux hélicoptères bi-turbine seront commandés en 2000 et deux seront livrés.

## **4. Le soutien des forces : les « dépenses de flux »**

Ces activités sont indispensables au soutien des forces ; elles subiront une augmentation de leur financement, à l'exception de l'entretien programmé du personnel.

(En millions de francs courants)

	<b>L.F.I. 1999</b>	<b>L.F.I. 2000</b>	<b>Evolution en %</b>
Infrastructures .....	10 725	10 639	- 0,8
Entretien programmé du matériel .....	16 417	15 495	- 5,6
Entretien programmé du personnel .....	1 744	1 801	+ 3,3
Munitions .....	3 914	4 745	+ 21,2
<b>Total .....</b>	<b>32 800</b>	<b>32 680</b>	<b>- 0,4</b>

### III. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

La « revue des programmes » n'a pas eu les effets escomptés.

La plupart des craintes exprimées il y a un an sont maintenant vérifiées.

#### 1/ La « revue des programmes » n'a pas eu les effets escomptés

- La « revue des programmes » a consisté à examiner en détail, d'octobre 1997 à mars 1998, chacun des programmes d'équipement en les confrontant aux besoins des armées.

- Il y a un an, au moment de l'examen du projet pour 1999, le ministre de la Défense avait mis en avant la conclusion positive de cette analyse en profondeur : par rapport à 1998, les crédits d'équipement des armées augmentaient de 6,2 % et passaient de 81 à 86 milliards de francs. On pouvait, en outre, logiquement déduire de ces travaux exhaustifs que ce montant de 86 milliards, actualisé de l'évolution des prix du PIB, serait reconduit dans tous les budgets couverts par l'actuelle loi de programmation militaire c'est-à-dire, pour ceux des années 2000, 2001 et 2002.

- Dès le projet de budget suivant, celui de 2000, la logique de l'exercice est abandonnée. Les crédits de paiement des titres V et VI sont en effet en réduction de 3,6 % en francs courants et de 4,4 % en francs constants.

Deux arguments sont avancés pour tenter de minimiser cette régression. Les autorisations de programme sont, pour la première fois depuis plusieurs années, supérieures aux crédits de paiement et même plus élevées que le niveau auquel conduisait l'actualisation de leur montant de 1999. Votre rapporteur connaît trop les conséquences des étalements répétés de programmes pour être sûr qu'à un montant élevé d'autorisations de programme succédera une majoration des crédits de paiement dans les années à venir.

Le second argument avancé est que le montant des crédits de paiement correspond à la capacité actuelle de dépense du ministère de la Défense sur le titre V. Promesse est faite que des reports de crédits de paiement ou même une augmentation de ceux-ci, interviendraient au cours de 2000 si la capacité à dépenser s'améliorait.

Cette explication appelle trois remarques :

– La sous-consommation des crédits de paiement de la Défense est trop constante, depuis plusieurs années, pour qu'on puisse fonder de grands espoirs sur l'abondement des crédits de paiement du titre V au cours de l'année 2000 ;

– le ministère de la Défense semble se satisfaire d'un taux de consommation des crédits de 90 % qui conduit tout de même à perdre 8 milliards de francs par an ;

– les raisons mises en avant pour expliquer cette sous-consommation des crédits existaient déjà, il y a un an, au moment où étaient tirées les conclusions de la revue des programmes. Pourtant, dans le budget de 1999, le montant des crédits de paiement d'équipement avait été fixé à 86 milliards de francs.

## **2/ Des craintes vérifiées**

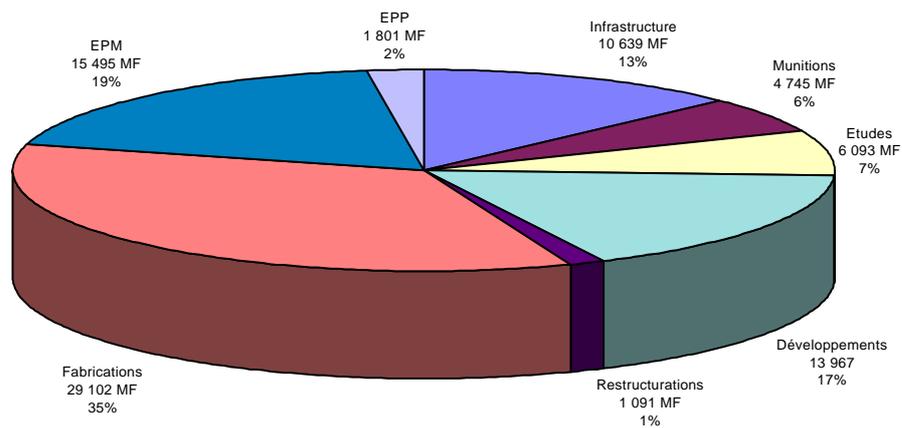
- L'arrêté d'annulation associé au décret d'avance du 2 septembre 1999 a opéré sur les titres V et VI, une ponction de 4 milliards de francs, supérieure à celle du décret d'avance du 22 août 1998. De plus, comme votre rapporteur l'appréhendait il y a un an, la contrainte qui s'exerce sur les crédits de fonctionnement des armées a été telle que le décret d'avance n'a pas servi seulement à majorer les crédits de rémunérations et de charges sociales mais encore ceux de fonctionnement.
- La coopération européenne a régressé puisque la partie britannique s'est retirée du programme de la frégate HORIZON, en ce qui concerne le bâtiment proprement dit et que les programmes du véhicule de combat de l'infanterie et de l'avion de transport futur n'ont encore donné lieu à aucune mesure concrète.

Des différences d'appréciation des besoins à satisfaire, par les états-majors, des calendriers décalés de renouvellement des équipements, des priorités politiques ou financières dissemblables expliquent cette situation. Sa conséquence est que nos armées ne disposent pas en temps voulu d'un équipement adapté à la nature des opérations qu'elles mènent actuellement. Des adaptations précipitées du matériel existant sont dès lors souvent nécessaires.

On peut penser que les fusions en cours dans l'aéronautique, l'espace et le secteur des missiles régleront ce problème à l'avenir en inversant le processus. L'unicité des demandes des états-majors se transformerait ainsi en unicité d'offre des industriels et pourrait aboutir à des solutions radicalement plus efficaces.

Cependant, cette évolution ne semble ni engagée pour l'aviation de combat, ni aisée à mettre sur pied pour l'armement terrestre et les constructions navales. Dans ces deux derniers domaines en effet, le GIAT et la Direction des constructions navales risquent de rester durablement isolés.

**PROJET DE BUDGET POUR 2000**  
**TITRES V et VI**  
**Crédits d'équipement par catégories de coût**



**TOTAL : 82 933 MF**

## **II - DÉPENSES ORDINAIRES**

*Rapporteur spécial* : **M. François TRUCY**

**Note liminaire.** Le projet de budget du ministère de la Défense pour 2000 inclut les crédits, et le personnel du secrétariat d'Etat aux anciens combattants. Pour permettre d'évaluer l'évolution du projet de budget de la Défense par rapport à celui de 1999, les crédits et le personnel du secrétariat d'Etat aux anciens combattants ont été exclus des comparaisons.

### **I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS**

#### **1. Place et évolution du titre iii dans le budget de la défense**

Le projet de budget de la Défense pour 2000 s'élève à 241,9 milliards de francs, pensions comprises ou 187,4 milliards de francs hors pensions.

Le titre III représente 55,7 % du projet de budget soit 104,5 milliards de francs (contre 103,9 en 1999). Il augmente donc de 0,5 % en francs courants mais diminue de 0,4 % en francs constants.

#### **2. Analyse des crédits**

##### **A/ Les crédits de rémunérations et de charges sociales**

Ils s'élèvent à 83,7 milliards de francs et représentent 80,1 % du titre III. Leur poids continue à s'alourdir, de 0,4 % par rapport à 1999.

##### **a) L'évolution des effectifs**

**Evolution des effectifs inscrits au budget du ministère de la Défense en 2000**

(Hors comptes de commerce et mesures d'ajustement)  
solde net des créations et suppressions de postes budgétaires

Officiers.....	- 258
Sous-officiers.....	- 4 503
Militaires du rang .....	+ 8 313
<b>Total militaires professionnels.....</b>	<b>+ 3 552</b>
Volontaires.....	+ 6 500
Civils .....	- 377
Appelés .....	- 36 269
<b>Total hors ajustements.....</b>	<b>- 26 596</b>
<b>Mesures d'ajustement.....</b>	<b>- 2 900</b>
<b>Total général.....</b>	<b>- 29 496</b>

Cette évolution n'est pas conforme à celle prévue par la loi de programmation qui prévoyait la suppression de 72 postes d'officiers, 3 608 postes de sous-officiers et la création de 7 963 postes de militaires du rang et de 2 035 postes de civils.

- *Les suppressions d'emplois*

Le nombre de sous-officiers diminuera de 4 503 postes, essentiellement dans l'armée de Terre (- 1 132), la Marine (- 1 042), l'armée de l'Air (- 1 302), et la Gendarmerie (- 966).

36 269 postes d'appelés seront supprimés en 2000. Cette nouvelle réduction constitue une étape supplémentaire vers la suspension totale du service militaire obligatoire, le 31 décembre 2002.

La professionnalisation devait impliquer également une augmentation des effectifs civils. La loi de programmation prévoyait une augmentation de 2 035 emplois. Or, déduction faite de l'apport de 1 980 emplois transférés du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, la suppression s'élève à 377 emplois pour le personnel civil.

- *Les créations d'emplois*

Les recrutements de militaires du rang vont s'intensifier : 8 313 créations d'emplois supplémentaires, essentiellement au profit de l'armée de Terre (5 872 engagés volontaires de l'armée de Terre) et de l'armée de l'Air (2 104 militaires techniciens de l'Air).

Les effectifs qui figurent dans les comptes de commerce et qui sont hors programmation continueront, quant à eux, à diminuer, puisque 1 000 suppressions de postes sont prévues en 2000 à la Direction des constructions navales.

**b/ Le financement des mesures d'accompagnement de la professionnalisation**

La professionnalisation des armées exige à la fois des recrutements et des départs de personnels militaires et civils sur la base de mesures incitatives et, par conséquent, à coloration fortement financière. Le « *fonds d'accompagnement de la professionnalisation* », regroupe ainsi les ressources consacrées à la professionnalisation (pécules, incitations au départ et aides à la mobilité des militaires, amélioration de la rémunération des engagés ...).

L'ensemble des aides au départ et à la mobilité représentera 1 917 MF en 2000 soit une augmentation de près de 100 MF par rapport à 1999. La dotation consacrée aux pécules s'élèvera à 830 MF contre 810 MF en 1999.

**B/ Les autres crédits du titre III**

Ils représentent, au total 19,9 % des crédits du titre III et s'élèveront à 20,8 milliards de francs, en diminution de 1,4 % par rapport à ceux de 1999 (21,1 milliards de francs).

Cette diminution appelle deux commentaires. Le ministère de la Défense faisant valoir que les mutations entraînées par la professionnalisation conduisent à une économie de 904 millions de francs, met en avant l'amélioration des budgets de fonctionnement des armées en 2000. Malgré tout, le taux d'activité de l'armée de terre progressera peu et ne passera que de 70 à 73 jours par an. Un crédit de 216 millions de francs, doit permettre d'« externaliser » un certain nombre de tâches de soutien. Il n'est pas à la hauteur du déficit en personnel civil des armées.

**B. II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR**

## **1. Observations générales**

Le projet de budget pour 2000, selon la présentation qu'en fait le gouvernement, garantit la professionnalisation de nos forces.

La programmation pour les années 1997 à 2002 visait à donner les moyens de réaliser cet objectif. Cependant, si l'évolution du titre III porte globalement la marque de cette mutation, il n'en garantit pas la réussite pour les deux séries de raisons qui ont déjà été évoquées il y a un an.

## **2. La fragilisation budgétaire de la professionnalisation**

Bien que la part du titre III dans le budget de la Défense continue à progresser, celui-ci diminue en francs constants.

En outre, à l'intérieur du titre III, les dépenses de rémunérations et charges sociales progressent encore au détriment des dépenses de fonctionnement. Les mesures de restructuration permettent sans doute de faire dès maintenant des économies mais on ne constate malheureusement pas une augmentation substantielle du taux d'activité de nos forces.

## **3. La fragilisation factuelle de la professionnalisation**

Elle résulte des effets convergents de deux constatations et d'une crainte :

- plus de 5 000 postes de personnel civil ne sont toujours pas pourvus dans les armées. Il en résulte des difficultés de fonctionnement importantes notamment dans les forces. Les armées doivent donc affecter à ces emplois indispensables à la vie des unités, des militaires du rang engagés. Ce sont des emplois de combattants qui ne seront plus tenus. En outre, les jeunes engagés sont rapidement déçus d'être affectés à des tâches ne correspondant guère à ce qui leur avait été promis à la souscription de leur contrat.
- la *ressource en appelés* n'est plus suffisante ; 12 % des postes ne sont pas pourvus dans l'armée de Terre. Dans la Marine, les postes de cuisiniers et de boulangers ne sont plus que rarement honorés. Cette situation pèse elle aussi sur les militaires d'active, notamment sur les militaires du rang engagés ;
- 6 500 volontaires doivent être recrutés en 2000, dont 4 300 pour la seule Gendarmerie. La qualité de cette ressource est-elle à la hauteur des responsabilités qui seront confiées à des jeunes gens qui, dans certaines brigades, remplaceront des gendarmes d'active ? Est-elle seulement du même niveau que celle des gendarmes auxiliaires qui disparaissent progressivement ?

#### **4. La progression vers la professionnalisation totale des armées n'est pas satisfaisante**

Les effectifs présents dans les armées ne sont pas conformes à ce qu'avait fixé la loi de programmation militaire. Les contraintes que cette situation fait peser sur le personnel des forces, la relativité de l'amélioration des crédits de fonctionnement font que les possibilités d'entraînement de nos unités restent notablement inférieures aux normes d'une armée professionnelle. Dans ces conditions, il ne semble pas que les armées soient en voie de satisfaire aux « grandes fonctions opérationnelles » définies par la loi de programmation militaire, notamment à celle de projection.

### TITRE III

#### Répartition par nature des dépenses

(En millions de francs courants)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1999	2000 (LFI)	Variation en %	1999	2000	Variation en %
Rémunérations et charges sociales....	82 820	83 684	+ 1	-	-	-
Alimentation.....	2 432	2 264	- 6,9	-	-	-
Carburants.....	2 370	2 341	- 1,2	-	-	-
Entretien programmé des matériels...	1 323	1 109	- 16,2	1 323	1 109	- 16,2
Fonctionnement.....	15 014	15 118	+ 0,7	-	-	-
<b>Total dépenses ordinaires ...</b>	<b>103 959</b>	<b>104 516</b>	<b>+ 0,5</b>	<b>1 323</b>	<b>1 109</b>	<b>- 16,2</b>

### TITRE III

#### Répartition par armées

(En millions de francs courants)

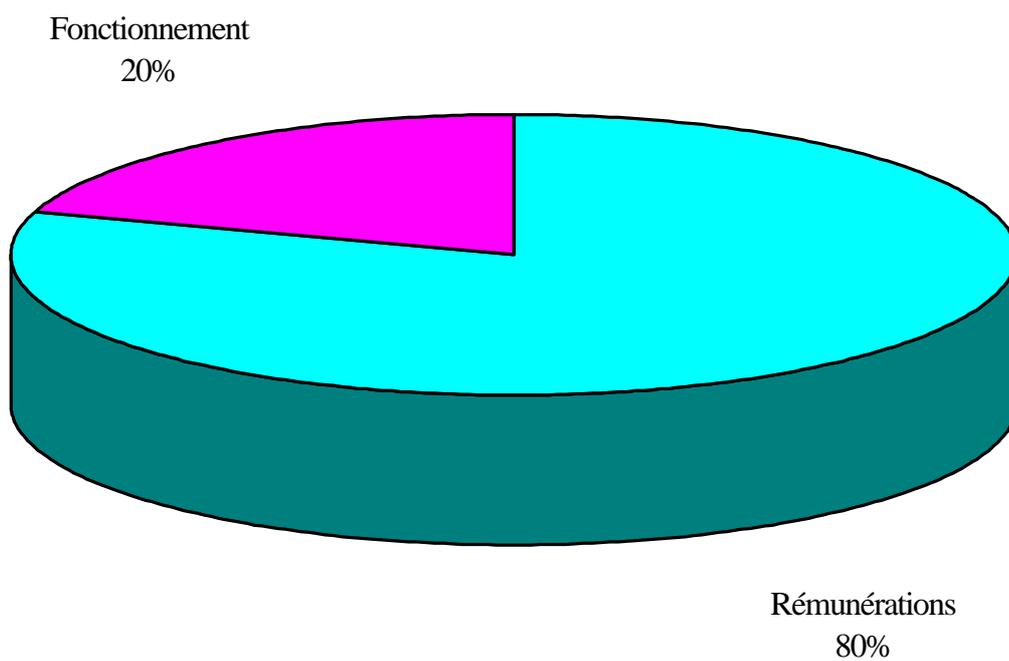
	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1999	2000	Variation en %	1999	2000	Variation en %
Air.....	15 559	15 680	0,8	628	554	- 11,8
Terre.....	30 700	30 916	+ 0,7	149	150	+ 0,7
Marine.....	12 908	12 897	- 0,1	546	405	- 25,8
Gendarmerie.....	20 490	20 892	+ 1,9	-	-	-
Section commune.....	24 302	24 131	- 0,7	-	-	-
<b>Total.....</b>	<b>103 959</b>	<b>104 516</b>	<b>+ 0,5</b>	<b>1 323</b>	<b>1 109</b>	<b>- 16,2</b>

## PROJET DE BUDGET POUR 2000

### TITRE III

*En millions de francs*

	<b>Rémunérations</b>	<b>Fonctionnement</b>	<b>Total</b>
1999	82 820	21 139	103 959
2000	83 684	20 832	104 516



**TOTAL : 104 516 MF**

### III - AUTRES DISPOSITIONS

#### COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

*Rapporteur spécial* : M. Paul LORIDANT

#### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

##### A. *LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR ATTÉNUENT LE DÉFICIT DU BUDGET GÉNÉRAL*

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2000, les comptes spéciaux du Trésor sont au nombre de 36, soit 5 de moins que l'an dernier. Ils se soldent par une charge nette négative et dégagent ainsi un excédent, de 2999 millions de francs soit un peu moins que l'excédent de 3,1 milliards prévu pour 1999.

La contribution du solde des comptes spéciaux du Trésor au solde du budget de l'Etat reste ainsi très nettement positive. Les comptes spéciaux du Trésor atténuent le déficit du budget général.

Le projet de loi de finances pour 2000 comporte la suppression de 5 comptes d'affectation spéciale (CAS).

Les comptes dont la clôture est proposée sont :

- le Fonds forestier national (FFN)
- le Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités
- le Fonds national du livre
- le Fonds pour l'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF)
- et le Fonds pour le financement de l'accession à la propriété.

La clôture de ces comptes a une incidence importante sur le volume des opérations des CAS et doit être prise en considération pour apprécier le solde des Comptes spéciaux du Trésor en 2000.

**Volume d'opérations des comptes d'affectation spéciale  
supprimés en 1999**

*(en millions)*

	<b>Recettes</b>	<b>Crédits</b>	<b>Charge nette</b>
FFN	417	417	0
Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités	0	0	0
Fonds national du livre	116	116	0
FARIF	2.220	2.220	0
Fonds pour le financement de l'accession à la propriété	6.600	3.130	- 3.470
<b>Total</b>	<b>9.353</b>	<b>5.883</b>	<b>- 3.470</b>

En effet, sans ces suppressions, l'excédent des comptes spéciaux du Trésor se serait élevé à 6469 millions de francs et aurait enregistré un doublement par rapport à 1999.

Le tableau ci-dessous récapitule les grandes variations des opérations et des soldes des comptes spéciaux du Trésor en 2000 par rapport à l'exercice précédent.

**Evolution des opérations des comptes spéciaux du Trésor <sup>(1) (2)</sup>**

*(en millions de francs)*

	<b>Loi de finances 1999</b>	<b>Projet de loi de finances 2000</b>	<b>Evolution PLF 2000/LFI 1999</b>
<b>I - Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale</b>			
Comptes d'affectation spéciale			
- Charges .....	46.660	42.903	- 3.757
- Ressources .....	50.103	42.904	- 7.199
<b>Charge nette des opérations définitives .....</b>	<b>- 3.443</b>	<b>- 1</b>	<b>+ 3.442</b>
<b>II - Opérations à caractère temporaire</b>			
A. Opérations des comptes d'affectation spéciale .....	- 27	1	+ 28
- Charges .....	46	1	- 45
- Ressources .....	73	0	- 73
B. Comptes d'avances .....	39	- 1.683	- 1.722
- Charges .....	374.500	379.400	+ 4.900
- Ressources .....	374.461	381.083	+ 6.622
C. Comptes de prêts .....	- 87	- 1.957	- 1.870
- Charges .....	5.408	4.350	- 1.058
- Ressources .....	5.495	6.307	+ 812
D. Comptes de commerce .....	- 56	46	- 102
E. Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	40	40	0
F. Comptes d'opérations monétaires .....	420	555	+ 135
<b>Charge nette des opérations à caractère temporaire</b>	<b>329</b>	<b>- 2.998</b>	<b>- 3.327</b>
<b>Charge nette totale des comptes spéciaux .....</b>	<b>- 3.114</b>	<b>- 2.999</b>	<b>+ 115</b>

(1) Lors de la première lecture, L'Assemblée nationale a abondé les crédits du FNDS de 75 millions de francs

(2) aux arrondis près.

Il montre que la modification de l'équilibre des comptes spéciaux du Trésor proviendrait des mouvements suivants :

• détérioration du solde des CAS (opérations définitives) :	3.442 millions de francs
• détérioration du solde des CAS (opérations temporaires) :	28 millions de francs
<b>Sous-total : 3.470 millions de francs</b>	
• amélioration du solde des comptes d'avances :	1.722 millions de francs
dont avances sur le montant des impositions locales :	1.700 millions de francs
• amélioration du solde des comptes de prêts :	+ 1.870 millions de francs
• variation des découverts autorisés :	- 237 millions de francs
<b>Total : 115 millions de francs</b> (augmentation de la charge nette)	

La dégradation faible du solde des comptes spéciaux du Trésor est donc entièrement due aux changements de périmètre des CAS.

## ***B. LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE ENREGISTRENT UN NET "DÉGONFLEMENT" DE LEURS OPÉRATIONS***

### **1. Une réduction des crédits**

Le montant des crédits retracés par les comptes d'affectation spéciale avait été en forte diminution en 1999, les charges passant de 61 à 46,7 milliards de francs. Cela résultait de divers changements de périmètre mais aussi d'un calibrage à la baisse des interventions.

Cette année, le repli se poursuit sur un rythme toutefois un peu atténué. Les crédits des comptes d'affectation spéciale passent de 46,7 à 42,9 milliards de francs.

Ces évolutions témoignent pour partie d'une volonté de diminuer le champ d'intervention de la formule des comptes spéciaux du Trésor et de « rebudgétiser » certaines interventions publiques auparavant distinguées par leur rattachement à un CAS. Ce parti-pris apparaît justifié quand rien ne distingue vraiment l'usage des crédits des comptes spéciaux de ceux du budget

général. Il ne faut cependant pas l'accepter sans réserve compte tenu des risques d'une banalisation de politiques publiques qu'il suscite (v.infra).

**Variation des crédits des comptes d'affectation spéciale entre 1999 et 2000 (1)**

(en millions de francs)

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Ecart en niveau</b>	<b>Ecart en %</b>
FNE (2)	985	1.458	+ 473	+ 48
FFN (3)	417	0	- 417	- 100
Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	2.485,2	2.622,2	+ 137	+ 5,5
Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités	0	0	0	0
Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision	12.996,4	14.502,2	+ 1.505,8	+ 11,6
Fonds national du livre	116	0	- 116	- 100
FNDS (4)	1.014	1.014	0	0
Fonds national des haras et des activités hippiques	880,5	725,3	- 155,2	- 17,6
FNDVA (5)	24	40	+ 16	+ 66,7
FARIF (6)	2.220	0	- 2.220	- 100
Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer	58	11	- 47	- 81
Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société	17.500	16.945	- 555	- 3,2
Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)	148	361	+ 213	+ 144
FITTVN (7)	3.930	4.335	+ 405	+ 10,3
Fonds pour le financement de l'accession à la propriété	3.130	0	- 3.130	- 100
Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	602	730	+ 128	+ 21,3
Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale	200	160	- 40	- 20
<b>TOTAL</b>	<b>46.706,1</b>	<b>42.903,7</b>	<b>- 3.802,4</b>	<b>- 8,1</b>

1. Lors de la première lecture, l'Assemblée nationale a abondé les crédits du FNDS de 75 millions de francs

2. Fonds national de l'eau. Ex.Fonds national pour le développement des adductions d'eau

3. Fonds forestier national

4. Fonds national pour le développement du sport

5. Fonds national pour le développement de la vie associative

6. Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France

7. Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables

Hors effets de structure, les crédits des CAS augmenteraient de 1.964,6 millions de francs. Cet accroissement proviendrait de mouvements de sens contraires.

Les principaux comptes concernés par une augmentation des crédits sont d'abord le compte d'emploi de la redevance (+ 11,6 %) le FIATA (+ 144 %) le FITTVN (+ 10,3 %) le compte d'indemnisation des créanciers de la Russie (+ 21,3 %) et le FNE (+ 48 %).

A l'inverse, les crédits du fonds national des haras (- 17,6 %) du compte d'affectation de cessions de titres publics (- 3,2 %) et du fonds de modernisation de la presse quotidienne (- 20 %) subiraient les reculs les plus sensibles.

## **2. Une réduction qui n'est pas synonyme d'un repli des interventions des comptes en 2000**

**Il importe toutefois d'observer que les données du tableau ci-dessus ne permettent pas d'appréhender la réalité budgétaire des comptes spéciaux du Trésor en raison des particularités de leur régime et des conditions dans lesquelles s'exercent leurs opérations.**

Les comptes spéciaux du Trésor bénéficient, en effet, traditionnellement de reports de crédits pour un montant considérable, reports qui n'apparaissent pas dans les documents budgétaires, ce qui nuit singulièrement à leur lisibilité. Il pourrait être envisagé de remédier à cette "infirmité" en prévoyant que le "bleu" consacré aux comptes spéciaux du Trésor comporte, pour information, une évaluation de ces reports.

Les crédits de paiement des comptes d'affectation spéciale qui sont inscrits en loi de finances initiale excèdent en effet systématiquement les crédits consommés dans l'année. Ils sont en effet calibrés pour permettre l'engagement des autorisations de programme inscrites, engagement qui entraîne la réservation de l'ensemble des crédits de paiement nécessités par une opération d'investissement.

A ce mécanisme s'ajoutent, pour certains comptes, les effets d'une autre règle, particulière aux comptes d'affectation spéciale, édictée par l'article 25 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959. Selon cette disposition, l'exécution des crédits des comptes d'affectation spéciale est conditionnée par la constatation de recettes suffisantes. Or, certains comptes -le compte de cessions de titres publics, le FNDS, par exemple- connaissent un profil de recettes dans l'année tel qu'une proportion, variable mais significative de leurs crédits ne peut être engagée avant la date-limite fixée pour l'engagement des crédits.

A la pratique des reports de crédits est associée celle des reports de soldes. En effet, sauf dispositions contraires de la loi de finances, les soldes des comptes d'affectation spéciale sont reportés d'un exercice à l'autre et ne sont ainsi donc pas portés au compte des découverts du Trésor contrairement deux soldes des différents autres éléments du budget de l'Etat.

Au total, les soldes reportés en 1998 se sont élevés à 8,8 milliards de francs soit 14,5 % des crédits ouverts en 1998.

Certains comptes enregistrent des reports de soldes considérables comme le fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (1,7 milliards), le compte de soutien à l'industrie cinématographique et des programmes audiovisuels (1,1 milliard) ou encore le compte de prêts à des Etats étrangers (1,6 milliard).

La signification de ces reports est sans doute variable selon les situations mais il est difficile de l'appréhender entièrement si bien qu'un complément d'explications devrait être fourni à l'appui du projet de loi de finances.

Pour certains comptes, la formation d'importants excédents résulte de l'étalement de leurs dépenses qui s'explique par les modalités techniques de gestion des autorisations de programme rappelées plus haut. Mais, dans d'autres hypothèses les soldes traduisent des difficultés d'exécution des crédits ouverts en lois de finances, soit que les évaluations de départ aient été erronées soit que les opérations finançables se trouvent plus délicates à définir qu'escompté.

La trésorerie des comptes d'affectation spéciale concernés, déjà excédentaire, s'est considérablement accru principalement du fait d'un décalage important entre les opérations de dépenses et de recettes du compte d'affectation des produits de cessions de titres publics. Elle passe de 1,1 à 12,7 milliards de francs.

A l'inverse, les comptes d'avance et de prêts connaissent un important découvert, stabilisé toutefois en 1998 qui correspond pour l'essentiel aux opérations de comptes de prêts à des Etats étrangers. Leurs encours s'élèvent à 126,8 milliards de francs en cumulé.

L'on observe aussi que l'Etat supporte un découvert cumulé de 1,9 milliard au titre de ses avances sur le produit les impositions locales.

### ***C. LES RECETTES DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE S'INFLÉCHIRAIENT NETTEMENT***

En 1998, les recettes des comptes d'affectation spéciales, étaient constituées à hauteur de 51,6 % du produit de prélèvements obligatoires pour un montant de 31,5 milliards de francs.

En dehors des prélèvements obligatoires affectés, le reliquat des recettes des comptes était composé, pour l'essentiel (17,5 milliards de francs) des recettes de cessions de titres publics, le solde (1,6 milliard) venant de contributions diverses.

Pour 2000 où cette proportion est « grosso modo » maintenue les recettes des CAS diminueraient sensiblement, de 14,5 % (- 7,3 milliards de francs).

Cette diminution proviendrait là aussi pour l'essentiel de la disparition de certains comptes qui conduit à réduire les recettes des CAS de 9.353 millions de francs.

Les ressources affectées aux comptes subsistants s'accroissent donc globalement 2.080,6 millions de francs.

Cette augmentation résulte elle-même de mouvements de sens différents.

Le premier d'entre eux, qui va dans le sens d'une hausse de la fiscalité affectée au CAS, proviendrait directement de différentes dispositions du projet de loi de finances.

Ainsi :

l'instauration par **l'article 31 du projet de loi de finances** d'un prélèvement de solidarité pour l'eau se traduirait par un supplément de recettes de 500 millions de francs au bénéfice du nouveau Fonds de l'eau ;

l'institution à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2000 d'une contribution sur les cessions aux services de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives au profit du fonds national de développement du sport engendrerait 75 millions de francs de produits en 2000 ;

la modification de la clef de répartition du produit de la taxe d'aviation civile au terme de laquelle la part du FIATA passerait de 10 à 22,3 % (celle du budget annexe de l'aviation civile étant réduite de 90 à 77,7 %) provoquerait pour le CAS un supplément de ressources de l'ordre de 200 millions de francs ;

la hausse du taux de la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes de 12,5 % -le tarif de la taxe passerait de 4 à 4,5 centimes par kilomètre- augmenterait les recettes du FITTVN de 295 millions de francs.

**Au total, ces dispositions auraient pour effet d'augmenter les ressources des CAS de 1.134 millions de francs par rapport à la législation en vigueur.**

L'augmentation des recettes des CAS ne provient donc d'évolutions spontanées que pour, environ, 1 milliard de francs, surplus correspondant à des évolutions de sens opposés. « Grosso modo », la hausse des recouvrements au titre de la « redevance » (+ 1,5 milliard) serait partiellement compensée par la réduction des recettes d'autres CAS, et en particulier, par la diminution des produits de cessions de titres publics qui atteindrait 555 millions (- 3,2 %) par rapport à 1999.

**Globalement, l'on peut souligner l'atonie des évaluations des produits de la fiscalité affectée aux comptes d'affectation spéciale qui, tranchant avec le dynamisme d'ensemble des recettes fiscales du budget général, pose, une fois de plus, le problème de l'exactitude des prévisions de recettes des CAS.**

## **II. OBSERVATIONS**

### **A. DEUX SUPPRESSIONS CRITIQUABLES**

Plusieurs articles du projet de loi de finances, l'article 30 de sa première partie et l'article 44 rattaché aux comptes spéciaux du Trésor comportant des aménagements critiquables : la suppression du fonds d'aménagement de la région Ile de France (FARIF) et celle du fonds national du livre.

#### **1. La suppression du FARIF**

**La suppression du FARIF qui contraste singulièrement avec l'abondement de ses ressources réclamé avec obstination l'an dernier manifeste la volonté de revenir au budget général comme principal support d'intervention de l'Etat dans la région Ile-de-France.**

Cette réintégration n'est toutefois que partielle puisque l'article 30 du projet de loi de finances maintient le principe de l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage à la région Ile-de-France au titre de la compensation accordée à cette région du fait de l'extinction de sa DGF. La suppression du FARIF a pour effet de

conférer à cette affectation un caractère direct puisque, par hypothèse, elle ne transiterait plus par le fonds.

La réintégration entreprise se traduit, du côté recettes, par l'affectation au budget général de la portion du produit de la taxe qui ne serait pas versée directement à la région Ile-de-France. La quote-part versée au budget général serait au minimum de 50 % du produit de la taxe et pourrait dépasser cette proportion dès lors que la taxe rapporterait davantage que 1.400, 1.680, 1.920, 2.160 et 2.400 millions de francs en 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 et au-delà respectivement.

**On doit souligner que si les conditions de l'affectation directe à la région Ile-de-France du produit de la taxe s'inspirent du système de compensation organisé par le II de l'article 73 de loi n° 95-119 du 4 février 1995 et par la loi de finances pour 1995, -en particulier, au delà de 2004 la compensation est gelée et à l'inverse de la DGF ne bénéficie d'aucune indexation-, le mécanisme proposé comporte une différence importante par rapport à celui de la loi précitée.**

La garantie d'un versement supplémentaire à la région Ile de France de 120 millions de francs année jusqu'à 2004 disparaît en droit au profit d'un dispositif qui, pour avoir la même portée suppose que la taxe qui en est le support atteigne un rendement suffisant. L'affectation à la région Ile de France est en effet organisée par référence à une fraction - 50 % - du produit de ladite taxe dans la limite de plafonds annuels qui correspondent au programme de compensation prévu par la loi de 1995.

**Cette disposition d'apparence anodine introduit une modification du système de compensation adopté en 1995 qui, compte tenu des incertitudes sur l'avenir d'une taxe dont la conception est pour le moins imparfaite, comporte le risque d'une réduction de sa portée.**

**Ce risque pour la région Ile de France s'ajoute aux risques associés à la suppression du FARIF proposée dans le précédent projet de loi.** Celle-ci aboutirait à l'extinction de la procédure d'affectation du produit d'une taxe spécifique à l'Ile de France à des dépenses réalisées sur le territoire de celle-ci et destinées à résoudre des problèmes spécifiques à l'Ile de France. La suppression de l'affectation ne s'accompagne pas de celle de la taxe spécifique et ouvre ainsi la liberté d'utiliser son produit, plus précisément, la partie de ce produit qui ne serait pas directement versée à la région, à des fins étrangères à sa cause première.

Du reste, les conditions dans lesquelles sont réintégréées au budget général les crédits auparavant pris en charge par le FARIF dans le présent projet de loi n'assurent pas le maintien du niveau d'intervention qui était celui du FARIF.

Du côté dépenses, cette réintégration a pour contrepartie un abondement des crédits de divers budgets qui prennent en charge les dépenses, variables dans leur nature, jusqu'alors réalisées à partir du FARIF.

Les conditions dans lesquelles sont inscrits au budget général les crédits du FARIF conduisent en l'état à une économie budgétaire reflet d'une réduction de l'intensité de l'effort de l'Etat dans la région Ile de France et contribuent à l'amélioration du déficit public.

Du premier point de vue, il faut relever que si, pour les autorisations de programme, le transfert respecte l'enveloppe qui aurait été disponible dans les écritures du FARIF, tout en apportant quelques aménagements au regard de la répartition de l'objet des crédits <sup>1</sup>, il n'en va pas de même en matière de crédits de paiement. Pour ces derniers, seuls 622,5 millions de francs de crédits sont inscrits au budget général, soit près de 900 millions de moins que la dotation théorique du FARIF.

On doit souligner incidemment que fixer la dotation des crédits de paiement à cette somme a pour effet, compte tenu de la recette inscrite au titre de la taxe, d'améliorer le solde budgétaire de 900 millions de francs.

La suppression du FARIF ne peut ainsi s'analyser que comme la suppression d'une procédure d'affectation d'une ressource spéciale -la taxe prélevée sur les bureaux, les locaux commerciaux et de stockage dans la région Ile-de-France- à des interventions elles-mêmes spéciales puisque destinées à résoudre les problèmes d'infrastructure particuliers à l'Ile-de-France.

En effet, la taxe spécifique qui alimentait le fonds est quant à elle maintenue. La suppression de la procédure d'affectation apporte *ipso facto* un certain doute quant à la destination future du produit d'une taxe, qui, elle, reste spécifique à l'Ile-de-France. La suppression du FARIF laisse en effet à l'Etat une totale liberté d'utilisation de la fraction de la taxe qui ne sera pas directement versée à la région et qui, décroissante dans un premier temps, devrait augmenter après 2004.

Il est évidemment à craindre que cette liberté ne soit mise à profit pour modifier l'affectation de la taxe dans un sens qui l'éloignerait de sa logique initiale.

**Le maintien de la taxe appelle le maintien de son affectation et donc du FARIF.**

---

<sup>1</sup> Ainsi, la dimension immobilière du FARIF est quelque peu écornée à l'occasion du transfert sur budget général au profit des interventions dans le domaine des transports.

## 2. La suppression du Fonds national du livre

Le Fonds national du livre -appellation donnée au compte d'affectation spéciale n° 902-16- a été créé par la loi de finances pour 1976 afin de recueillir les produits de la redevance sur l'édition des ouvrages de librairie et de la redevance sur l'emploi de la reprographie créés par cette même loi.

Les crédits ouverts dans le cadre de ce compte d'affectation spéciale ont pour objet le versement de subventions au Centre national du livre (CNL).

Cet établissement public à caractère administratif est l'héritier de la Caisse nationale des lettres destinée à attribuer des secours aux écrivains et à leur famille qui, créée en 1930, devait être supprimée par la Commission des économies cinq ans plus tard mais réapparaître en 1946 avec pour objet élargi « *de soutenir et d'encourager l'activité littéraire des écrivains français..., de favoriser par des subventions, avances de fonds ou tous autres moyens, l'édition ou la réédition par les entreprises françaises d'oeuvres littéraires dont il importe d'assurer la publication* ».

En 1973, la Caisse devint le Centre national des lettres -il s'intitule Centre national du livre depuis 1993- et ses compétences furent étendues en 1976 au soutien des acquisitions par les bibliothèques, aux actions de promotion de la lecture, à la traduction des oeuvres dans les deux sens en même temps que furent créées des recettes nouvelles et leur affectation au Fonds national du livre.

Les ressources du fonds ont été estimées à 116 millions de francs pour 1999.

Régie par l'article 1609 *duodecies* du code général des impôts, la « redevance » sur l'édition des ouvrages de librairie est due par les éditeurs à raison des ventes, autres que les exportations et les livraisons dans un lieu situé dans un autre Etat membre de la Communauté européenne, des ouvrages de librairie de toute nature qu'ils éditent.

En sont exonérés toutefois les petits éditeurs dont le chiffre d'affaires de l'année précédente pour cette branche d'activité n'a pas excédé, tous droits et taxes compris, 500.000 francs.

Le taux de la redevance est de 0,2 %. Son produit a été estimé à 29 millions de francs en 1999.

Quant à la « redevance » sur l'emploi de la reprographie (article 1609 *terdecies* du code général des impôts), son taux est fixé à 3 %. Elle porte sur les ventes et livraisons à soi-même, à l'exception des exportations et des livraisons dans un autre Etat membre de la Communauté européenne, d'appareils de reprographie réalisées par les entreprises qui les

ont fabriqués ou fait fabriquer en France, ainsi que sur les importations et acquisitions intracommunautaires des mêmes appareils.

La liste des appareils taxables est fixée par un arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'industrie et de la recherche. L'article 159 AD de l'annexe IV au code général des impôts vise ainsi les machines à imprimer offset de 500 kg ou moins, les duplicateurs, les appareils de photocopie à système optique ou par contact et appareils de thermocopie, ainsi que les appareils de reprographie de bureautique utilisant la technique du scanner.

Son produit a été estimé à 87 millions de francs en 1999.

Les deux redevances qui appartiennent à la catégorie des impositions de toute nature sont assises, liquidées et recouvrées comme en matière de taxe sur la valeur ajoutée, c'est-à-dire qu'elles sont autoliquidées par les redevables et que leur produit est recouvert par le réseau de la DGI.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution du produit des deux redevances depuis 1993.

**Evolution du produit des deux redevances**

*(en millions de francs)*

	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>LFI 1999</b>
Reprographie	71,79	83,612	84,587	77,248	84,703	88,216	87
Edition	24,54	25,783	29,747	28,557	28,980	28,406	29
<b>Total</b>	<b>96,33</b>	<b>103,395</b>	<b>114,334</b>	<b>105,805</b>	<b>113,683</b>	<b>116,622</b>	<b>116</b>

La totalité des crédits inscrits au compte d'affectation spéciale consiste à prévoir le versement de subventions au Centre national du livre (CNL). Le CNL les utilise pour couvrir ses propres besoins, et après l'avis de commissions de spécialistes pour distribuer des aides. Au fil des années le nombre de commissions s'est accru par spécialisation ou élargissement des domaines d'intervention.

Récemment ont été décidées :

- la création d'une commission et d'un service des bibliothèques pour accompagner la nouvelle politique d'aide à la diffusion (1990) ;
- l'instruction des demandes d'aide aux revues est désormais unifiée au sein d'un même service et d'une seule commission (1991) ;
- la création de la commission Librairie européenne des idées (1990) ;
- la création de la commission Librairie du 1<sup>er</sup> siècle du cinéma (1993-1995) ;
- la création d'une commission Librairie de la danse au sein de la commission Arts (1994-1998) ;
- et la création d'une commission Temps des livres au sein de la commission Vie littéraire (1997).

Cette énumération illustre le foisonnement des interventions du CNL.

La suppression du Fonds national du livre pourrait être admise s'il était entré dans les intentions du gouvernement de retracer au budget de l'Etat les crédits de subventions au CNL versées à partir du compte d'affectation spéciale, et sous réserve d'une vérification de la proportionnalité de ces crédits aux ressources dégagées par les redevances dont le maintien ne saurait se justifier autrement.

Mais le dispositif proposé par le gouvernement ne répond à aucune de ces conditions et se traduit par une débudgétisation pure et simple puisque le produit des redevances serait directement versé au CNL. Au démembrement de l'Etat, succéderait ainsi un démembrement budgétaire de plus qui réduirait encore le contrôle et la lisibilité d'une intervention publique déjà opaque puisque les deniers publics confiés au CNL sont gérés dans le cadre des procédures budgétaires particulières à l'établissement public.

**La suppression du compte n° 902-16 n'est donc pas opportune en l'état.**

### ***B. TROIS AMÉNAGEMENTS A SURVEILLER***

Au terme de l'article 44 du présent projet de loi, le Fonds forestier national (FFN) serait supprimé, conséquence logique de l'article 30 de première partie supprimant les deux taxes qui en constituent l'essentiel des recettes. Cette disposition qui peut se recommander d'une certaine logique appelle un effort

du gouvernement pour informer le Parlement et la communauté forestière de la politique conduite en ce domaine.

Avec la modification du Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE), une réforme est apportée au fonctionnement de ce compte d'affectation spéciale dont tous les tenants et aboutissants sont quelque peu obscurs.

Enfin, l'instauration d'un prélèvement sur les droits de retransmission télévisée des manifestations sportives induit des modifications du fonds national de développement du sport.

## **1. La suppression du FFN**

### *a) La suppression des taxes alimentant le compte*

#### (1) Le FFN

Le I de l'article 30 du projet de loi de finances entraîne la suppression de la taxe forestière et de la taxe se défrichement dont les produits affectés au compte spécial du Trésor n° 902-01 « Fonds forestier national », constituaient la quasi-totalité des ressources du fonds (82 % du total en 1999). Ces suppressions trouvent leur conséquence dans le I de l'article 44 du projet de loi de finances qui propose le clôturé du compte n° 902-01. Le fonds forestier national (FFN) serait ainsi supprimé.

Cette suppression a pour conséquence de faire du budget de l'agriculture le seul support du soutien public à la forêt française.

Toute appréciation sur le bien fondé de la suppression du FFN est dépendante d'un préalable déterminant portant sur l'opportunité d'en supprimer les deux principales ressources. Mais, il est également utile d'examiner la contribution du FFN à la politique forestière et l'impact de son éventuelle suppression.

Doté de 417 millions de francs de crédits en 1999, ses moyens avaient certes beaucoup diminué après la réforme de la taxe forestière intervenue en 1991, étant divisés à peu près par deux, mais ils représentaient une part significative des crédits consacrés à la forêt par le ministère de l'agriculture avec environ un quart du total.

Le tableau ci-après expose la nature des interventions du FFN programmées pour l'année en cours.

**Les dotations du FFN en 1999  
(crédits de paiement)**

*(en millions de francs)*

<b><u>Crédits d'investissement</u></b>	26,6
Financement d'activités forestières d'intérêt général	186
Subventions dont :	
Boisements, reboisements, conversion et gestion des forêts de production	119,7
Prêts	44,4
<b>Sous-total</b>	<b>257</b>
<b><u>Crédits de fonctionnement :</u></b>	
Matériels et frais de fonctionnement	17,5
Subventions à divers organismes dont :	141
Centre technique du bois et de l'ameublement	50
Centre national de développement du bois	25
Centres régionaux de la propriété forestière	37,5
Prêts	1,5
<b>Sous-total</b>	<b>160</b>
<b>Total</b>	<b>417</b>

Les subventions du FFN en 1999 se partageaient entre des crédits d'investissement pour 61,6 % destinés pour à peu près la moitié d'entre eux à l'effort de boisement et des crédits de fonctionnement pour 38,4 % du total principalement voués à assurer la promotion de la filière-bois.

Au fil du temps, les contraintes financières rencontrées par le FFN ont conduit à une érosion des moyens consacrés aux investissements, en niveau absolu après la réforme de la taxe foncière, mais aussi en pourcentage.

(2) La suppression de ses ressources

Votre commission a accepté la suppression de la taxe forestière et de la taxe de défrichement.

La logique de la taxe forestière était celle d'un autofinancement partiel des interventions publiques dans le domaine de la forêt.

La taxe forestière, régie par l'article 1609 *sexdecies* du code général des impôts, constituait un impôt particulièrement complexe.

Une importante réforme était intervenue à l'occasion de la loi de finances pour 1991, la taxe unique sur les produits forestiers alors perçue au taux de 3,5 % ayant été réaménagée tout à la fois pour mettre notre législation en conformité avec la réglementation européenne et pour alléger les prélèvements fiscaux pesant sur les professionnels.

De fait, le produit de la taxe forestière avait considérablement diminué depuis cette réforme.

**Evolution du produit de la taxe forestière**

*(en millions de francs)*

Années	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Montant de la taxe	664	255	250	207	276	313	288	310	320,3	310 <sup>(a)</sup>

*(a) Montant prévu pour la loi de finances initiale 1999*

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

**Cette taxe a connu des difficultés d'acclimatation et la qualité de sa gestion a pu être mise en cause sans démentis à plusieurs occasions.** Sa complexité, la réticence de plusieurs professionnels, la multiplicité des redevables ont, semble-t-il, découragé les services fiscaux d'accomplir toutes diligences pour en recouvrer le produit.

**La suppression de la taxe forestière est ainsi d'abord une mesure de simplification.**

**Elle n'est en outre pas dénuée d'une certaine logique économique** en ce sens que le financement d'actions forestières à partir d'un prélèvement sur des activités économiques liées à la forêt, singularité française relevée par le récent rapport de M. Jean-Louis Bianco<sup>1</sup>, constitue un paradoxe difficilement justifiable.

Assise sur les produits d'aval, l'imputation finale de la taxe était d'ailleurs l'objet de débats, les contribuables faisant valoir ses effets négatifs sur des marges déjà tendues tandis que les propriétaires forestiers regrettaient d'en supporter l'impact à travers l'effet de la taxe sur leurs prix de vente.

**En toute hypothèse, la suppression de la taxe constitue toutes choses égales par ailleurs, un gain net pour la filière qu'il ne faut ni exagérer ni négliger. Il en va de même de la suppression de la taxe de défrichement, dont le caractère d'éco-taxe assurait la légitimité mais que sa complexité rendait difficilement gérable.**

---

<sup>1</sup> Rapport qui, toutefois, ne recommandait nullement la suppression des taxes affectées au FFN.

*b) Une vigilance nécessaire quant à l'effort public forestier*

**Il faut néanmoins veiller à ce que l'effort public à destination de la forêt ne se relâche pas après la suppression envisagée du FFN.**

En l'état, les concours publics à la forêt ne ressortent pas compromis de la suppression du FFN.

Outre l'allègement des charges imposées à la filière pour un montant de 350 millions de francs dû à la suppression proposée des taxes forestière et de défrichement, les crédits budgétaires s'accroissent passant de 1.736,6 à 1.927,2 millions de francs entre les lois de finances initiales 1999 et 2000.

**Comparaison des dotations des lois de finances initiale 1999 et 2000 pour la forêt <sup>(1)</sup>**

<b>Engagements totaux en MF</b>	<b>LFI 1999</b>	<b>PLF 2000</b>
recherche (forêt, bois)	20,6 MF	29,5 MF
Développement forestier	116,1 MF	138,3 MF
inventaire forestier national	42,4 MF	33,1 MF
versement compensateur (forêts communales)	878 MF	957 MF
protection (incendie, terrains de montagne, dunes)	316 MF	332,5 MF
travaux (reboisement, voirie forestière)	237,9 MF	287,7 MF
aval de la filière	110,1 MF	135 MF
fonctionnement spécifique	10 MF	10 MF
acquisitions	5,5 MF	3,9 MF
<b>TOTAL</b>	<b>1.736,6 MF</b>	<b>1.927,2 MF</b>

*(1) Hors versement du budget européen*

Il convient de conforter cette tendance et la suppression du FFN invite, compte tenu de l'éparpillement des crédits forestiers qui en résultera et d'un légitime souci de lisibilité budgétaire, à demander au gouvernement de rendre compte annuellement au Parlement des crédits publics consacrés à la forêt et de leur évolution.

**2. Quel avenir pour le fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) ?**

L'article 31 du projet de loi de finances prévoit d'une part l'institution d'un prélèvement de solidarité pour l'eau et son affectation à un nouveau compte d'affectation spéciale le Fonds national de l'eau (FNE). Ce FNE, issu de la modification du compte d'affectation spéciale n° 902-00 intitulé « Fonds national de développement des adductions d'eau », n'entraîne pas la

suppression de celui-ci mais devient, à côté du fonds de solidarité pour l'eau, une des deux sections du nouveau FNE.

*a) Retour sur le FNDAE, un compte sous contrainte*

Le FNDAE, créé en 1954, est un compte spécial du Trésor géré par le **ministère de l'agriculture**.

Initialement destiné à apporter une **aide financière aux communes rurales** dans le domaine de **l'adduction d'eau**, son intervention a été étendue en 1979 à **l'assainissement**.

Ce fonds est alimenté par deux ressources, une redevance sur les consommations d'eau distribuée dans les communes bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable et un prélèvement sur les sommes engagées au Pari Mutuel Urbain.

Le rôle du FNDAE est d'abord de contribuer **aux investissements importants** effectués par les communes rurales dans ce domaine. Il convient aussi de noter le rôle du FNDAE dans le domaine de la solidarité nationale face aux intempéries, car il vient en aide aux départements touchés par les phénomènes naturels.

**Les besoins d'investissements pour l'adduction et surtout pour l'assainissement restent très élevés** -notamment en raison du renforcement des contraintes réglementaires en matière de qualité de l'eau et de collecte et de traitement des eaux résiduaires urbaines.

**L'effort des collectivités locales dans ces différents domaines est retracé dans le tableau ci-après qui concerne l'année 1997 et le compare avec le niveau des dépenses de l'Etat. Pour les seules communes rurales, il s'est élevé à 8,5 milliards de francs par an sur la période 1990-1994, est évalué à 11,5 milliards de francs par an pour la période 1995-1999.**

**Dépenses publiques dans le domaine de l'eau**

**1997**

*(en milliards de francs)*

Collectivités locales	75,7
dont :	
- Assainissement et épuration	46
- Mobilisation de la ressource	29,7
Agences de bassin	10,4
Etat	1,9
dont :	
- Budget général	0,9
- FNDAE	1
<b>Total</b>	<b>88</b>

(1) Une évolution incertaine des ressources du fonds

**L'évolution du FNDAE a été peu favorable depuis 1997**

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1996, afin de préserver le niveau des moyens financiers du FNDAE, le Sénat avait proposé un relèvement de la redevance sur les consommations d'eau. Le gouvernement avait accepté de réviser le montant de cette redevance qui passait ainsi de 12,5 centimes par mètre cube à 14 centimes par mètre cube, soit une révision limitée d'un centime et demi. Elle devait procurer au fonds, en 1996, 18 millions de francs de ressources supplémentaires, l'effet de ce relèvement ne jouant pleinement qu'à compter de 1997 en raison de la périodicité semestrielle des facturations. En 1997, l'évolution des ressources du compte a donc été plutôt dynamique : elles ont progressé de 8,5 %.

**Evolution des recettes du FNDAE**

*(en millions de francs)*

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999 (1)</b>
Ligne 01 - Produit de la redevance sur les consommations d'eau	542,4	501,3	540
Ligne 02 - Annuités de remboursements des prêts	0	0	0
Ligne 03 - Prélèvements sur le produit du pari mutuel	554,3	457,9	445
<b>Total</b>	<b>996,7</b>	<b>959,2</b>	<b>985</b>

Source : prévisions de la loi de finances initiale

(1) Prévisions.

Cependant comme le montre le tableau ci-dessus l'évolution des produits affectés au fonds a été défavorable en 1998 puisqu'ils ont diminué de 3,8 % enregistrent une moins-value de recettes de 21,8 millions de francs par rapport aux prévisions de la loi finances pour 1998. Du même coup, les évaluations retenues pour 1999 peuvent d'ores et déjà apparaître exagérément optimistes.

On observe même une nouvelle diminution des recettes perçues au premier semestre 1999 par rapport à la performance du premier semestre de l'année précédente. Elle provient de la ligne "redevances", en baisse de 5,5 %, tandis que le prélèvement sur le PMU est en ligne avec les prévisions.

#### Recettes sur les six premiers mois de l'année

(en millions de francs)

	1999	1998	Evolution (%)
Redevance	204,95	216,85	- 5,5
Prélèvement sur le pari mutuel	238,04	237,34	+ 0,03
Total sur six mois	442,99	454,19	- 2,5

Au total, les recettes pourraient s'élever "in fine" à 958 millions de francs en 1999, soit à un niveau un peu inférieur à celui estimé de 1998 (la moins-value serait de 1,2 millions de francs) et très sensiblement moins élevé que celui de la prévision de recettes pour 1999, qui, avec 985 millions de francs, excéderait de 27 millions les recettes effectives

Dans ces conditions, la prévision de recettes pour 2000 qui comporte une baisse du produit de la redevance de 7,2 % apparaît plus réaliste que l'an dernier.

#### Comparaisons des prévisions de recettes pour 2000

(en millions de francs)

	Niveau	Variations 2000/1999
Redevance sur les consommations d'eau	501	- 7,2
Prélèvement sur le produit du PMU	457	+ 2,7

**Une conclusion s'impose, le FNDAE est resté sous la contrainte permanente de recettes aléatoires.**

(2) Une extension contestable des missions du fonds

**Malgré cette contrainte, les charges imposées au fonds ont été constamment alourdies.**

Initialement, le FNDAE avait pour responsabilité exclusive de participer au financement des investissements d'adduction d'eau en milieu rural.

Puis, à partir de 1979, il a été appelé à contribuer au financement des investissements destinés à l'assainissement des communes rurales.

**Enfin, une évolution importante et regrettable est intervenue en 1997 avec l'élargissement sans contrepartie des missions du FNDAE.**

Cette extension a concerné la participation du fonds au financement du programme de maîtrise des pollutions agricoles (PMPOA) réalisée par l'article 65 de la loi de finances pour 1997 sans contrepartie financière. Elle a considérablement hypothéqué le redressement du fonds auquel avait contribué l'initiative du Sénat rappelée plus haut. Une somme de 150 millions de francs a été distraite chaque année entre 1997 et 1999 des crédits disponibles pour les actions traditionnelles du fonds. Cette situation a sérieusement réduit l'efficacité des interventions du fonds alors même que la mise en oeuvre du programme de lutte contre les pollutions d'origine agricole s'est heurtée à des obstacles pratiques importants.

En effet, l'extension des missions du fonds est intervenue alors que les premiers enseignements tirés de l'inventaire de 1995 portant sur l'assainissement et l'alimentation en eau potable des communes très rurales montraient que les besoins des collectivités rurales seraient en forte croissance sur les cinq années à venir, comparés aux investissements qu'elles avaient réalisés sur la précédente période quinquennale (de l'ordre de 20 %). Les collectivités rurales doivent, rappelle-t-on, assurer une meilleure qualité des eaux distribuées et améliorer la sécurité de l'approvisionnement de leur population en eau potable. Des investissements importants devront être consacrés à l'assainissement dont le niveau serait inférieur à celui observé dans d'autres pays comparables et pour satisfaire aux exigences de la directive européenne relative aux eaux résiduaires urbaines.

En outre, l'activité normative de la Commission européenne ne se relâche pas, le coût de la norme européenne en préparation sur la teneur en plomb des eaux destinées à la consommation étant d'ores et déjà estimé à 100 milliards de francs.

**Etant rappelé que les capacités de financement des collectivités sont d'autant plus réduites que, d'une part, le prix de l'eau est déjà dans de nombreuses situations, élevé et que, d'autre part, les aides apportées par les partenaires financiers sont limitées, il faut souligner que la contribution du FNDAE est essentielle même si elle se limite à environ 10 % du coût du projet.**

Le programme de lutte contre les pollutions d'origine agricole avait une vocation triennale et s'achève à la fin de l'année en cours. Un rapport doit être rendu permettant d'en estimer l'efficacité et d'évaluer l'opportunité de sa prorogation. Mais d'ores et déjà, plusieurs déclarations laissent penser que celle-ci est acquise.

La baisse des moyens du FNDAE en 2000 - (27 millions de francs), le retard occasionné par la prise en charge par le fonds de ce programme dans la réalisation des objectifs primordiaux du FNDAE qu'il importe de rattraper au plus vite, l'inévitable accumulation de nouveaux retards d'exécution des crédits qui résulterait d'une mise à contribution du fonds pour participer à un éventuel nouveau programme de lutte contre les pollutions agricoles, **tout milite pour que le FNDAE soit rendu à sa vocation première.**

*b) L'instauration au sein du nouveau fonds national de l'eau d'une deuxième section intitulée Fonds national de solidarité pour l'eau*

La création d'une nouvelle section du compte d'affectation spéciale n° 902-00 dénommée « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE) a pour premier effet de modifier l'intitulé du compte qui, de FNDAE, devient FNE.

La naissance du FNSE manifeste, selon l'exposé des motifs de l'article 31 du présent projet de loi qui crée sa ressource, le prélèvement de solidarité pour l'eau et procède à son affectation, la volonté de renforcer les dispositifs de solidarité nationale dans le domaine de l'eau.

(1) Une recette confortée

Il existe actuellement deux fonds de concours abondés par les agences de l'eau à hauteur de 250 millions de francs, rattachés au budget de l'Environnement et qui traduisent la participation des Agences de l'eau aux missions régaliennes de l'Etat en matière de politique de l'eau :

- un fonds de concours « Plan - Risques » créé en 1997 et doté de 110 millions de francs ; il est affecté à la restauration des rivières et des zones naturelles d'expansion des crues;

- un second fonds de concours « Police de l'eau et de la pêche - Réseaux de mesures » créé en 1999 et doté de 140 millions de francs ; il finance les moyens techniques de la police de l'eau exercée par l'Etat, de la collecte et de l'exploitation des données sur l'eau gérée par l'Etat et de la police de l'eau et des milieux aquatiques effectuée par les gardes-pêches du Conseil supérieur de la pêche.

**Il est prévu que le prélèvement de solidarité sur l'eau se substituera à ces deux fonds de concours qui seront supprimés.**

La création d'une recette en lieu et place de fonds de concours doit être saluée en ce sens qu'elle devrait permettre un meilleur contrôle du Parlement qui sera en mesure chaque année de mieux en suivre l'évolution ainsi que celles des dépenses.

Le prélèvement de solidarité pour l'eau sera versé à l'Etat par les agences de l'eau et son montant sera déterminé chaque année en loi de finances.

La répartition des **500 millions de francs** prévus cette année pour ce prélèvement s'établit de la façon suivante :

**Répartition du prélèvement par bassin pour 2000<sup>1</sup>**

*(en millions de francs)*

Adour Garonne	46
Artois Picardie	38,3
Loire Bretagne	79,7
Rhin Meuse	42,3
Rhône Méditerranée Corse	115,2
Seine Normandie	178,5
Total	500

*Source : Ministère de l'Aménagement du territoire et l'Environnement*

Ce prélèvement nouveau de 500 millions de francs correspond en réalité à un **prélèvement supplémentaire brut de 250 millions de francs** compte-tenu de la disparition des deux fonds de concours dotés de 250 millions de francs.

(2) Un large champ d'intervention

---

<sup>1</sup> Cette répartition est fixée pour 2/3 en fonction de la part de chaque bassin dans le montant total des redevances autorisées pendant la durée du programme quinquennal d'intervention des agences et pour 1/3 en fonction de la population recensée dans le bassin.

Avec la création de ce fonds, il s'agit essentiellement :

- d'une part de **renforcer les moyens de l'Etat dans le domaine de la politique de l'eau**. Les programmes publics d'intérêt national qui dépassent le cadre du bassin versant (préservation des zones humides, économies d'eau dans les quartiers d'habitat social dégradés, connaissance de la ressources en eau, assainissement outre-mer, etc.) seront pris en charge par ce fonds ;
- et d'autre part de mener des **actions de péréquation entre bassins**.

Le FNSE sera géré par le ministre chargé de l'environnement, assisté par un comité consultatif dont la composition sera fixée par décret. Ce rattachement au budget de l'Environnement permettra **de conforter les moyens d'intervention de la direction de l'eau**. Les moyens de l'Etat s'agissant de la politique de l'eau (environ 2 milliards de francs) sont en effet actuellement sans commune mesure avec les sommes supportées par le niveau local, notamment par les collectivités locales (environ 75 milliards de francs) et les sommes engagées par les agences de l'eau (environ 10 milliards de francs).

Un peu plus de la moitié des crédits (292 millions de francs) concernent des investissements, la majeure partie des interventions étant consacrée à des subventions d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement (208 millions de francs) sont pour une large part destinées à des études (72,8 millions de francs), le niveau élevé des remboursements à diverses administrations (16,5 millions de francs) et des frais de fonctionnement des instances de concertation relatives à la politique de l'eau (12,4 millions de francs) devant être souligné.

Les missions du FNSE concerneront les opérations relatives aux actions de solidarité pour l'eau. Ses dépenses doivent couvrir, outre les restitutions de sommes indûment perçues et les dépenses diverses et accidentelles, un champ très large, composé :

. des investissements relatifs à la restauration des rivières et des zones d'expansion des crues, à la réduction des pollutions diffuses, à l'assainissement outre-mer, à l'équipement pour l'acquisition de données ;

. des subventions d'investissement relatives à la restauration des rivières et des zones d'expansion des crues, à la réduction des pollutions diffuses, à l'assainissement outre-mer, à la restauration des milieux dégradés, aux économies d'eau dans l'habitat collectif social, à la protection et à la restauration des zones humides ;

- . des dépenses d'études relatives aux données sur l'eau, les frais de fonctionnement des instances de concertation relatives à la politique de l'eau, les actions de coopération internationale ;
- . des subventions de fonctionnement au Conseil supérieur de la pêche ainsi qu'aux établissements publics, associations et organismes techniques compétents pour leurs interventions au titre de la politique de l'eau ;
- . des interventions relatives aux actions d'intérêt commun aux bassins et aux données sur l'eau.

(3) Une extension mal conçue

Le dispositif proposé représente un moyen terme entre la solution actuelle du fonds de concours et la solution qui avait été envisagée l'an dernier à l'occasion de la création de la TGAP et qui consistait tout simplement à intégrer les redevances des agences de l'eau dans ce nouvel impôt et à compenser ces dernières par des subventions budgétaires, remettant en cause tout le système des agences de l'eau.

La vive protestation des agences de l'eau face à ce projet de la ministre de l'Environnement<sup>1</sup> a amené cette dernière à proposer d'autres solutions et finalement celle d'un compte d'affectation spéciale.

**Les réticences du ministère de l'économie et des finances à ouvrir un compte d'affectation spéciale entièrement consacré au FNSE ont, finalement, conduit à la création du FNSE par insertion d'une simple section dans le compte n° 902-00.**

**Cette création peut d'abord apparaître précipitée.**

Selon les communications en conseil des ministres du 20 mai 1998 et du 27 octobre 1999, une réforme en profondeur des redevances des agences de l'eau sera proposée dans un projet de loi présenté au Parlement en 2001 pour une application à partir de 2002, année du début du VIII<sup>e</sup> programme des agences de l'eau.

Il a donc été prévu que les réformes relatives aux agences de l'eau seraient intégrées dans cette réforme d'ensemble prévue pour 2001.

Il est donc étonnant qu'il n'en soit pas ainsi pour le dispositif du présent article. Aucune urgence ne contraint le Gouvernement à agir dès cette année. Il eut été préférable de prévoir l'instauration du FNSE dans le futur projet de loi.

---

<sup>1</sup> *Que rétrospectivement il faut estimer heureux compte tenu du sort de la TGAP.*

Cela aurait été d'autant plus légitime que l'on demande cette année aux agences de l'eau, qui sont au beau milieu de leur VII<sup>e</sup> programme, d'abonder ce fonds alors qu'elles n'avaient pas prévu cette contribution supplémentaire de 250 millions de francs.

**La voie empruntée qui consiste à loger le nouveau fonds dans un compte d'affectation spéciale préexistant semble dénuée de toute justification.**

L'on pourrait faire valoir que le transfert de crédits inscrits au budget de l'Etat vers un compte d'affectation spéciale représente, alors que le projet de loi de finances comporte la suppression de cinq comptes, une initiative qui tranche avec la volonté d'unification budgétaire.

Ce transfert pourrait toutefois trouver une certaine justification dans la volonté d'assurer l'affectation d'une recette spécifique au secteur de l'eau -le prélèvement de solidarité pour l'eau- à des dépenses elles-mêmes consacrées à l'eau.

**Ce qui n'est en revanche pas acceptable, c'est de présenter la création d'une nouvelle section accolée à celle abritant du FNDAE comme une mesure anodine.**

On rappelle que, si les comptes d'affectation spéciale instituent une exception au principe de non-affectation des recettes à des dépenses, ce même principe, ainsi d'ailleurs que, sauf rares exceptions, toutes les autres règles budgétaires, régit les conditions de gestion des comptes d'affectation spéciale.

**Ainsi, la mesure entreprise revient-elle à ouvrir la voie à une désaffectation des recettes du FNDAE aux dépenses d'adduction et d'assainissement en milieu rural.**

Les redevances qui jusqu'à présent autorisent l'intervention du FNDAE pourraient être utilisées à de tous autres usages.

**C'est la raison pour laquelle, votre commission a adopté un amendement de suppression de l'article 31 du présent projet de loi de finances.**

### **3. Une modification du fonds national pour le développement du sport (FNDS)**

#### *a) Les recettes du FNDS, une évolution ambiguë*

L'article 31 bis adopté par l'Assemblée nationale à la suite de la présentation d'un amendement du Gouvernement tend à instituer un prélèvement sur les droits de retransmission télévisées des manifestations sportives.

Votre commission a proposé la suppression de ce dispositif dont il convient ici, après avoir rappelé la nature et l'évolution des recettes affectées au FNDS, de rappeler les grands traits.

Les recettes du fonds sont évaluées dans le projet de loi de finances 2000 à 1.014 millions de francs.

On rappelle qu'elles avaient été évalués dans le projet de loi de finances initiale pour 1998 à la même somme après le vote d'un amendement majorant le prélèvement sur la Française des jeux qui s'était accompagné d'une réestimation des recettes de 98 millions de francs par rapport au projet initial du Gouvernement. En exécution, les recettes ont été plus dynamiques que prévu atteignant 1.069,1 millions de francs. Du coup, les recettes de 1999 devraient elles-mêmes dépasser le montant prévu en loi de finances initiale qui était également de 1.014 millions. Les prévisions initiales pour 2000 en tiennent compte. En effet, le maintien de la prévision de recettes au même niveau qu'en 1999 doit être apprécié en considérant la disparition de tout provisionnement au titre du versement de *l'excédent du produit de la taxe sur les débits de boisson et sur les dépenses d'indemnisation* supprimée dans le présent projet de loi et dont le produit devait atteindre 33 millions de francs en 1999 et la chute du prélèvement sur le PMU. *A structures inchangées, les ressources du FNDS auraient progressé de 3,4 % par rapport à 1999.*

Les recettes théoriques du fonds se répartissaient en cinq catégories.

- Le fonds reçoit d'abord une partie du *produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors les hippodromes*. Le taux de prélèvement ainsi affecté au FNDS est de 0,1 % dont l'estimation dans les divers projets de loi de finances initiales de 1997 à 1999 avait été inchangé à 32 millions de francs diminuerait sensiblement en 2000 pour s'établir à 18 millions.
- *L'excédent du produit de la taxe spéciale sur les débits de boissons et sur les dépenses d'indemnisation* était évalué à 33 millions de francs, sans modification depuis 1996. Il disparaît en 2000.
- Le fonds est censé bénéficier d'autres recettes, mais ni la ligne *"remboursement des avances consenties aux associations sportives"* ni celles relatives aux *recettes diverses et accidentelles* ne font l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale.
- En conséquence, *le produit du prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux* représente la quasi-totalité des recettes du fonds. La "rentree" qui s'est élevée à 999,6 millions de francs en 1998 est estimée à 996 millions en 2000.

**Les prévisions de recettes donnaient lieu traditionnellement à une certaine surévaluation.**

**La modification de l'assiette des ressources du fonds adoptée en 1994 qui avait toutefois permis d'enrayer un phénomène continu de baisse des recettes du FNDS et une volonté de réalisme budgétaire ont permis de corriger cette situation.**

Le prélèvement uniforme sur les produits de la Française des jeux qui a été alors mis en place a permis de lisser les évolutions contradictoires des enjeux portant sur les diverses catégories de jeux gérés par elle.

**Mais, la progression des ressources est venue, elle, de l'alourdissement des prélèvements opérés sur les jeux gérés par la Française des jeux.**

**L'aggravation du prélèvement affecté au FNDS qui se traduit par une hausse des prélèvements obligatoires ne va toutefois pas sans poser de problèmes.**

**La question est ainsi de savoir si, face à une évolution de l'assiette du prélèvement qui serait défavorable, une augmentation du taux du prélèvement sur la Française des jeux pourrait constituer une solution pour garantir le financement du FNDS.**

Cette question est particulièrement complexe et, pour y apporter une réponse catégorique, il serait sans doute nécessaire de conduire un audit de la Française des jeux qui n'est pas l'objet de ce rapport.

En posant l'hypothèse que le taux de retour pour les joueurs des sommes mises, actuellement de 57 %, est une condition au succès des jeux, il faudrait alors déterminer si les frais de gestion (5,1 milliards de francs dont 2,9 milliards attribués aux courtiers et détaillants) pourraient être réduits afin de dégager des marges pour accroître le prélèvement au profit du FNDS.

Mais, il faudrait aussi s'interroger sur les perspectives mêmes du chiffre d'affaires de la Française des jeux dont la tendance à un développement certain quoiqu'irrégulier pourrait être sérieusement perturbée si les règles du marché unique européen devaient s'appliquer au domaine des jeux d'argent.

Sans procéder à une telle investigation force est de reconnaître que le niveau du prélèvement effectué au bénéfice du fonds résulte, en l'état des choses, d'un arbitrage portant sur les recettes de l'Etat. Le total des recettes que celui-ci tire de la Française des jeux s'élève en effet à quelque 10,8 milliards de francs. Il faut en effet ajouter au prélèvement au profit du FNDS (996 millions et 9,2 % du total), le dividende payé à l'Etat (7,2 milliards et 66,7 % du total)

et les recettes que celui-ci encaisse au titre de l'imposition des entreprises (24,1 % des 10,8 milliards correspondant aux prélèvements cumulés de l'Etat).

Dans ces conditions, si une certaine marge semble ainsi exister pour, le cas échéant, abonder les recettes du fonds en provenance de la Française des jeux, sa mobilisation suppose qu'en contrepartie du relèvement du prélèvement affecté au fonds, l'Etat accepte une diminution de ses recettes fiscales et non fiscales. Or, une telle acceptation est évidemment loin d'être garantie.

Comme la création du FNDS a été motivée par le souci d'assurer au sport les recettes nécessaires à son développement cette incertitude rend **par conséquent légitime de poser la question de la diversification des ressources du fonds.**

*b) Des missions essentielles dont l'accomplissement appelle des réorganisations profondes*

Votre rapporteur a eu l'honneur de présenter à la commission les principales conclusions d'un travail de contrôle et d'évaluation du FNDS effectuée conjointement avec le rapporteur spécial chargé du budget de la jeunesse et des sports.

Ayant pris acte des efforts du ministère de la jeunesse et des sports pour améliorer la gestion budgétaire du FNDS malgré la persistance d'anomalies, au terme desquelles 67,4 millions de francs de recettes figuraient toujours en trésorerie du compte en 1999, alors même que les crédits correspondant avaient été définitivement annulés, ce rapport a été l'occasion de constater l'attachement du monde sportif au partenariat développé dans le cadre du FNDS. Mais, il a permis de dresser les constats suivants qui sont moins favorables.

La procédure de répartition des crédits du FNDS est lourde et complexe. La multiplication des structures intermédiaires sportives (CDOS, CROS, comités départementaux, ligues) aboutissant à une « perte en ligne » très importante. Seulement 53 % des crédits de la part régionale du FNDS vont aux clubs.

Aucune priorité n'est affichée pour l'utilisation des crédits du FNDS, celui-ci finançant à la fois le sport de haut-niveau, le sport de masse, les investissements de l'Etat et les autres équipements sportifs. L'absence de priorités se traduit, concernant la part régionale, par un effet de « saupoudrage » qui permet difficilement de juger de la pertinence des subventions.

Il existe une confusion quasi-totale entre le FNDS et le budget, nombre d'actions étant financées tantôt sur le FNDS, tantôt sur le budget, parfois sur les deux si bien que le FNDS apparaît davantage comme une réserve de

crédits, mobilisable en fonction de besoins contingents, notamment la préparation des jeux olympiques ou de la Coupe du Monde de football, et non d'un programme précis de développement du sport.

Le contrôle des subventions accordées par le FNDS reste lacunaire.

S'agissant de la part régionale du FNDS, l'action de l'Etat semble entièrement déconnectée de celle menée par les collectivités locales, pourtant premiers financeurs du sport. Par ailleurs, le recoupement entre les subventions versées sur la part nationale et celles versées sur la part régionale du FNDS n'est pas effectué, si bien qu'un double financement des mêmes actions est possible.

Concernant le sport de haut-niveau, le ministère de la jeunesse et des sports n'est pas toujours en mesure d'intervenir pour régulariser les situations défectueuses des fédérations. Les sanctions adviennent très tardivement, de peur de mettre en difficulté des fédérations dont le nombre de licenciés est important. Par ailleurs, les conventions d'objectifs sont des documents trop vagues pour servir de base au contrôle de la dépense publique et prévenir les situations difficiles.

Le rapport contenait donc 6 propositions :

- améliorer la transparence de gestion du FNDS : le conseil de gestion devrait être davantage qu'une « chambre d'enregistrement » et les critères de sélection des programmes à financer devraient être clairement indiqués. Le ministère de la jeunesse et des sports devra préciser les critères d'octroi des crédits pour le sport de haut-niveau et les équipements sportifs ;
- identifier les besoins du sport et mettre en place un programme de financement pluriannuel. Il est en particulier nécessaire de mettre un terme au « saupoudrage » des crédits de la part régionale ;
- réintégrer dans le budget général les actions qui incombent directement à l'Etat, notamment l'entretien des équipements qui lui appartiennent ;
- regrouper les crédits de même nature au sein du budget d'une part et au sein du FNDS d'autre part. Il n'est pas logique, par exemple, que le sport de haut-niveau soit financé à la fois sur le FNDS et sur le budget ;
- inciter le mouvement sportif à simplifier ses structures et à prendre davantage de responsabilités. La simplification des structures tant sportives (CROS, CDOS, ligues, comités) qu'administratives (services déconcentrés de la jeunesse et des sports) permettrait des économies d'échelle et un meilleur contrôle des crédits ;
- rendre les contrôles plus efficaces. Le ministère de la jeunesse et des sports ne doit pas craindre de contrôler régulièrement l'emploi des fonds publics par

les fédérations sportives. Il doit améliorer le contenu et la présentation des conventions d'objectifs, afin de savoir précisément comment sont utilisées les subventions qu'il accorde.

**Il ne s'agit donc pas de supprimer le FNDS mais de conférer à sa gestion plus de rigueur et d'efficacité en la situant dans le cadre d'une politique du sport qui doit être redéfinie et dont les moyens méritent d'être optimisés et accrus.**

*c) L'augmentation et la diversification des recettes du FNDS*

C'est dans ce contexte que doivent être appréciées les différentes mesures entreprises pour abonder les recettes du FNDS.

Afin de conforter les recettes du fonds, plusieurs initiatives ont en effet été prises.

La première d'entre elles a consisté à affecter au FNDS les bénéfices du Comité français d'organisation de la Coupe du Monde de football, soit près de 300 millions de francs. Ils sont supposés abonder en 2000 les crédits du FNDS, sur des lignes spécifiques dénommées « Fernand Sastre ». La convention signée entre l'Etat et la Fédération française de football précise en ce sens qu'un conseil spécifique, créé par arrêté et composé de représentants de l'Etat, du Comité national olympique et sportif français, et de la Fédération française de football, sera chargé de gérer ce fond. L'examen de ce dispositif devrait intervenir à l'occasion du projet de loi de finances rectificative.

La seconde initiative a consisté à créer un prélèvement de 5 % sur les droits de retransmission télévisée des manifestations sportives, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2000. Tous les organismes qui percevront des droits pour des événements sportifs nationaux, fédérations et organisateurs privés, devront cotiser à ce fonds, qui devrait être doté de 75 millions de francs environ en 2000 et entre 150 et 180 millions de francs en 2001.

L'instauration de ce prélèvement introduit un principe de partage d'une part limitée du chiffre d'affaires des disciplines sportives.

L'explosion des droits de retransmission de certaines manifestations sportives ne bénéficie qu'à certaines disciplines sportives très médiatiques, notamment le football, le dernier contrat signé par la Ligue nationale de football avec Canal + et TPS portant sur 8,1 milliards de francs pour 4 ans. La moyenne annuelle des droits de retransmission télévisée pour le football au cours des quatre prochaines années est évaluée à 2,92 milliards de francs, contre environ 1,35 milliards en 1999.

Pour l'année 1999, le montant des contrats concernant les autres sports est réparti de la manière suivante :

<b>sport</b>	<b>événements</b>	<b>montants pour 1999 (millions de francs)</b>
tennis	Roland-Garros, Bercy, Coupe Davis, Fed Cup	250
rugby	Championnat, Coupe de France, Equipe de France	142
formule 1	Grand Prix, essais	150
cyclisme	Tour de France, classique	100
patinage artistique	(fédération)	17
basket	(fédération)	15
athlétisme	Meetings privés	10

*Source : Ministère de la jeunesse et des sports*

Le total des contrats conclu avec les fédérations sportives est évalué à 2,826 milliards de francs en 1999, mais devrait augmenter au cours des prochaines années à travers les droits d'image sur Internet et les droits sur les produits audiovisuels dérivés notamment.

Le total des contrats avec les fédérations et les organisateurs privés est quant à lui estimé à 3,634 milliards de francs, mais ce montant est largement sous-estimé, car le ministère de la jeunesse et des sports ne connaît pas les montants des contrats signés par de nombreux organisateurs privés.

Le prélèvement de 5 % permettrait de redistribuer une partie de ces droits, afin de faire profiter l'ensemble du mouvement sportif de ces ressources. Le dispositif vise donc à limiter le décalage croissant entre les « sports riches » (football, tennis, rugby, cyclisme pour l'essentiel) et les autres sports, ainsi qu'à redistribuer une partie de l'argent du sport professionnel vers des clubs amateurs souvent pauvrement dotés.

Que penser de ces initiatives et tout d'abord de l'instauration d'un prélèvement sur les droits de retransmission télévisée ?

Dans son principe, le partage qu'elle instaure ne saurait qu'être approuvé.

Votre rapporteur est certes conscient que la mesure qui anticipe le vote de la loi sur l'organisation et la promotion des activités sportives, -ce qui est normal

si l'on en croit l'ordonnance organique du 2 janvier 1959- a été introduite de façon quelque peu hétérodoxe par amendement du gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale.

Mais, cette hâte peut se justifier par une volonté d'application rapide.

Il est évidemment plus contestable que celle-ci concerne des accords déjà conclus mais des avenants sont sans doute possible.

Il est enfin bien vrai que les interventions du FNDS doivent être profondément repensées. Mais cette exigence qui demandera du temps ne doit pas être un préalable à l'instauration de ce prélèvement qui est de nature à conforter la participation des sports riches au développement de la pratique sportive.

Votre rapporteur veut cependant rappeler que le FNDS est un tout et que les informations selon lesquelles il serait découpé en trois sections selon le schéma ci-dessous ne laissent pas d'être inquiétantes du point de vue de la logique même du compte et de l'efficacité de l'action qu'il est censé soutenir.

**Architecture et dotations du Fonds national de développement pour le sport  
pour 2000 et 2001**

<b>Compte d'affectation spéciale n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport »</b>			
Les différents fonds au sein du FNDS	<b>FNDS « classique »</b>	<b>Fonds « Fernand Sastre »</b>	<b>Fonds « de mutualisation »</b>
Dotation pour l'année 2000 (en millions de francs)	1.014	300 (*)	75 (*)
Dotation estimée pour 2001 (en millions de francs)	?	(reliquat)	150 à 180 (*)

(\*) estimations

Cette « démultiplication » du FNDS ne permet pas, loin s'en faut, d'améliorer la cohérence et la lisibilité de l'emploi des fonds.

Elle va de plus à rebours de la logique de mutualisation qui inspire le prélèvement nouvellement proposé.

**Il faut surtout rappeler qu'il devient urgent d'articuler une vraie politique du sport et que les recommandations du rapport de votre commission des finances sur le fonds doivent recevoir des suites concrètes.**

**C. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DU COMPTE N° 902-24  
D'AFFECTATION DES PRODUITS DE CESSIONS DE TITRES, PORTS  
ET DROITS DES SOCIÉTÉS**

Les opérations du compte ont connu un fort gonflement en 1997 où elles ont atteint 60.957,9 millions de francs en dépenses et 59.308,3 millions de francs en recettes, soit un quasi-triplement de leur volume par rapport aux flux annuels des années précédentes.

**Variation pluriannuelle des recettes et des dépenses  
imputées sur les comptes de privatisation**

(en millions de francs)

	Recettes				Dépenses			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
902-24	11.787,00	14.500,00	13.184,15	59.308,32	12.194,60	14.853,40	12.232,86	60.957,89
902-27	0,00	6.597,71	0,00		0,00	6.597,71	0,00	
904-09	13.558,31	14.423,78	20.096,80		13.232,61	17.247,33	18.530,46	
Virement 902-24 / 904-09	- 11.594,00	- 13.995,92	- 11.840,76		- 11.594,00	- 13.995,92	- 11.840,76	
<b>Total hors double compte</b>	<b>13.751,31</b>	<b>21.525,57</b>	<b>21.440,19</b>	<b>59.308,32</b>	<b>13.833,21</b>	<b>24.702,52</b>	<b>18.922,56</b>	<b>60.957,89</b>

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1997

En 1998, le projet de loi de finances initiale comprenait 28 milliards de francs d'opérations budgétées. Pour 1999, le montant était de 17,5 milliards de francs ce qui correspondait à un repli des opérations inscrites au compte, ce dont témoigne l'importance des reports de crédits.

Mais, on ne peut faire fond sur les données transmises, soit que la gestion du compte dépasse dans la réalité les limites de l'annualité budgétaire, soit que les prévisions initiales soient entachées d'imprécisions.

## 1. Description des opérations

### a) Bref retour sur 1997

Après avoir atteint près de 54 milliards de francs en 1998 les recettes comptabilisées en 1999 et en 2000 seraient en net repli puisqu'elles ne dépasseraient pas en cumulé 32 milliards de francs.

#### Le compte n° 902-24 en 1999 et 2000

(en millions de francs)

	1999	2000	Ecarts
Produit des cessions de titres publics	17.500	16.945	- 555
Crédits inscrits	17.500	16.945	- 555
dont			
Dotations en capital	17.000	16.795	- 205
Dépenses afférentes aux ventes de titres	500	150	- 350

Les principales opérations comptabilisées en recettes concerneraient :

- Air France : 4 milliards de francs
- Aérospatiale - Matra : 5 milliards de francs
- Diverses souscriptions de salariés : 3 milliards de francs dont l'essentiel à la suite de l'opération France Télécom.
- Une remontée des produits de cession du GAN : 9 milliards de francs
- Diverses cessions telles que Dassault-Systèmes ou les produits de la mise sur le marché d'une partie de l'entreprise résultant de la fusion entre Aérospatiale-Matra et DASA.

En dépenses, la baisse des crédits (- 555 millions) affecterait surtout les dépenses afférentes aux ventes de titres (- 350 millions) si bien que le montant des crédits disponibles pour les dotations en capital resteraient quasi-identiques d'une année sur l'autre. Il baisserait considérablement par rapport à 1998.

Les dépenses qui sont prévisibles concerneraient :

RFF : 19,5 milliards de francs

EPFR : 5 milliards de francs

Charbonnages de France : 4,5 milliards de francs.

Elles devraient également comporter une dépense de l'ordre de 500 millions de francs afin de soutenir l'émergence de nouvelles technologies, dépenses qui transiteraient par deux fonds créés dans les comptes de la Caisse des dépôts et consignations.

**En revanche, aucune dotation n'est prévue au profit du GIAT non plus que pour abonder le Fonds de réserve des retraites.**

## 2. Observations

### *a) Un compte dont les opérations manquent de lisibilité*

A ce stade, votre rapporteur n'est pas en mesure de vous indiquer avec une totale précision, ni la nature, ni la séquence des dépenses à intervenir en 1999 et 2000.

Il est clair que le montant des dépenses est dépendant des prévisions de recettes qui sont elles-mêmes soumises à d'importants aléas.

Néanmoins, il serait souhaitable de disposer de davantage d'informations sur les prévisions de dépenses. Une telle exigence paraît pouvoir être satisfaite puisque **les besoins financiers du secteur public sont évaluables à quelques imprécisions près.**

Il est vrai que les recettes sont de leur côté plus difficiles à évaluer.

Mais, cela tient pour une bonne part à une insuffisante maîtrise des opérations portant sur le secteur public. Depuis deux ans, il existe ainsi des écarts très substantiels entre les prévisions et les réalisations de recettes.

Au fond, tout se passe comme si les estimations budgétaires étaient produites pour la forme. Si ce phénomène ne venait pas atténuer la portée du contrôle parlementaire, on pourrait l'excuser s'il était en outre motivé par un souci de bonne gestion. Mais, subsiste le doute d'un certain "existentialisme" de la gestion du secteur public.

Force est d'ajouter que les conditions dans lesquelles sont gérées les cessions qui affectent le contour du secteur public conduisent à une marginalisation grave du Parlement.

Cette situation est d'autant moins admissible qu'elle porte sur des éléments essentiels du patrimoine de la Nation. Il faut néanmoins reconnaître qu'elle résulte en partie d'un abandon de compétences consenti par le Parlement à l'occasion du vote des textes autorisant en bloc les cessions de titres publics d'un grand nombre d'entreprises.

Mais, elle résulte aussi d'un défaut volontaire de communication gouvernementale à destination du Parlement sur chacune des grandes opérations de démembrement du patrimoine public. Il convient de s'en offusquer et d'observer par ailleurs, les trésors de soins déployés pour convaincre les investisseurs institutionnels, les analystes financiers et le public de l'intérêt de ces opérations.

**Il conviendrait qu'à tout le moins, les comptes rendus des négociations entre l'Etat et les partenaires privés intéressés ainsi que les rapports des conseils du Trésor et des entreprises publiques concernées soient transmis aux présidents des commissions des finances du Parlement.**

C'est d'autant plus nécessaire que les opérations atteignent un niveau de complexité très élevé et comportent souvent des clauses secrètes dont seule la connaissance permet d'évaluer le bien-fondé patrimonial de l'opération pour l'Etat.

Les multiples accords auxquels a donné lieu la série d'opérations portant sur Aérospatiale et Dassault-Aviation en témoignent.

*b) Un compte aux écritures insatisfaisantes*

**Un certain nombre d'opérations de dépenses retracées par le compte ne devrait pas y figurer** parce qu'elles constituent des subventions ou des financements destinés à couvrir des pertes ou charges financières (voir rapport Cour des Comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 1997).

Leur inscription en charges revient à faire financer des dépenses courantes à partir de ressources tirées de cessions d'éléments du patrimoine de l'Etat. Les montants concernés ont atteint 16,9 milliards de francs en 1997, soit près de 30 % des charges.

**A l'inverse, certaines opérations ne sont pas retracées par le compte alors qu'une conception exhaustive devrait prévaloir.** On peut, en particulier, remarquer l'absence d'inscription des recettes tirées de la privatisation du

Crédit Lyonnais, dont les justifications manquent en droit (32 milliards de francs de produit net).

De la même manière, les écritures portées au compte en 1998 peuvent appeler des critiques.

**Il est tout à fait anormal que ses opérations aient pu atteindre le double des prévisions de la loi de finances.** Les évaluations contenues par celle-ci manquaient manifestement de sincérité. Cette situation est d'autant plus choquante que le régime particulier des CAS marginalise l'intervention du Parlement dès lors que le ministre des finances se voit confier la prérogative d'ajuster les crédits en cas de plus-values de recettes sans aucun contrôle parlementaire. Combinée avec la latitude donnée une fois pour toute de transférer au secteur privé les entreprises publiques placées sur la liste des entreprises privatisables, cette situation aboutit à priver le Parlement de tout pouvoir réel sur la gestion du secteur public et, plus particulièrement, sur son périmètre.

**Ce déficit démocratique est amplifié par des inscriptions comptables qui ont suscité la critique de la Cour des Comptes.** Côté recettes, celle-ci a ainsi pu juger que « *la partie recettes de ce compte n'est pas conforme à la réalité* », ajoutant que « *la sous-évaluation des recettes du compte n° 902-24 est d'au moins 25.000 millions* » et regrettant au surplus que « *des contractions entre les recettes et les dépenses ont été opérées en contradiction avec les textes* ».

Les critiques de la Cour ont visé plus particulièrement le traitement des opérations relatives au groupe GAN. L'ensemble de ces opérations a engendré 34,4 milliards de recettes qui ont été encaissées par la société centrale du GAN (GAN SC) qui a dépensé 8,8 milliards de francs afin d'acquitter la quote-part de la vente du CIC revenant aux filiales de GAN SC qui détenaient 13 % des parts, de rembourser les prêts (3,4 milliards) et de régler les frais de privatisation (408 millions de francs).

Les produits versés à GAN SC sont venus de :

- la cession de la Compagnie financière du CIC et de l'Union européenne au Crédit Mutuel pour 13,9 milliards ;
- la cession de GAN SA à Groupama pour 19,7 milliards ;
- et de la cession de GAN International pour 477 millions de francs.

La Cour considère que ces recettes auraient du être inscrites sur le CAS. Elle appuie son jugement sur les considérations suivantes. A partir du mois d'octobre 1998, l'Etat est devenu l'actionnaire unique de GAN SC, devenu

depuis le 6 octobre de la même année, la Société de Gestion de Garanties et de Participations (SGGP). Cette entité ne saurait être considérée comme se substituant entièrement à GAN SC puisque son objet est tout différent. Appelée à gérer les appels en garantie accordés aux cessionnaires lors des différentes cessions, elle n'a pas d'activité bancaire ou d'assurances. Dès lors, le cantonnement des recettes de la privatisation de l'ensemble du groupe GAN dans la SGGP ne se justifierait pas. Lesdites recettes auraient dû remonter sur le compte dès la disparition de GAN SC.

Les observations de la Cour paraissent totalement fondées à votre rapporteur qui relève que le groupe GAN n'appartient plus au secteur public et ne se survit pas dans la SGGP. L'esprit même de l'article 71 de la loi de finances pour 1997 qui donne au compte n° 902-24 la vocation de retracer l'ensemble des opérations de cessions commandait d'y inscrire le produit des cessions du groupe GAN dès lors qu'aucune entité ne pouvait sérieusement plus les accueillir en tant que tête de groupe.

L'affectation du produit des différentes cessions à GAN SC pouvait sans doute se justifier dans la période intérimaire où cette société a persisté dans son être bien qu'elle puisse sembler largement artificielle compte tenu de la nature de opérations sous revue qui visaient, de fait, à sortir le GAN du secteur public.

Le maintien, sans autre forme de procès, des recettes issues de ces cessions dans la SGGP ne se justifie donc pas. Cette dernière structure joue en fait le rôle d'une structure intermédiaire de défaisance dont l'utilité est d'ailleurs en cause.

Si l'on avait souhaité instituer une telle structure, il eut été préférable de procéder plus clairement et d'adopter une formule semblable à celle choisie dans le cadre du plan de sauvetage du Crédit Lyonnais par exemple. Il eut fallu inscrire le produit des cessions en recettes du compte à charge pour lui d'abonder la SGGP à mesure de ses besoins.

**Il reste que le maintien de la SGGP conduit à accentuer l'opacité qui entoure parfois le niveau des engagements de l'Etat.** Et c'est aussi à juste titre que la Cour critique l'enregistrement des dépenses effectuées dans le cadre de l'opération portant sur le GAN.

A ce titre, la Cour fait d'abord observer que le niveau des garanties supportées par l'Etat a excédé le montant autorisé par l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1997 qui avait été plafonné en principal à 10,9 milliards. Elle indique que les garanties données en sus ont atteint près de 5 milliards de francs alors qu'aucune autorisation parlementaire n'est intervenue en de sens. La Cour poursuit en déplorant que ces garanties n'aient pas été inscrites dans les comptes de classe 8 de la comptabilité générale de l'Etat et qu'elles ne

figurent pas dans le rapport annuel sur les opérations bénéficiant de la garantie de l'Etat adressé au Parlement, situation qu'elle estime anormale.

Ces observations ne sont que la suite logique du choix critiquable de confier de plus en plus souvent à des structures « para-étatiques » la gestion de deniers publics sans contrôle parlementaire. **La multiplication des entités contrôlées de fait par l'Etat mais juridiquement distinctes de lui s'accompagne d'une série de débudgétisations qui, pour être commodes pour l'exécutif, entraînent une dilution des pouvoirs du Parlement contraire à l'esprit de nos institutions.**

On peut se demander au passage si l'une des commodités de la solution choisie ne consiste pas dans les facilités offertes par une gestion de trésorerie dans le cadre de la SGGP plutôt que dans le cadre normal de la gestion de trésorerie par l'Etat. C'est en tout cas la question qu'amène à se poser le déséquilibre entre les produits logés dans la SGGP et le niveau de ses engagements qui s'élèvent respectivement à 25 et 16 milliards de francs.

A ce propos, le secrétaire d'Etat au budget a en quelque sorte admis les anomalies constatées par la Cour. Il a en effet annoncé que l'excédent des ressources de la SGGP serait versé en recettes du CAS pour une somme qu'il est possible d'estimer à 9 milliards de francs<sup>1</sup>. Compte tenu de la nature des recettes du CAS qui sont précisément définies, cette affectation n'est envisageable qu'à condition d'admettre que les produits qui en sont l'objet ne constituent pas des recettes propres à la SGGP.

**Il serait dans ces conditions plus normal que le CAS retrace l'ensemble des recettes et des charges de garanties liées au transfert du GAN au secteur privé.**

*c) Un compte confronté à des charges de financement inquiétantes*

Sans doute, la situation du secteur public est-elle en voie d'amélioration. Mais, les besoins financiers restent considérables compte tenu des sinistres financiers du passé et de situations industrielles parfois fort dégradées.

Dans ces conditions, l'avenir du compte lui-même apparaît inquiétant et l'inflexion des recettes constatée l'an dernier et qui se poursuit cette année ne pourra être poursuivie. En tout état de cause, les versements destinés à réduire la dette publique ne pourront rester en l'état qu'une pure virtualité.

---

<sup>1</sup> Soit l'écart constaté pour la Cour entre les ressources de la SGGP et ses charges prévisibles.

**D. LES COMPTES DE PRÊTS À DES ETATS ETRANGERS OU LES DIFFICULTÉS DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE LA FRANCE**

Estimée à 1.829 millions de francs en 1998, la charge nette des comptes de prêts s'est transformée en exécution en une charge limitée à 0,6 milliard grâce au redressement du solde du compte de prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de leurs dettes envers la France. Pour 1999, un modeste excédent de 86,5 millions de francs était prévu. Celui-ci s'accroîtrait encore l'an prochain pour s'établir à 1,9 milliard de francs. Cette évolution contribuerait à compenser la détérioration du solde des comptes d'affectation spéciale.

La nomenclature des comptes de prêts ne varierait pas mais, des quatre comptes, seuls deux sont réellement actifs. En effet, le compte retraçant la consolidation des avances du Trésor et celui décrivant les opérations du Fonds de développement économique et social n'ont plus qu'une existence marginale.

Seuls les comptes de prêts consentis aux Etats étrangers enregistrent des opérations significatives.

Il existe deux comptes de prêts aux Etats étrangers :

- le compte n° 903-07 "Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement" ;
- le compte n° 903-17 "Prêts à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France".

**Evolution des opérations des comptes de prêts aux Etats étrangers<sup>1</sup>**  
(en millions de francs)

	1999	2000	Ecart 2000/1999
<b>Compte n° 903-07</b>			
Recettes	1.443,5	2.675,4	+ 1.231,9
Dépenses	208	850	+ 642
Charge nette	- 1.235,5	- 1.825,4	- 589,9
<b>Compte n° 903-17</b>			
Recettes :	3.900	3.500	- 400
Dépenses :	5.200	3.500	- 1.700
Charge nette	1.300	0	- 1.300
<b>Totaux :</b>			

---

<sup>1</sup> En crédits de paiement.

	1999	2000	Ecart 2000/1999
Recettes	5.343,5	6.157,4	+ 813,9
Dépenses	5.408	4.300	- 1.108
Charge nette	64,5	- 1.825,4	- 1.889,9

Dans un contexte de gonflement modéré des recettes résultant de la progression des remboursements des prêts aux Etats étrangers, la charge nette des comptes de prêts à l'étranger se réduirait pour s'établir à -1.956,4 millions de francs et dégager ainsi un fort excédent.

### **1. Le compte n° 903-07 "Prêts à l'Agence française de développement et à des Etats étrangers"**

Ce compte est l'un des instruments importants de la politique étrangère de la France.

Depuis 1995, aucune dépense n'avait été réalisée au profit de la Caisse française de développement (CFD) et les crédits ouverts ne concernaient que des opérations de prêts du Trésor à des Etats étrangers qui correspondent à la politique protocolaire de la France. En 1999, la situation avait changé du tout au tout, les charges du compte, en forte régression avec 208 millions de francs contre 2 milliards l'année précédente n'étant plus destinées qu'à abonder les moyens de l'AFD.

Le niveau des crédits du compte est en constante réduction. En 1995, ils atteignaient 5.925 millions de francs ; ils ont été réduits à 3.717 millions en 1996 puis à 2.982,5 millions en 1997 et, enfin, à 2.000 millions pour 1998. Les crédits inscrits en loi de finances dépendent pour l'essentiel, des besoins résultant des protocoles conclus dans le passé. Le délai moyen d'exécution des protocoles varie en effet entre 4 et 5 ans si bien que les crédits d'une année ne sont que pour 20 à 25 % d'entre eux nécessités par les protocoles de l'année courante. Quelques exceptions interviennent parfois comme le montre l'exemple du prêt de 2 milliards de francs consenti en 1996 à la Russie dont le paiement a été réalisé intégralement l'année de l'engagement.

**Mais, c'est bien à la réduction des volumes des protocoles signés dans le passé que correspond celle des crédits ouverts.**

Hors prêt à la Russie, les protocoles conclus par la France avec les Etats étrangers se sont inscrits en diminution constante : de 3.311 millions en 1995,

ils sont passés à 2.583 millions en 1996 tandis qu'au 1er semestre 1997 seul un protocole de 60 millions avait été conclu en faveur de la Bolivie.

Depuis, un certain redressement de la pratique protocolaire est notable dans le cadre de la nouvelle procédure RPE (réserve pays émergents). Mais la baisse du niveau de soutien de la France au monde en développement réalisé à partir du compte est patente.

**Cette baisse ne résulte pas seulement d'orientations librement choisies.** Elle provient également des "règles de consensus" de l'OCDE qui imposent des contraintes renforcées à l'intervention économique en faveur des pays en développement.

Celles-ci se traduisent par le renforcement de l'obligation de réserver une fraction de l'intervention à des dons purs et simples -la part de l'élément "don" devant être de 35 % dans les cas ordinaires et de 50 % lorsque sont concernés les pays les moins avancés- et par l'exclusion du champ des interventions de secteurs considérés comme justiciables de financements privés tels que les télécommunications.

L'encours des prêts sur protocole s'élevait fin 1998 à 73,9 milliards de francs, les plus gros débiteurs étant le Maroc (7,3 milliards), l'Indonésie (6,5 milliards), la Chine (5,9 milliards) et l'Inde (5 milliards).

Une question se pose : les perspectives de remboursements des prêts du Trésor retenues pour évaluer les recettes du compte traduisent sans doute une nette amélioration par rapport aux estimations pour 1998 et 1999. Au regard de l'évolution de la situation internationale, il n'est pas acquis que l'assainissement des encours réalisé dans le passé puisse justifier cette prévision. Les perspectives concernant la situation économique des débiteurs sont en effet très défavorables.

S'agissant du chapitre retraçant les prêts à l'Agence française de développement, le projet de loi de finances pour 1998 ne lui consacrait comme en 1997 aucune dotation spécifique. La dotation prévue en 1999 s'élevait à 208 millions de francs et se situe en hausse, à 350 millions en 2000. La sous-consommation des crédits disponibles dans le passé a dégagé un solde de l'ordre de 400 millions de francs, ce qui devrait permettre de soutenir quelques opérations de développement économique et social.

Le déroulement des projets soutenus par l'AFD prend du temps. Les projets s'étalent sur plusieurs années et sont soumis à des conditions suspensives qu'il s'agisse des projets publics ou parapublics pour lesquels l'agence consent des prêts à conditions concessionnelles ou des projets du secteur privé soutenus à des conditions de marché raisonnables.

Un meilleur suivi des projets s'impose, comme notre collègue, rapporteur spécial de la coopération a périodiquement l'occasion de le souligner.

## **2. Le compte de prêts du trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France (n° 903-17)**

### **❶ L'objet et le financement du compte**

Le compte n° 903-17 est l'un des instruments budgétaires de prise en charge des impayés constatés sur des crédits accordés à des Etats étrangers, soit au titre des grands contrats, soit dans le cadre de la politique d'aide au développement.

Il assure ainsi le refinancement par l'Etat, des créances les plus compromises, mais son intervention est subordonnée à la conclusion d'un accord en "Club de Paris" avec le pays défaillant qui est subordonné à l'agrément du fonds monétaire international.

Concrètement, il retrace, en dépenses, les versements effectués par le Trésor en vue d'honorer, à la place du pays emprunteur, les échéances :

- d'un prêt précédemment accordé par le Trésor ou l'AFD ;
- d'un prêt de refinancement précédemment accordé par Natexis pour le compte de l'Etat ou du Trésor.

En contrepartie de la prise en charge des échéances ainsi consolidées, le Trésor constate une créance sur le pays emprunteur, créance dont les modalités de remboursement sont adaptées à la situation du débiteur (délai de grâce de 5 ans, taux d'intérêt réduit). Les remboursements en capital viennent alors en recettes du compte n° 903-17, tandis que les intérêts alimentent le budget général.

### **❷ Evolution récente : le poids de la crise de l'endettement**

Le compte n'est véritablement actif que depuis 1985, date à laquelle il a été décidé de mettre progressivement fin à la procédure de refinancement de la BFCE. Il s'agissait ainsi d'assurer effectivement la budgétisation des créances compromises au lieu de les faire porter par un intermédiaire agissant pour le compte de l'Etat.

Le tableau suivant retrace l'évolution des recettes et des dépenses du compte, et illustre l'impact de la crise de l'endettement sur le budget de l'Etat.

	<b>DEPENSES</b>	<b>RECETTES</b>
--	-----------------	-----------------

CST 903-17	LFI	Exécution	LFI	Exécution
1990	7.650	7.646	500	660
1991	9.000	9.006	500	732
1992	9.000	9.000	600	1.024
1993	11.383	5.883	1.000	535
1994	9.000	6.935	1.000	313
1995	10.000	2.079	1.250	768
1996	3.000	3.507	1.300	2.914,5
1997	1.000	3.672,2	1.600	2.793,9

Alors que de 1990 à 1992, les dépenses effectuées correspondaient aux crédits autorisés en loi de finances initiale, les dépenses sont devenues très inférieures aux prévisions entre 1993 et 1995. Cette décélération brutale des dépenses était le résultat :

- d'une part, des pays sortis de la crise de la dette, qui avaient respecté leurs engagements envers leurs créanciers (Brésil, Maroc, Mexique et les pays d'Asie du sud-est) ;
- d'autre part, des pays dont, à l'inverse, la viabilité financière demeurait insuffisante et qui n'avaient pas obtenu un accord avec le FMI, préalable nécessaire pour le réaménagement de la dette en Club de Paris (Madagascar, Nigeria, Soudan et Zaïre).

L'exécution en 1995 (2.079 millions de francs), très nettement inférieure aux prévisions, s'était expliquée par le faible nombre de pays passés en Club de Paris <sup>1</sup>.

- Le projet de loi de finances pour 1997 avait tiré les conséquences de cette évolution et fixé à 1 milliard de francs le montant des dépenses du compte.

En conséquence, la charge nette se trouvait ainsi annulée et le compte devait dégager un excédent de 600 millions de francs).

### **Mais une inversion de tendance s'est produite en 1996.**

---

<sup>1</sup> Ce phénomène avait permis une annulation de crédits de 2.840 millions de francs dans l'arrêté du 28 juin 1995 accompagnant la première loi de finances rectificative pour 1995. La seconde loi de finances rectificative pour 1995 avait comporté à nouveau une annulation de crédits de 3,7 milliards de francs.

Les crédits ouverts en 1996 s'élevaient à 3 milliards. La consommation de crédits s'est montée à 3.507 millions de francs. Elle a été permise par un report de crédits de 3.446,4 millions de francs de l'exercice 1995 sur l'exercice 1996. Au terme de cette dernière année, le report de crédits s'élevait à 2.939,4 millions de francs. Ils devraient être entièrement mobilisés pour financer les dépenses effectuées en 1997 qui, avec 4 milliards excéderaient les crédits ouverts en loi de finances (1 milliard de francs).

**L'absence de crédits reportables en 1998 a nécessité d'ajuster les dotations aux besoins réels estimés alors à 4 milliards de francs.** Ces besoins correspondaient à des accords déjà conclus et à des accords bilatéraux en cours de négociation (Bosnie, Cameroun, Congo, Gabon, Côte-d'Ivoire...).

En fait, l'exécution 1997 a permis de dégager un solde de 267 millions de francs. Mais, le montant des besoins pour 1998 dépasserait le disponible. Il s'est élevé à 5,8 milliards de francs, soit un déficit de moyens qui a contraint à un abondement de crédits en loi de finances rectificative à hauteur de 1,3 milliard. Les besoins ont été couverts par une inscription en loi de finances rectificative.

L'estimation des dépenses réelles de 1999 et 2000 est à l'évidence délicate. L'effet des diverses annulations des dettes consenties à de nombreux pays, en particulier l'annulation consentie aux Etats victimes du cyclone « Mitch » et des pays les plus pauvres, devrait se poursuivre et alléger les dépenses du compte. Un tel scénario qui pèse sur ses recettes devrait se reproduire en 2000. Les prévisions concernant les opérations du compte en témoignent avec une réduction des crédits de 1,7 milliard de francs. Mais, au-delà des aléas ponctuels liés aux dates de passage en Club de Paris, votre rapporteur constate qu'à l'avenir, la décroissance des charges du compte sera sans doute extrêmement progressive du fait de la situation de nombre de pays à revenus intermédiaires, ou des problèmes aujourd'hui posés par certains Etats potentiellement riches, mais au comportement de paiement incertain.

## ***E. LES ARTICLES RATTACHÉS***

### **1. Les articles de récapitulation des crédits**

L'article 45 récapitule les services votés relatifs aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale qui, en 2000, s'élèveraient à 19.345.619.600 francs. Votre rapporteur est en attente d'une réponse du gouvernement sur les conséquences des votes proposés par ailleurs et vous suggère de prévoir l'adoption d'un amendement de pure conséquence s'il s'avérait nécessaire.

L'article 46 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, qui se monteraient à 25.557.570.000 francs. Votre rapporteur ne disposant pas de l'article voté à l'Assemblée nationale, vous fait la même suggestion que ci-dessus.

L'article 48 concerne les services votés relatifs aux opérations à caractère temporaire des comptes. Votre rapporteur vous en propose l'adoption.

L'article 49 concerne les mesures nouvelles relatives aux comptes de prêts. Votre rapporteur vous en propose l'adoption.

L'article 50 est relatif aux mesures nouvelles concernant des comptes de commerce. Votre rapporteur vous en propose l'adoption.

## **2. Les autres articles**

L'article 44 prévoit la clôture du FSH, FFN, du Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités, du Fonds national du livre et du FARIF.

Les amendements de suppression du II et III de l'article 30 de première partie portant, le premier, affectation directe des redevances actuellement versées au Fonds national du livre au Centre national du livre, le second, affectation directe d'une fraction plafonnée de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage à la région Ile-de-France, conduisent à recommander l'adoption d'un amendement de conséquence rétablissant le Fonds national du livre et le FARIF.

L'article 47 comporte une modification du compte de commerce n° 904-06 « Opérations commerciales des domaines ». Il s'agit d'une amélioration du dispositif comptable que votre rapporteur vous propose d'adopter.

**ANNEXE :**

**DÉCISIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES**

BUDGETS	DATES D'EXAMEN EN COMMISSION	DECISIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES
<p><b>I. BUDGETS CIVILS</b></p> <p><b>A. BUDGET GENERAL</b></p> <p>- <i>Affaires étrangères</i></p> <p>- <i>Coopération</i></p> <p>- <i>Affaires européennes et</i></p> <p style="text-align: right;"><b>article 35</b></p> <p><b>Agriculture et pêche et</b></p> <p style="text-align: right;"><b>article 64 A (nouveau)</b> <b>article 64 B (nouveau)</b> <b>article 64 C (nouveau)</b> <b>article 64 D (nouveau)</b> <b>article 64</b> <b>article 64 bis (nouveau)</b></p> <p>- <i>Aménagement du territoire et environnement:</i></p> <p><b>I-. Aménagement du territoire</b></p> <p><b>II-. Environnement</b></p> <p><b>Anciens combattants et</b></p> <p style="text-align: right;"><b>article 65</b> <b>article 66</b> <b>article 66 bis (nouveau)</b> <b>article 66 ter (nouveau)</b></p>	<p>20 octobre 1999</p> <p>13 octobre 1999 25 novembre 1999</p> <p>16 novembre 1999</p> <p>27 octobre 1999</p> <p>25 novembre 1999 25 novembre 1999 25 novembre 1999 25 novembre 1999 27 octobre 1999 25 novembre 1999</p> <p>20 octobre 1999</p> <p>17 novembre 1999</p> <p>26 octobre 1999</p> <p>26 octobre 1999 26 octobre 1999 25 novembre 1999 25 novembre 1999</p>	<p><b>Adopté</b></p> <p><b>Adopté le 20 octobre 99</b> <b>Adoption</b> <b>d'un article additionnel</b> <b><u>Avant</u> l'article 64 A</b></p> <p><b>Adopté</b></p> <p><b>Rejeté</b></p> <p><b>Adopté</b> <b>Adopté</b> <b>Adopté</b> <b>Adopté</b> <b>Adopté amendé</b> <b>Adopté</b></p> <p><b>Rejeté le 27 octobre 1999</b></p> <p><b>Rejeté</b></p> <p><b>Rejeté le 25 novembre 1999</b></p> <p><b>Adopté</b> <b>Adopté</b> <b>Adopté</b> <b>Adopté</b></p>

BUDGETS	DATES D'EXAMEN EN COMMISSION	DECISIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES
<b>Charges communes</b>	18 novembre 1999	<b>Adopté</b>
<b>article 67</b>	18 novembre 1999	<b>Adopté</b>
<b>Culture</b>	21 octobre 1999	<b>Adopté</b>
- <i>Communication audiovisuelle et</i>	23 novembre 1999	<b>id° S.G.P.M</b>
<b>article 55</b>	23 novembre 1999	<b>Adopté amendé le 25 novembre 1999</b>
<b>article 55 bis (nouveau)</b>	25 novembre 1999	<b>Adopté</b>
<b>lignes 39 et 40 de l'état E annexé à l'article 51</b>	23 novembre 1999	<b>Adopté</b>
- <i>Presse</i>	23 novembre 1999	<b>id° S.G.P.M.</b>
<b>Économie, finances et industrie :</b>		<b>Rejeté le 23 novembre 1999</b>
I-. <i>Economie, finances et industrie</i>	23 novembre 1999	<b>id°</b>
<b>article 68</b>	23 novembre 1999	<b>Adopté</b>
II-. <i>Industrie</i>	27 octobre 1999	<b>id° Économie, finances et industrie</b>
III-. <i>Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat et</i>	13 octobre 1999	<b>id° Économie, finances et industrie</b>
<b>article 69</b>	13 octobre 1999	<b>Adopté amendé le 25 novembre 1999</b>
<b>article 69 bis (nouveau)</b>	25 novembre 1999	<b>Sagesse</b>
<b>article 69 ter (nouveau)</b>	25 novembre 1999	<b>Sagesse</b>
<b>article 69 quater (nouveau)</b>	25 novembre 1999	<b>Adopté</b>
- <i>Commerce extérieur</i>	20 octobre 1999	<b>id° Économie, finances et industrie</b>

BUDGETS	DATES D'EXAMEN EN COMMISSION	DECISIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES
<p>- <i>Éducation nationale, recherche et technologie</i> :</p> <p><b>I-. Enseignement scolaire</b></p> <p><b>II-. Enseignement supérieur</b></p> <p><b>III-. Recherche et technologie</b></p>	<p>21 octobre 1999</p> <p>21 octobre 1999</p> <p>3 novembre 1999</p>	<p><b>Rejeté</b></p> <p><b>Rejeté</b></p> <p><b>Rejeté</b></p>
<p>- <i>Emploi et solidarité</i> :</p> <p><b>I-. Emploi et</b> <b>article 70</b></p> <p><b>II-. Santé et solidarité</b> <b>article 70 bis (nouveau)</b></p> <p><b>III-. Ville et intégration</b></p>	<p>27 octobre 1999 27 octobre 1999</p> <p>24 novembre 1999 25 novembre 1999</p> <p>16 novembre 1999</p>	<p><b>Rejeté</b> le 10 novembre 99 <b>Rejeté</b> le 10 novembre 99</p> <p><b>Rejeté</b></p> <p><b>Adopté</b></p> <p><b>Rejeté</b></p>
<p>- <b>Equipement, transports et logement</b> :</p> <p><i>I-. Services communs</i></p> <p><i>II-. Urbanisme et logement</i></p> <p><i>III-. Transports</i> :</p> <p>1. <i>Transports terrestres</i></p> <p>2. <i>Routes</i></p> <p>3. <i>Sécurité routière</i></p> <p>4. <i>Transport aérien et Météorologie</i> <b>article 70 quater (nouveau)</b></p>	<p>3 novembre 1999</p> <p>3 novembre 1999</p> <p>18 novembre 1999</p> <p>18 novembre 1999</p> <p>18 novembre 1999</p> <p>3 novembre 1999 25 novembre 1999</p>	<p><b>Rejeté</b> le 18 novembre 1999</p> <p><b>id°</b></p> <p><b>id°</b></p> <p><b>id°</b></p> <p><b>id°</b></p> <p><b>id°</b></p> <p><b>id°</b> <b>Adopté</b></p>

BUDGETS	DATES D'EXAMEN EN COMMISSION	DECISIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES
<p><i>IV-. Mer :</i></p> <p><i>. Marine marchande</i></p> <p><b>article 70 ter (nouveau)</b></p> <p><i>. Ports maritimes</i></p> <p><i>V-. Tourisme</i></p> <p><i>- Fonction publique et réforme de l'Etat</i></p> <p><b>- Intérieur et décentralisation :</b></p> <p><i>. Sécurité</i></p> <p><i>. Décentralisation</i></p> <p><b>- Jeunesse et sports</b></p> <p><b>- Justice et</b></p> <p><b>Article 71</b></p> <p><b>- Outre-mer et</b></p> <p><b>Article 72</b></p> <p><i>- Services du Premier Ministre :</i></p> <p><b>I- Services généraux</b></p> <p><b>II- Secrétariat général de la défense nationale</b></p> <p><b>III- Conseil économique et social</b></p> <p><b>IV- Plan</b></p>	<p>20 octobre 1999</p> <p>25 novembre 1999 20 octobre 1999</p> <p>6 octobre 1999</p> <p>12 octobre 1999</p> <p>4 novembre 1999</p> <p>6 octobre 1999</p> <p>21 octobre 1999</p> <p>16 novembre 1999 16 novembre 1999</p> <p>13 octobre 1999 13 octobre 1999</p> <p>21 octobre 1999</p> <p>12 octobre 1999</p> <p>20 octobre 1999</p> <p>23 novembre 1999</p>	<p><b>id° Équipement, transports et logement</b> <b>Adopté</b></p> <p><b>id° Équipement, transports et logement</b></p> <p><b>id° Équipement, transports et logement</b></p> <p><b>id° S.G.P.M.</b></p> <p><b>Sagesse le 10 novembre 99</b></p> <p><b>id°</b></p> <p><b>id°</b></p> <p><b>Adopté</b></p> <p><b>Adopté</b> <b>Adopté</b> <b>+Adoption d'un article additionnel après l'article 71</b></p> <p><b>Adopté le 2 novembre 1999</b> <b>Adopté le 2 novembre 1999</b></p> <p><b>Rejeté</b></p> <p><b>Adopté</b></p> <p><b>Adopté</b></p> <p><b>Adopté</b></p>

