

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

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 2001, 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 (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE VOLUME I

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	3
I - BUDGETS CIVILS	
A. BUDGET GÉNÉRAL	
Affaires étrangères (<i>Rapporteur spécial : M. Jacques Chaumont</i>)	5
Aide au développement (<i>Rapporteur spécial : M. Michel Charasse</i>).....	37
Agriculture et pêche (<i>Rapporteur spécial : M. Joël Bourdin</i>)	67
Aménagement du territoire et environnement	97
I - Aménagement du territoire (<i>Rapporteur spécial : M. Roger Besse</i>).....	97
II - Environnement (<i>Rapporteur spécial : M. Philippe Adnot</i>).....	117
Anciens Combattants (<i>Rapporteur spécial : M. Jacques Baudot</i>).....	133
Charges communes (<i>Rapporteur spécial : M. Louis-Ferdinand de Rocca Serra</i>).....	157
Culture et communication	179
Culture (<i>Rapporteur spécial : M. Yann Gaillard</i>)	179
Communication audiovisuelle (<i>Rapporteur spécial : M. Claude Belot</i>).....	201
Presse (<i>Rapporteur spécial : M. Claude Belot</i>).....	221
Économie, finances et industrie	245
Services financiers (<i>Rapporteur spécial : M. Bernard Angels</i>)	245
Industrie (<i>Rapporteur spécial : M. Jean Clouet</i>).....	269
Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat (<i>Rapporteur spécial : M. René Ballayer</i>)	281
Commerce extérieur (<i>Rapporteur spécial : M. Marc Massion</i>)	289
Éducation nationale	307
I - Enseignement scolaire (<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Philippe Lachenaud</i>).....	307
II - Enseignement supérieur (<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Philippe Lachenaud</i>).....	337
Emploi et solidarité	361
I - Emploi (<i>Rapporteur spécial : M. Joseph Ostermann</i>).....	361

II - Santé et solidarité (<i>Rapporteur spécial : M. Jacques Oudin</i>).....	397
III - Ville (<i>Rapporteur spécial : M. Alain Joyandet</i>).....	441

SOMMAIRE VOLUME II

	<u>Pages</u>
Équipement, Transports et Logement	478
I - Services communs (<i>Rapporteur spécial : M. Jacques Pelletier</i>).....	478
II - Urbanisme et logement (<i>Rapporteur spécial : M. Jacques Pelletier</i>).....	494
III - Transports et sécurité routière :	509
1. Transports (<i>Rapporteur spécial : M. Auguste Cazalet</i>).....	509
2. Sécurité routière et 3. Routes (<i>Rapporteur spécial : M. Gérard Miquel</i>).....	524
4. Transport aérien et Météorologie (<i>Rapporteur spécial : M. Yvon Collin</i>)	543
IV - Mer :	561
Marine marchande (<i>Rapporteur spécial : M. Claude Lise</i>).....	561
Ports maritimes (<i>Rapporteur spécial : M. Marc Massion</i>).....	573
V - Tourisme (<i>Rapporteur spécial : Mme Marie-Claude Beaudeau</i>).....	580
Fonction publique et réforme de l'Etat (<i>Rapporteur spécial : M. Gérard Braun</i>)	589
Intérieur et décentralisation	612
Sécurité (<i>Rapporteur spécial : M. André Vallet</i>).....	612
Décentralisation (<i>Rapporteur spécial : M. Michel Mercier</i>).....	656
Jeunesse et sports (<i>Rapporteur spécial : M. Michel Sergent</i>).....	680
Justice (<i>Rapporteur spécial : M. Hubert Haenel</i>).....	696
Outre-mer (<i>Rapporteur spécial : M. Henri Torre</i>).....	716
Recherche (<i>Rapporteur spécial : M. René Trégouët</i>)	746
Services du Premier Ministre	760
I - Services généraux (<i>Rapporteur spécial : M. Roland du Luart</i>).....	760
II - Secrétariat général de la défense nationale (<i>Rapporteur spécial : M. Michel Moreigne</i>)	774
III - Conseil économique et social (<i>Rapporteur spécial : M. Claude Lise</i>).....	785
IV - Plan (<i>Rapporteur spécial : M. Claude Haut</i>)	791
B. BUDGETS ANNEXES	
Aviation civile (<i>Rapporteur spécial : M. Yvon Collin</i>)	799
Journaux officiels (<i>Rapporteur spécial : M. Thierry Foucaud</i>).....	800
Légion d'honneur, Ordre de la Libération (<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Demerliat</i>)	808
Monnaies et médailles (<i>Rapporteur spécial : Mme Maryse Bergé-Lavigne</i>).....	816
Prestations sociales agricoles (BAPSA) (<i>Rapporteur spécial : M. Joël Bourdin</i>).....	834
II - DÉFENSE	
Exposé d'ensemble et dépenses en capital (<i>Rapporteur spécial : M. Maurice Blin</i>)	857
Dépenses ordinaires (<i>Rapporteur spécial : M. François Trucy</i>)	873
III - AUTRES DISPOSITIONS	
Comptes spéciaux du Trésor (<i>Rapporteur spécial : M. Paul Loridant</i>).....	889
ANNEXE : Décisions de la commission des finances	919

AVANT PROPOS

Le présent recueil, qui comporte deux volumes, 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

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Rapporteur spécial : M. Jacques CHAUMONT

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Evolution du budget des Affaires étrangères pour 2001

(millions de francs)

	LFI de 2000	PLF 2001	Evolution	
Total dépenses ordinaires	18 654	20 069	+1 415	+7,6%
Titre III - Moyens des services	9 062	9 552	+490	+5,4%
. Personnel - Rémunérations d'activité	4 402	4 533	+131	+3,0%
. Personnel en retraite - Pensions et allocations	451	456	+5	+1,1%
. Personnel en activité et en retraite - Charges sociales	134	246	+112	+83,6%
. Matériel et fonctionnement des services	1 455	1 609	+154	+10,6%
. Subventions de fonctionnement	2 100	2 152	+52	+2,5%
. Dépenses diverses	520	556	+36	+6,9%
Titre IV - Interventions publiques	9 592	10 517	+925	+9,6%
Total dépenses en capital				
AP	3 142	2 777	-365	-11,6%
CP	2 310	2 006	-304	-13,2%
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat				
AP	478	459	-19	-4,0%
CP	398	309	-89	-22,4%
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat				
AP	2 664	2 318	-346	-13,0%
CP	1 912	1 697	-215	-11,2%
TOTAL DO + CP	20 964	22 075	1 111	5,3%

Avec 22,1 milliards de francs proposés pour 2001, le budget des Affaires étrangères représente 1,3 % du total du budget général, moins de 10 % de la charge de la dette publique, et 0,2 % du PIB.

Il affiche, en francs courants, une progression de 5,3 % par rapport à 2000 (plus 1111 millions de francs).

L'analyse de l'évolution par titre fait apparaître des mouvements contrastés, et relativement différents des tendances enregistrées au cours des exercices précédents.

➤ **Les moyens du titre III progressent, en affichage, de 5,4% (+490 millions de francs), contre 1,3 % en 2000.**

Cette évolution est essentiellement liée à la prise en compte de l'effet change-prix¹.

Elle recouvre également le transfert, en provenance du budget des Charges communes, de 115 millions de francs de crédits représentant la part patronale des cotisations dues au titre du régime d'assurance-maladie des personnels civils titulaires de l'Etat.

Elle traduit enfin, dans une moindre mesure, l'effet de la budgétisation partielle du fonds de concours « droits de chancellerie », soit 119 millions de francs au total, affectés pour moitié au titre III et pour moitié au titre IV.

Si on exclut ces différents éléments, le solde net des mesures nouvelles correspondant à une réelle majoration des moyens de fonctionnement du ministère ne représente que 41 millions de francs, soit une progression de 0,45 % en francs courants, alors que l'hypothèse sur le taux d'inflation s'établit à 1,3 %.

En francs constants et hors mesures dollar et transferts divers, les moyens de fonctionnement du ministère diminuent donc de 0,8%.

➤ **Les crédits d'intervention du titre IV augmentent de 9,6 % (+925 millions), après une diminution de 2% en 2000.**

Cette forte majoration recouvre essentiellement celle des contributions obligatoires, les moyens affectés à la coopération culturelle et à la coopération au développement étant globalement reconduits en francs courants.

¹ Sur la base d'un dollar à 6,47 FF, cours déjà largement dépassé aujourd'hui.

➤ Après avoir très fortement progressé dans le précédent budget (plus 70 % en autorisations de programme et plus 43% en crédits de paiement), **les opérations d'investissement financées sur le titre V enregistrent une très nette diminution** : - 4 % en autorisations de programme et -22,4 % en crédits de paiement, malgré le rattachement d'une partie (60 millions de francs) du fonds de concours « droits de chancellerie ».

➤ **Enfin, les crédits du titre VI, qui financent pour l'essentiel des projets de développement, enregistrent une chute importante** : -13 % pour les autorisations de programme (après -0,1 % en 2000), et -11 % pour les crédits de paiement (après + 5 % en 2000). Cette diminution n'est que partiellement liée au transfert des crédits francophonie sur le titre IV.

A. MOYENS DE FONCTIONNEMENT (Titre III)

Au titre de l'exercice 2001, les moyens des services bénéficient de 9,5 milliards de francs de crédits de fonctionnement, ce qui correspond à une augmentation nette de 490 millions de francs, soit une progression de 5,4%, nettement supérieure à celle enregistrée pour l'exercice 2000 (+1,3 %).

Evolution du titre III

(millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution	
Rémunérations	4 403	4 533	+130	+3,0%
Pensions et allocations	451	456	+5	+1,1%
Charges sociales	134	246 ⁽¹⁾	+112	+84,0%
Matériel et fonctionnement des services	1 455	1 609 ⁽²⁾	+154	+10,6%
Subventions de fonctionnement	2 100	2 152	+52	+2,5%
Dépenses diverses	520	556	+36	+6,8%
Total	9 062	9 552	+490	+5,4%

(1) dont 115 millions de francs, transférés à partir du budget des Charges communes

(2) dont 96 millions de francs, transférés du chapitre "indemnités et allocations diverses", au titre de la réforme des frais de représentation, et 60 millions de francs issus de la budgétisation partielle du fonds de concours "droits de chancellerie"

L'effet « mesures acquises » entraîne une diminution nette de 23,6 millions de francs et les « mesures nouvelles » s'élèvent, en total net, à 513,2 millions de francs.

En réalité, près de la moitié des mesures nouvelles correspond à l'ajustement nécessaire pour tenir compte des évolutions de change-prix sur les rémunérations, soit un total évalué à 220 millions de francs.

Parallèlement, l'ajustement des crédits nécessaires au financement des pensions, prestations sociales et cotisations sociales versés par l'Etat s'élève à 10 millions de francs.

Le quart, soit 135,5 millions de francs nets, correspond à diverses mesures de transfert.

Les principaux mouvements concernent d'une part le transfert, en provenance du budget des Charges communes, des crédits de cotisations patronales au titre du régime d'assurance-maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, pour un montant de 115 millions de francs, et d'autre part, en provenance du titre IV, la réimputation des dépenses de fonctionnement des établissements culturels et de coopération dotés de l'autonomie financière.

Par ailleurs, la budgétisation partielle du fonds de concours « droits de chancellerie » bénéficie, pour moitié, soit 59,5 millions de francs, au titre III.

On exclura enfin les 33,6 millions de francs de mesures nouvelles destinés aux moyens d'informatique et de télématique, pour « *le développement des projets nouveaux ou l'extension d'applications existantes* », dans la mesure où, comme d'ailleurs dans le budget 2000, ils sont strictement compensés par l'annulation d'un montant équivalent traduisant l'« *ajustement des crédits au niveau nécessaire au maintien de l'existant et au renouvellement* »... Dont acte.

Si l'on exclut ces différents éléments, le solde des « mesures nouvelles » correspondant à une réelle majoration des moyens de fonctionnement du ministère ne représente que 41 millions de francs.

Au total, les principales mesures nouvelles positives se résument à la création de 14 emplois nouveaux à l'administration centrale pour 3 millions de francs, à une majoration de 12 millions de francs de la subvention de fonctionnement de l'AEFE, destinée aux bourses et au renforcement des N.T.I.C., à une majoration de 9 millions de francs de la subvention de l'OFPRA, et à 6 millions de francs destinés à financer la réouverture de centres culturels à Alger, en commençant par celui d'Annaba.

Une inscription de 6 millions de francs est par ailleurs prévue pour financer la titularisation, au sein du Ministère des Affaires étrangères, des agents contractuels de catégorie A issus de l'ex Ministère de la Coopération.

B. MOYENS IMMOBILIERS ET D'ÉQUIPEMENT (Titre V)

Alors que l'exercice 2000 avait bénéficié d'une sensible majoration des crédits immobiliers : plus 70 % en autorisations de programme, et plus 43,2 % en crédits de paiement, le projet de budget 2001 se caractérise par une très sensible diminution des moyens : moins 4 % en autorisations de programme et moins 22,4 % en crédits de paiement, et ce malgré le rattachement de 59,5 millions de francs (en crédits de paiement et en autorisations de programme), du fait de la budgétisation partielle du fonds de concours « droits de chancellerie ».

Seuls les établissements d'enseignement (réseau AEFÉ) bénéficient d'une progression de leurs moyens, destinée notamment à financer la construction des lycées de Moscou et de Milan.

Les principales opérations envisagées, retracées ci-dessous, représentent un montant global de 348 millions de francs d'autorisations de programme, ce qui laisse une « marge de manoeuvre » de l'ordre de 130 millions de francs.

Opérations immobilières envisagées en 2001

(à titre indicatif)

-opérations classées par montant-

- lycée de Moscou (65 MF)¹
- rénovation et restructuration de l'ambassade de Varsovie (60 MF)
- nouveau lycée de Milan (55 MF)²
- construction de la résidence diplomatique d'Abuja (27 MF)
- restructuration de l'ambassade de Pretoria (22 MF)
- construction de l'ambassade de Tokyo (20 MF)³
- 2^{ème} tranche du consulat d'Annaba (15 MF)
- rénovation des installations électriques de l'Hôtel du Ministre à Paris (11 MF)
- rénovation du consulat d'Ho-Chi-Minh Ville (12 MF)
- rénovation de l'ambassade d'Accra (10 MF)
- 2^{ème} tranche de l'Institut français d'Amérique Latine à Mexico (8 MF)
- construction du campus diplomatique de Koweït City (6,5 MF)
- construction du campus diplomatique de Decca (6,5 MF)
- restructuration du campus diplomatique de Moroni (6 MF)
- restructuration des services culturels d'Amman (6 MF)
- rénovation de la résidence diplomatique de Téhéran (6 MF)
- relocalisation du centre culturel de Tunis (6 MF)
- nouveau lycée du Caire (3 MF)⁴
- lycée de Bruxelles (2MF)
- construction de l'ambassade de Praia (1,5 MF)

(1) en attente de la délivrance, « conditionnelle », du permis de construire

(2) 110 MF prévus au total

(3) 250 MF prévus au total

(4) 170 MF prévus au total

C. MOYENS D'INTERVENTION (Titre IV)

Les crédits d'intervention du titre IV devraient s'élever pour 2001 à 10,5 milliards de francs, soit 48 % du total du budget du ministère. Ceci correspond à une augmentation importante de 9,6 % par rapport à l'exercice précédent -soit plus 925 millions de francs- après une diminution de 2 % en 2000.

Evolution du titre IV

(millions de francs)

	LFI	PLF	Evolution	
	2000	2001		
Interventions politiques et administratives	160	150	-10	-6,3%
Action internationale	9 268	10 215	+947	+10,2%
Action sociale, assistance et solidarité	147	152	+5	+3,1%
Total	9 575	10 517	+942	+9,8%

En réalité, cette importante majoration des moyens d'intervention correspond, pour l'essentiel, à un abondement conséquent des contributions obligatoires à des dépenses internationales. Celles-ci bénéficient en effet, dès la loi de finances initiale de 852,5 millions de francs de crédits nouveaux, après une diminution de 30 millions de francs en 2000. Pour l'essentiel, ces majorations concernent les opérations de maintien de la paix.

Votre rapporteur souhaite ici souligner que cette majoration correspond, en partie, à un rebasage en loi de finances initiale de crédits régulièrement accordés en cours d'exécution. Ainsi, 152 millions de francs supplémentaires ont été accordés en cours de gestion 1998, et 360 millions de francs en cours de gestion 1999. L'« effort » consenti par Bercy correspond donc partiellement à l'anticipation de ce qu'il aurait été contraint de faire de toute façon en cours d'exercice. Il reste que l'affichage est meilleur, ce qui est important pour nos partenaires.

Le titre IV bénéficie par ailleurs d'un transfert de 145,3 millions de francs, au titre des crédits de la francophonie, précédemment inscrits sur le titre VI (Fonds de solidarité prioritaire).

La non-reconduction de crédits inscrits au budget 2000 conduit à la suppression de 18 millions de francs.

Enfin, la révision des services votés se traduit par une diminution de 134 millions de francs.

Dans les deux cas, c'est la coopération culturelle et scientifique qui est la plus touchée : moins 7,7 millions de francs au titre de la non-reconduction, et moins 67,5 millions de francs au titre de la révision des services votés. La coopération militaire perd également, au titre de la révision des services votés, 35 millions de francs.

D. FINANCEMENT DE PROJETS DE DÉVELOPPEMENT (Titre VI)

L'essentiel des crédits inscrits au titre VI, soit 2.318,15 millions de francs en autorisations de programme et 1.697,15 millions de francs en crédits de paiement, est affecté aux projets d'aide au développement mis en œuvre par le Fonds de solidarité prioritaire et par l'Agence française de Développement.

L'évolution globale des crédits du titre VI fait apparaître une quasi-reconduction du montant des autorisations de programme (+0,2 %) et une sensible diminution du montant des crédits de paiement (-11,2 %).

En réalité, hors crédits du réseau des établissements culturels et de coopération, crédits des projets de coopération militaire et crédits d'opérations exceptionnelles, les moyens destinés à financer des projets de développement diminuent -de 2.300 millions de francs à 2.287 millions de francs pour les autorisations de programme et de 1.894 millions de francs à 1.707 millions de francs pour les crédits de paiement-.

La diminution des moyens du FSP ne correspond que partiellement au transfert des crédits « francophonie » au Titre IV.

L'évolution 2001 est clairement marquée par la rupture de la parité respectée jusqu'à présent entre le FSP et l'AFD, au profit de l'Agence, devenue « opérateur-pivot » de l'aide au développement, qui bénéficie de moyens désormais clairement supérieurs, en autorisations de programme comme en crédits de paiement, renforçant ainsi la tendance constatée précédemment.

II. PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT

Pour l'exercice 2000, cinq « agrégats » avaient été identifiés pour « *permettre l'analyse et le suivi* » du budget des affaires étrangères : « Administration centrale », « Services et réseaux à l'étranger », « Coopération et interventions internationales », « Assistance et enseignement », « Recherche ».

L'exercice 2001 se caractérise par une modification de ces agrégats, ramenés à 3, ce qui en rend évidemment le « suivi » plus malaisé.

- « Administration centrale » et « Services et réseaux à l'étranger » sont regroupés au sein de l'agrégat « Personnel, moyens et équipement des services » ;

- « Assistance et enseignement » devient « éducation et solidarité » et perd au passage les crédits d'équipements des établissements culturels ;

- « Coopération et interventions internationales » couvre tout le reste, en conservant la même dénomination, et en absorbant les crédits correspondant à l'ancien agrégat « recherche », soit environ 900 millions de francs, correspondant pour l'essentiel à des contributions obligatoires.

**A. « PERSONNEL, MOYENS ET ÉQUIPEMENT DES SERVICES » :
7 MILLIARDS DE FRANCS (agrégat 01)**

Les moyens des services de l'administration centrale et des services et réseaux à l'étranger (personnel, fonctionnement et équipement) représentent le tiers du budget des affaires étrangères.

1. Évolution des effectifs

Comme en 2000, l'effectif total -mesuré en emplois budgétaires- du ministère restera globalement stable, à 9.471 emplois, soit 4 suppressions nettes.

Cette apparente stabilité correspond en réalité à **un important mouvement de transformations d'emplois budgétaires**, soit 1877 suppressions et 1873 créations.

Celui-ci confirme en particulier la poursuite de la suppression des emplois de contractuels -moins 408 sur l'exercice 2001-, au profit d'une progression des postes de titulaires (plus 56) et surtout des militaires sous contrat et de carrière (plus 348 postes, liés à la création d'emplois budgétaires de gardes de sécurité).

On soulignera tout d'abord que les effectifs réels sont sensiblement inférieurs aux emplois budgétaires.

Ainsi, en 1999, pour 9.760 emplois budgétaires, on comptabilisait 8.720 effectifs réels, soit 1040 emplois budgétaires ne correspondant pas à des effectifs en poste.

On soulignera ensuite le poids des recrutés locaux, soit 5.894 personnes au 31 décembre 1999, c'est-à-dire **60 % du total des emplois budgétaires du ministère.**

Enfin, si on tient compte également des 3.200 agents locaux des établissements à autonomie financière, financés de manière indifférenciée sur les budgets de ces établissements, voire des quelques 3000 coopérants

techniques et culturels, financés sur titre IV, au titre de « transfert de savoir-faire », au terme d'une procédure qui appelle les plus vives réserves quant au respect du principe de spécialité budgétaire, il apparaît que le total des personnes travaillant pour le compte du ministère des Affaires étrangères, et rémunérés sur fonds publics, s'élève à près de 16.000.

2. Le cas particulier des recrutés locaux

Évalués à près de 6.000 au 31 décembre 1999, soit 60 % du total des emplois budgétaires sur titre III, les « recrutés locaux » représentent une composante spécifique des personnels employés par le ministère des Affaires étrangères.

Les crédits destinés au financement de leurs rémunérations sont inscrits au chapitre 31-98, qui bénéficie de 570 millions de francs en 2001, soit une progression de près de 12 millions de francs (+2,1%) -uniquement liée à la prise en compte d'une hypothèse dollar à 6,47 F, aujourd'hui largement dépassée.

Aucune mesure d'amélioration n'est donc financée.

Ceci est regrettable, compte tenu de l'ampleur croissante des disparités existant, dans ce secteur, entre différents services français d'une part, et avec le secteur privé d'autre part. La qualité du recrutement, et donc du service rendu, ne peut donc que se dégrader.

3. Le remplacement des CSN

Votre rapporteur souhaite ici souligner l'interrogation qui pèse sur les conditions et les perspectives de remplacement des anciens coopérants du service national, appelés à disparaître définitivement au 31 décembre 2002.

420 CSN servent encore dans les services à l'étranger, 90 dans les Chancelleries, 430 dans les services et établissements culturels et 420 dans le réseau AEFÉ, soit un total de 1.360 personnes.

Ils occupent souvent des emplois relativement pointus, notamment dans les secteurs de l'informatique et de la médecine, pour des rémunérations quasi-nulles. Assurer leur indispensable remplacement ne sera pas nécessairement aisé. Pour l'instant, le ministère « *prévoit de remplacer les coopérants par des volontaires civils* ».

4. Bilan de la « réforme » du ministère

Plusieurs chantiers ont été ouverts, plus ou moins concomitamment, concernant les méthodes de gestion du ministère et des postes, et se traduisent à ce jour par des bilans divers.

Pilotée par un Comité de management réunie autour du ministre, la modernisation de la gestion du ministère et du réseau à l'étranger se traduit par une profonde réforme des procédures budgétaires et comptables, qui laisse parfois les postes clairement plus désorientés que la « Centrale ».

La réforme comptable, initiée en 1996, devrait être généralisée à l'ensemble du réseau en 2002 : tous les ambassadeurs deviendront ordonnateurs secondaires uniques des dépenses de l'Etat, quelle que soit leur nature ; le trésorier-payeur-général pour l'étranger deviendra le comptable unique des opérations de l'Etat à l'étranger ; l'ordonnancement de délégation sera substitué à l'ordonnancement provisionnel, pour déboucher, à terme, sur une véritable déconcentration.

Pour l'exercice 2000, la réforme comptable concerne 30 pays, près du tiers des postes diplomatiques et consulaires, et 44 % des crédits du département, tous titres confondus. En 2001, elle sera étendue à 15 pays supplémentaires. En 2000, la masse des crédits délégués représente désormais plus de la moitié de l'ensemble des crédits mis en place à l'étranger (soit 1,4 milliard de francs sur 2,7 milliards de francs). Un petit tiers de ces crédits -400 millions de francs- sont déconcentrés.

Le projet de budget 2001 poursuit la mise en œuvre de la déconcentration des crédits des services à l'étranger, avec la création d'articles spécifiques identifiant désormais les crédits délégués d'une part, et les crédits déconcentrés de l'autre, pour les frais de déplacement, les frais de représentation et les dépenses de fonctionnement.

La mise en œuvre concrète sur le terrain n'est toutefois pas exempte de difficultés.

Il apparaît d'abord souhaitable de développer et généraliser dans les meilleurs délais le logiciel COREGE, mieux adapté, et de parvenir à une simplification accrue des procédures budgétaires et comptables.

Ensuite, la déconcentration des crédits de subventions destinées notamment à des associations semble s'accompagner localement de réelles difficultés de gestion.

Enfin, les centres culturels et de coopération à autonomie élargie créés à compter de 1996 paraissent en totale contradiction avec la réforme comptable. Le présent projet de loi de finances entame d'ailleurs leur suppression qui sera définitivement acquise le 1^{er} janvier 2002.

Pour l'immédiat, la coexistence des deux est manifestement difficile et conduit souvent à une mauvaise utilisation des crédits. Il n'est pas certain que la méthode de remplacement prévue soit beaucoup plus claire, dès lors qu'elle semble prévoir trois enveloppes différentes de crédits de coopération.

Elle suppose en tout cas une sérieuse pédagogie en amont, et le choix de personnels formés à ce type de maniement.

Plus généralement, la déconcentration des crédits nécessite un important renforcement des services administratifs, financiers et comptables à l'étranger, ce qui ne va pas forcément dans le sens du mouvement actuel. Elle implique en outre un effort important au niveau de l'évaluation et du suivi des opérations ainsi mises en œuvre.

Ceci conduit votre rapporteur à formuler quelques réserves liées à la difficulté de mener de front plusieurs réformes de gestion concomitantes, voire parfois concurrentes.

En revanche, il estime que certaines autres évolutions en profondeur, rendues éminemment nécessaires par celle du monde contemporain, ne sont peut-être pas encore suffisamment prises en compte : ouverture du département sur l'extérieur, avec un renforcement des mobilités extérieures (autres que sur des postes « institutionnels » ou multilatéraux), et l'accueil de personnels non diplomates, renforcement des compétences et de la formation économique et financière, mise en œuvre plus systématique des capacités d'analyse prospective, débouchant sur l'élaboration de « documents stratégiques pays » systématiques¹.

B. « ÉDUCATION ET SOLIDARITÉ » : 2,2 MILLIARDS DE FRANCS
(Agrégat 12)

Conservé en l'état en 2001, exception faite d'un changement de dénomination² - cet agrégat recouvre deux missions assez distinctes : l'action consulaire en faveur des Français à l'étranger (aide sociale aux démunis, aides à l'emploi et à la formation professionnelle, aide aux français de passage en difficulté) et l'assistance aux réfugiés en France d'une part, et l'enseignement français à l'étranger, d'autre part.

Avec une dotation globale de 2,2 milliards de francs pour 2001 (soit +2,1 % par rapport à 2000)³, cet agrégat composite représente près de 10 % du budget des affaires étrangères.

¹ Ils sont aujourd'hui mis en œuvre à « titre expérimental » par la seule DGCID et limités à quatre postes : Beyrouth, Pretoria, Nouakchott et Vientiane.

² Anciennement « assistance et enseignement ».

³ Notamment lié au transfert en provenance de l'agrégat 01 des subventions de fonctionnement de l'OFPPA et de la Mission de l'adoption (soit 112 millions de francs).

1. L'Agence pour l'Enseignement du Français à l'Etranger (AEFE) : 2 milliards de francs

La subvention de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, soit 2 milliards de francs, progresse de 2 % en 2001 (plus 41 millions de francs) et représente l'essentiel de cet agrégat.

L'AEFE comprend 267 établissements en gestion directe ou conventionnés.

En 1999-2000, le réseau AEFE a scolarisé 157.235 enfants, dont 42 % d'enfants français de familles résidant à l'étranger, 44 % d'enfants nationaux de pays d'implantation, et 14 % d'enfants originaires de pays tiers. Le nombre de bourses accordées a sensiblement diminué, passant de 17.153 pour 1996 à 16.424 pour 2000¹.

L'AEFE emploie environ 6.100 expatriés (moins de 2000) et résidents (plus de 4.000), et près de 14.866 agents, dont 8.766 recrutés locaux.

La subvention globale versée par le Ministère des Affaires étrangères, soit 2 milliards de francs environ, représente un montant à peu près équivalent à celui des ressources propres de l'AEFE (droits de scolarité)

Les dix premiers pays (programmation 2000), à bénéficier du réseau AEFE sont les suivants : Maroc (231 MF), Espagne (118 MF), Etats-Unis (100 MF), Allemagne (86 MF), Madagascar (83 MF), Tunisie (79 MF), Grande-Bretagne (59 MF), Canada (59 MF), Côte d'Ivoire (55 MF) et Mexique (39 MF).

La progression de 41,7 MF de la subvention de fonctionnement de l'AEFE proposée pour 2001 recouvre les mouvements suivants :

- Mesures nouvelles bourses ²	+10,0
- Mesures nouvelles NTIC	+2,0
- Transfert d'emplois Affaires étrangères	+1,6
- Prise en compte de l'effet change-prix	+29,0
- Plan de revalorisation de carrière des enseignants	+1,5
- Transformation d'emplois	-1,3
- Révision des services votés	-1,0
- Non reconduction d'une mesure « réserve parlementaire »	-0,1

La majeure part du réseau AEFE connaît aujourd'hui une agitation profonde généralisée, et d'une ampleur jamais atteinte à ce jour, qui réunit unanimement enseignants et parents d'élèves autour de revendications liées à la contestation du plan de réforme du 14 juin 2000, lequel prévoit la suppression de 600 postes en six ans, à l'insuffisance des rémunérations, à la hausse des droits d'écologie et à la diminution du nombre de bourses.

¹ Si les crédits ont sensiblement progressé entre 1996 et 2000 (de 185 MF à 232MF), la diminution du nombre de boursiers reflète la forte augmentation du coût unitaire (de 10.785 F à 14.126 F).

² Contre 15,5 MF en 2000.

Il apparaît de plus en plus clairement que la triple mission confiée en réalité à l'AEFE -scolarisation des enfants français à l'étranger, scolarisation des enfants étrangers, action culturelle-, ne peut être convenablement assurée par le seul ministère des affaires étrangères, qui gagnerait, à l'évidence, à partager cette charge avec le ministère de l'éducation nationale, certainement mieux armé en tout cas pour gérer les questions relatives aux enseignants.

2. Assistance : 152 millions de francs

a) Assistance aux Français à l'étranger

L'assistance aux Français à l'étranger concerne aujourd'hui 1.882.013 personnes, dont 53 % seulement sont immatriculés. Elle recouvre notamment l'aide sociale, l'aide à l'emploi et à la formation, les dépenses de sécurité et l'assistance aux Français de passage en difficulté.

En 2001, les crédits globaux inscrits à ce titre s'élèvent à 142 millions de francs, en progression de près de 5 millions de francs par rapport à 2000.

Les *frais de rapatriement* (susceptibles d'être abondés en cas de crise), sont strictement reconduits en francs courants à 4,24 millions de francs.

Les moyens affectés à *l'assistance à l'étranger* s'élèvent à 113,3 millions de francs, en diminution par rapport à l'exercice précédent.

Les moyens affectés à la *sécurité des français à l'étranger*, fortement diminués depuis 1998 -10 millions de francs, à l'époque-, progressent à nouveau de 4 à 5 millions de francs. Cette progression n'est toutefois pas jugée suffisante par nos collègues représentant les Français à l'étranger.

Ceux de *l'emploi et de la formation professionnelle* sont majorés de 6,8 à 11,2 millions de francs, soit un quasi-doublement. Cette évolution très positive résulte toutefois en partie d'un transfert de 1,23 million de francs en provenance du Budget de l'Emploi et Solidarité.

Les moyens du *Conseil supérieur des français de l'étranger* (CSFE) -essentiellement affectés aux indemnités forfaitaires des membres élus- sont reconduits à 9,7 millions de francs.

On note également l'inscription de 1 million de francs destinés à la contribution à la couverture santé des personnes à faible revenu dans le cadre de la *Caisse des Français à l'étranger*, conformément au projet de réforme présenté au Conseil des ministres du 19 avril 2000.

Enfin, les crédits d'entretien des *cimetières français à l'étranger* sont légèrement majorés, de 1,5 à 1,6 million de francs.

b) Assistance aux réfugiés en France

La prise en charge des réfugiés est assurée d'une part par l'OFPRA, dont les crédits de fonctionnement sont inscrits au chapitre 36-30, article 30, et, d'autre part par des crédits de subventions inscrits au chapitre 46-94, article 52.

Pour 2001, la subvention de l'OFPRA est majorée de 10,3 MF, correspondant partiellement à un transfert de crédits et d'emplois (+1,4 MF) et pour l'essentiel à des moyens nouveaux en personnel et fonctionnement pour tenir compte de la progression de l'activité (+8,9 MF).

C. « COOPÉRATION ET INTERVENTIONS INTERNATIONALES » : PRÈS DE 13 MILLIARDS DE FRANCS (Agrégat 21)

Cet agrégat conséquent, qui recouvre désormais l'ancien agrégat « recherche », regroupe des domaines d'intervention variés. Les crédits qui lui sont rattachés pour 2001 s'élèvent à 12,6 milliards de francs en crédits de paiement (soit 57 % du total), et 2,3 milliards de francs en autorisations de programme (soit 83 % du total).

La présentation proposée pour cet agrégat dans le budget 2000 distinguait sept composantes :

- la coopération culturelle, scientifique et technique,
- la coopération technique et au développement,
- l'action audiovisuelle extérieure,
- les contributions volontaires et obligatoires,
- la coopération militaire et de défense,
- l'appui à des initiatives privées et décentralisées,
- les autres interventions de politique internationale.

Le présent projet de budget ne distingue plus que deux composantes : l'action diplomatique d'une part et la coopération internationale de l'autre, ce qui ne rend pas nécessairement l'analyse plus facile, d'autant que le terme « coopération » est désormais décliné à tous les niveaux...

1. L' « action diplomatique »

L'action diplomatique recouvre d'une part les « interventions de politique internationale », concrétisée essentiellement par le versement de contributions obligatoires et volontaires aux organisations multilatérales, ainsi que par les opérations d'aide humanitaire d'urgence, et d'autre part, la coopération militaire et de défense.

L'augmentation très sensible des contributions -obligatoires et volontaires- de la France à des dépenses internationales constitue un des principaux éléments du projet 2001, et correspond à une orientation essentielle de la politique étrangère française. Elle reste toutefois encore clairement insuffisante, et ne couvre même pas l'évolution actuelle du cours du dollar.

a) Contributions obligatoires : 4 milliards de francs

Les crédits affectés aux contributions obligatoires progressent de 853 millions de francs, pour atteindre près de 4 milliards de francs -soit + 27,2% après une baisse de 0,6 % en 2000 et de 0,8 % en 1999-.

L'essentiel de cet effort est consacré aux institutions spécialisées des Nations-Unies, qui bénéficient de 723 millions de francs supplémentaires, -soit un total de 2.105 millions de francs-, en majorité consacrés aux opérations de maintien de la paix -Kosovo (MINUK), Liban-Sud (FINUL), Timor-Est (MINULTO), Sierra Leone (MINUSIL) et, le cas échéant, Congo. Ceci correspond à une augmentation bienvenue de 52 %, après trois exercices consécutifs de baisse.

Cet important mouvement correspond en réalité à un rebasage en loi de finances initiale plus conforme à la sincérité budgétaire. En effet, si la nature du chapitre 42-31 (crédits provisionnels inscrits à l'état G) autorise effectivement des abondements en cours de gestion, ceux-ci avaient fini par atteindre des montants excessifs.

Au total, les contributions versées en définitive en 2000 sur le chapitre des contributions obligatoires, s'élèvent, à ce jour, à 4.488 MF, pour une inscription initiale de 3.138 MF. Il en ressort clairement que l'effort consenti pour 2001 ne suffira pas encore à effacer définitivement arriérés et retards, surtout si le dollar poursuit sa tendance actuelle à la hausse.

➤ Le cas particulier des opérations de maintien de la paix (OMP).

Plus du quart du montant des contributions volontaires correspond aujourd'hui au financement des opérations de maintien de la paix.

La France est le quatrième contributeur de l'ONU, avec une quote-part ordinaire de 6,5 %. Toutefois, en tant que membre du Conseil de sécurité, sa quote-part au budget des opérations de maintien de la paix s'élève à 7,9 %.

Il est clair que les opérations de maintien de la paix connaissent une nouvelle montée en puissance qui les conduit à dépasser 2 milliards d'USD sur la période juillet 2000-juillet 2001 (contre 450 millions d'USD en 1991).

Les appels à contribution reçus au titre de l'année 2000 devraient atteindre 166,5 MUSD au 31 décembre 2000, soit 1,25 milliard de francs au cours actuel. Un premier versement de 73 MUSD ayant déjà été effectué, il reste à acquitter une facture de 93 MUSD, soit environ 700 MF au cours actuel, qui devrait être partiellement régularisée dans le collectif de fin d'année. La France se situe actuellement en position de débiteur, cumulant arriérés 1999 et retards 2000.

Les appels à contribution au titre de l'année 2001 sont estimés à près de 183 MUSD, soit, au cours actuel, près de 1,4 milliard de francs. La mesure nouvelle inscrite à ce titre dans le budget 2001, soit 723 MF, ne couvrira donc qu'à moitié la facture attendue.

➤ Contributions obligatoires hors OMP

Pour les contributions obligatoires, hors OMP, qui regroupent à la fois le système onusien, les autres organisations et les organismes à vocation scientifique, le total des versements effectués en 2000 s'élève à 3.315 millions de francs.

Un peu moins du tiers de ce total -905 MF en 2000-, est affecté à sept organismes à vocation scientifique, au premier rang desquels le CERN, dont la contribution -672 MF- est une fois et demie supérieure à celle de l'ONU, et près de quatre fois supérieure à celle de l'OMS.

La part des organismes onusiens (116 au total, dont deux tribunaux internationaux) est à peine supérieure -1.300 MF environ, dont 448 MF pour l'ONU seul.

Le reste, environ 1.110 MF, se répartit entre 105 organisations de portée diverse, pour des contributions qui vont de 9.254 F (*Tribunal d'arbitrage et de la commission de règlement de l'accord sur les dettes extérieures allemandes*) à 174 MF (*Conseil de l'Europe*).

Dans ce cadre, il paraît nécessaire de s'interroger sur le maintien pur et simple de certains organismes, ou, à tout le moins, sur l'opportunité d'une redéfinition de leurs besoins et de la répartition des contributions qui leur sont affectées.

b) Contributions volontaires : 550 millions de francs

Les crédits affectés aux contributions volontaires s'élèvent pour leur part à 557 millions de francs, au terme d'un quasi-doublement de la dotation 2000 (plus 250 millions de francs). Ceci permet seulement de retrouver, en

francs courants, le niveau atteint en 1995, et encore compte tenu d'un important effet « transfert ».

Ce mouvement correspond, en effet, pour l'essentiel (237 millions de francs) au rattachement à ce chapitre sur un article unique nouveau des crédits de la francophonie en provenance du titre VI (Fonds de solidarité prioritaire).

Essentiellement destinée en principe au HCR, la mesure nouvelle, réduite en réalité à 15 MF, bénéficiera également au PNUD et à l'OMS.

Globalement, la France reste clairement en arrière de ses autres partenaires, notamment européens, s'agissant des contributions volontaires. Quatrième contributeur pour les contributions obligatoires, elle ne dépasse jamais le dixième rang des donateurs pour les contributions volontaires.

Sur 303 MF versée en 2000, toutes catégories confondues, les affectations les plus importantes sont la contribution au PNUD (100 MF), au HCR (48 MF) et à l'UNICEF (48 MF) et au PAM (20 MF), tandis que les dépenses afférentes aux « experts associés » s'élèvent à 14 MF.

Ce retrait, entamé à partir de 1994, a des conséquences négatives pour la défense des intérêts français au sein du système onusien. Il s'est clairement traduit par un recul des postes offerts à des experts français, au détriment évident de notre influence dans ces enceintes, tant en ce qui concerne la définition des politiques mises en œuvre que, plus pragmatiquement, le choix des projets retenus, et donc souvent celui des marchés y afférent.

S'il convient donc de se féliciter du mouvement de reprise amorcée à compter de 1999, + 58 MF en 1999, + 29 MF en 2000, + 15 MF en 2001¹, on ne peut donc que déplorer son relatif essoufflement en 2001.

**Position de la France dans les
principaux organismes à contributions volontaires
Chiffres 1999**

	Montant de la contribution française en MF	% du budget total de l'organisme	Rang de la France
- HCR	61	1,1	15
- PNUD	80	1,9	11
- PAM	20	1,8	12
- UNICEF	52	1,3	11

Votre rapporteur estime que l'évolution générale des contributions françaises ne se fait pas à l'avantage de la place de notre

¹ Si l'on exclut l'effet des transferts « francophonie ».

pays. Il lui paraît indispensable de procéder à une analyse approfondie de l'ensemble des contributions multilatérales versées par la France.

A ce titre, cette analyse doit aussi inclure les divers fonds et banques de développement, ainsi que la contribution au FMI, gérés par le Ministère de l'Economie et des Finances : en 2001, le total de ces contributions atteindra 4,6 milliards de francs, soit six fois le montant des contributions aux institutions des Nations-Unies, grâce à une progression globale de 1 milliard de francs, bien supérieure à celle obtenue par le Ministère des Affaires étrangères pour ses « propres » contributions.

En outre, on ne peut que s'étonner de la fulgurante progression du « prélèvement communautaire » au titre de l'aide européenne : 4,9 milliards de francs en 1999, 5,7 milliards de francs en 2000, 7,9 milliards de francs en 2001...

La part extraordinairement faible en définitive de l'aide multilatérale française qui transite par les institutions onusiennes -hors opérations de maintien de la paix, en particulier en termes de contributions volontaires, mérite assurément qu'on s'interroge sérieusement sur le bien-fondé d'une telle répartition, et sur sa traduction effective en termes de lisibilité de l'action française.

c) Coopération militaire et de défense : 720 millions de francs

En 2001, la coopération militaire et de défense, désormais pleinement intégrée à l'« action diplomatique » devrait disposer de 720,4 millions de francs, soit une diminution de 4,5 % (moins 34 millions de francs), alors même que son champ d'intervention s'est étendu au monde entier.

La réduction la plus forte touche l'aide en matériel et l'entretien des infrastructures, dont les crédits sont diminués de 26,5 millions de francs, soit moins 15 % par rapport à l'exercice 2000.

C'est la coopération militaire et de défense qui paye le tribut le plus lourd aux demandes d'économies de Bercy dans le budget 2001. Il est vrai que, de manière récurrente, ce chapitre fait apparaître en gestion des reports particulièrement élevés : 121 MF, sur l'exercice 1999, 237 MF sur l'exercice 2000 et 100 MF attendus sur l'exercice 2001.

L'analyse de la répartition de l'enveloppe depuis 1999 traduit par ailleurs clairement la volonté de réduire progressivement les moyens affectés aux pays de l'ancien champ, au bénéfice de nouveaux partenaires, au premier rang desquels les pays d'Europe centrale.

d) Opérations d'action humanitaire

Les crédits affectés au Fonds d'Urgence Humanitaire pour 2001 s'élèvent à 60,8 MF, en diminution de 4 % par rapport à l'exercice précédent, ce chapitre faisant régulièrement l'objet d'abondements en cours de gestion en tant que de besoin.

Les crédits inscrits à ce chapitre ont vocation à financer l'assistance aux états frappés de catastrophes naturelles, les actions mises en œuvre par le Service de l'action humanitaire d'urgence, les actions de déminage -avec des moyens particulièrement limités-, l'assistance aux grandes métropoles du Tiers Monde, les opérations en faveur des droits de l'Homme et des droits de l'enfance.

En 1999, les crédits initiaux de 55 MF ont été abondés de 215 MF pour financer l'aide aux réfugiés du Kosovo. Les principales opérations financées par ailleurs ont été les suivantes :

- épidémie de méningite en Guinée Bissao..... 2,0 MF
- subvention HCR pour le Timor Oriental..... 3,7 MF
- déminage en Croatie 2,2 MF
- subvention Croix-rouge Nord Caucase 1,0 MF
- aide aux établissements pour handicapés en Roumanie 4,0 MF
- subvention HCF pour la Tchétchénie 1,0 MF
- tremblement de terre en Turquie 8 ,0 MF

Sur 2000 (au 31 août), les principales opérations sont les suivantes :

- Inondations au Mozambique 2 ;6 MF
- Aide alimentaire Ethiopie 9,6 MF
- Tchétchénie 1,0 MF
- Subvention MINUK pour le Kosovo 15,1 MF

e) Autres interventions de politique internationale

Outre les crédits du Fonds d'Urgence Humanitaire, ce chapitre recouvre, de manière assez hétéroclite, les crédits du Centre d'Analyse et de Prévision -4,3 MF pour 2001, les interventions du ministre des Affaires européennes -24 MF pour 2001, la subvention pour la desserte aérienne de Strasbourg -16 MF, et, enfin, un article-réservoir, intitulé « Aides, secours et subventions à divers organismes », doté de 14 MF¹.

¹ Votre rapporteur s'étonne un peu de voir émerger sur cet article, au titre des « interventions de politique internationale » « l'Amicale d'entraide des Affaires étrangères », l'« Association générale des Intervenants Retraités », le « Centre national du volontariat », le « Conseil national des femmes françaises », ou les « Amis de la République française » aux côtés de la « Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine » ou de la « Fédération internationale des Droits de l'Homme », de l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS), et de l'IFRI.

2. La « coopération internationale »

Polymorphe, la composante « coopération internationale » recouvre trois instruments : la coopération culturelle et scientifique, la coopération technique et l'aide au développement, et l'action audiovisuelle extérieure.

a) *Coopération technique et aide au développement : 2 milliards de francs*

Cette composante, qui correspond plus étroitement aux actions d'aide publique au développement, fait à ce titre l'objet d'une analyse détaillée dans le rapport de notre collègue Michel Charasse relatif à ce sujet.

Tel que défini par le ministère, elle fait appel à plusieurs instruments de nature différente :

➤ *La coopération technique et au développement* proprement dite, telle que regroupée au chapitre 42-12, qui recouvre essentiellement à la fois l'assistance technique, désormais intitulée « transfert de savoir faire », conformément aux recommandations du rapport Nemo, les bourses, des crédits d'appui local aux projets de coopération et le recours à des « organismes concourant à la coopération et au développement ».

Marqué en 1999 et 2000 par d'importantes difficultés de gestion liées à la mise en œuvre de la fusion des deux ministères Affaires étrangères et coopération, qui se reflètent clairement dans le rythme de l'exécution budgétaire, le chapitre 42-12 enregistre pour 2001 une évolution contrastée qui traduit une forme d'« externalisation » de notre aide au développement, avec la poursuite de la diminution de l'assistance technique, la baisse des crédits affectés aux bourses, et le renforcement des crédits destinés à subventionner divers « organismes concourant à la coopération et au développement ».

➤ *L'appui aux initiatives privées ou décentralisées* bénéficie de 220 MF, pour l'essentiel affecté aux associations de volontaires -au premier rang desquelles l'AFVP- ainsi qu'aux collectivités locales qui font de la coopération décentralisée et aux ONG, lesquelles bénéficient par ailleurs de cofinancements sur les crédits du Fonds de solidarité prioritaire (ex. FAC).

➤ Enfin, les *concours financiers*, qui financent d'une part des opérations d'aide budgétaire -là aussi un peu hétéroclite- aux processus électoraux et aux forces régionales de maintien de la paix, et d'autre part les concours à l'ajustement structurel, sont inscrits sur un chapitre dont l'exécution est éminemment variable : on enregistre ainsi, fin 1999, un stock de reports s'élevant à 1.235 MF. De fait, la dotation 2001 est strictement reconduite en francs constants à 150 MF.

➤ La coopération technique et d'aide au développement est la seule à disposer également de crédits inscrits au titre VI, lui permettant de financer des projets de développement, essentiellement à partir du Fonds spécial de développement ou par une mise en œuvre Agence française de développement.

Globalement, les crédits inscrits à ce titre enregistrent une sensible diminution pour 2001 (moins 14 MF pour les autorisations de programme et moins 222 MF pour les crédits de paiement, hors « opérations exceptionnelles ») qui n'est que partiellement lié au transfert au titre IV des crédits francophonie. Ils traduisent en outre un net basculement au profit des crédits mis en œuvre par l'Agence française de développement, qui concrétise notamment le transfert des compétences santé et éducation à l'Agence française de développement.

b) Coopération culturelle et scientifique

➤ L'analyse de cette composante est compliquée par le fait que le ministère y inclut -tout en les laissant également dans l'agrégat « Education et solidarité »- les actions menées par l'AEFE, dans sa partie « scolarisation des élèves étrangers », soit 92.859 élèves en 1999 -ce qui représente plus de la moitié (58 %) des effectifs d'élèves, pour une dépense budgétaire globale de 2 milliards prévue en 2001.

De fait, en y appliquant la clé de répartition des effectifs, on peut donc estimer à près de 1,2 milliard de francs l'effort consenti en faveur de l'accueil d'élèves étrangers au sein du réseau AEFÉ.

➤ Les moyens affectés à la coopération culturelle et scientifique recouvrent également les crédits du chapitre 37-95 : « Moyens de fonctionnement des établissements culturels, de coopération (ex. alliances françaises) et de recherche à l'étranger », ainsi que les crédits du chapitre 68-80, article 40, « Moyens d'équipement des établissements culturels et de coopération ».

La nécessaire évolution des établissements culturels

Le réseau culturel est caractérisé par une profonde disparité dans la répartition des établissements : Alliances françaises, Instituts français, Centres culturels français et Centres culturels et de coopération linguistique.

Outre la nécessaire disparition des Centres culturels et de coopération à autonomie financière, incompatibles avec la réforme comptable, le Ministère travaille actuellement à une restructuration de ce réseau complexe, à partir de l'établissement d'une typologie qui distinguerait cinq types de structures : universitaires, « symboliques », maisons de la coopération culturelle (dans les pays de la ZSP), antennes culturelles légères à vocation spécialisée, établissements européens.

La rénovation envisagée implique également une professionnalisation accrue des personnels, la mise en place d'une « culture d'évaluation » et le recentrage des missions sur la dimension culturelle et scientifique, avec une mobilisation accrue des ressources locales (mécénat d'entreprise et partenariat institutionnel).

La réallocation des moyens s'est traduite en 2000 par l'ouverture du Centre culturel Romain Gary de Jérusalem, la fermeture des centres culturels de Chiraz, Ispahan et Tabriz en Iran, ainsi que celui du C.E.D.U.S.T. de Bagdad, et enfin la transformation des centres culturels de Beershera et du Naguer (Israël) en antenne de l'Institut français de Tel Aviv.

Aucune information n'a été fournie concernant les opérations envisagées pour 2001.

Votre rapporteur s'interroge sur la logique qui continue à identifier ces crédits sur des articles et des chapitres spécifiques, là où les moyens des anciennes missions de coopération ont été totalement fondus avec ceux des services culturels.

➤ Les moyens d'intervention de la coopération culturelle et scientifique

En 2001, la coopération culturelle et scientifique bénéficiera de 1.806,6 millions de francs de crédits d'intervention, inscrits au chapitre 42-11.

La diminution de 60 millions de francs enregistrée sur ce chapitre résulte de mouvements de diverse nature, qui conduisent à relativiser l'appréciation qui en est faite.

Le chapitre 42-11 perd d'abord globalement près de 23 millions de francs, au titre de la non-reconduction de mesures financées sur réserve parlementaire (7,7 MF) et de la révision des services cotés (15 MF). En l'état actuel des informations, l'absence de détail figurant au « bleu » ne permet pas d'affecter plus précisément ces réductions.

Il perd ensuite 70 millions de francs en direction du chapitre 43-32 (contributions obligatoires), au titre des crédits relevant de la francophonie.

Il perd enfin 22 millions de francs en direction du chapitre 37-95 au titre de la réimputation des dépenses de fonctionnement des établissements dotés de l'autonomie financière.

On soulignera ensuite que, comme pour la coopération au développement, l'ancien article « personnel de coopération », pour lequel étaient inscrit 360 millions de francs de crédits en 2000, a été supprimé, au bénéfice de deux articles nouveaux : « transfert de savoir-faire : expertise de longue durée » d'une part, pour 358 millions de francs, qui correspond en réalité aux « coopérants » d'antan et « transfert de savoir faire : missions d'experts de courte durée » qui bénéficie d'une inscription de 58 millions de francs. Soit un total de 416 millions de francs, en progression de 15 %, essentiellement due à un transfert de missions de longue durée » en provenance des anciennes missions de coopération.

On peut s'interroger sur le fondement de cette « requalification » des « coopérants », au terme de laquelle des agents rémunérés par l'Etat continuent d'échapper à une inscription au titre III.

Le poste le plus important est celui des « subventions versées aux organismes concourant à la coopération culturelle et scientifique », qui bénéficiera en 2001 de 644 millions de francs. La diminution enregistrée sur cet article recouvre partiellement un transfert de crédits sur le titre III.

Le deuxième poste est celui des bourses pour lequel 258 millions de francs sont attribués pour 2001, ce qui correspond à une diminution importante de 11,5 (69 millions de francs), qu'il paraît nécessaire de souligner pour la regretter.

En revanche, les crédits affectés aux « échanges scientifiques et technologiques », qui sont constitués à près de 60 % par des missions, colloques et congrès, progressent de 11,7 % pour atteindre 32 millions de francs.

L'« appui local aux projets de coopération », dont les crédits sont désormais délégués ou déconcentrés, sont fortement majorés, (près de 75 millions de francs) et atteignent 178,5 millions de francs.

S'agissant de l'action culturelle et linguistique, les réponses apportées à votre rapporteur concernant l'évolution concrète des actions envisagées pour 2001 indiquent que les évolutions « les plus notables » -manifestement centrées sur l'Europe- concerneront le renforcement de notre présence culturelle dans les pays de l'OCDE, le développement de nos actions de formation en direction des pays candidats à l'Union, l'appui au plurilinguisme en Europe, en liaison avec l'Agence Internationale de la Francophonie, et les actions de promotion du français, par un effort accru en faveur des Jeux de la Francophonie d'une part, du concours « Allons en France » d'autre part.

c) Action audiovisuelle extérieure : 1,1 milliard de francs

Identifiés cette fois de façon plus compréhensible au sein d'un chapitre unique (42-14), les crédits affectés à l'action audiovisuelle ne représentent encore que 10 % des crédits d'intervention du ministère. Ils permettent de subventionner les trois opérateurs RFI, CFI et TV5, et ont également vocation à aider les bouquets satellitaires, pour favoriser la montée en puissance des chaînes thématiques à l'international.

La part réservée à l'exportation des programmes, soit 24 MF en 2001, reste absolument dérisoire : 1,6 % du total.

Pour 2001, les crédits bénéficient d'une mesure nouvelle de 10 millions de francs qui porte leur total à 1.078 millions de francs. Cette mesure nouvelle est destinée à améliorer l'offre télévisuelle de TV5 au Maghreb et au Proche-Orient. Il est clair que le montant engagé n'est pas à la hauteur des besoins.

Ce chapitre bénéficie par ailleurs d'une mesure de transfert bienvenue relative à la contribution française à TV5 Afrique, précédemment rattachée aux crédits de coopération technique et au développement.

Perspectives incertaines pour TV5

- TV5 est organisée en 2 pôles, à Paris et à Montréal
- Pôle Paris :
 - . Version France-Belgique-Suisse
 - . Version Asie
 - . Version Afrique
 - . Version Monde arabe
- Pôle Montréal :
 - . Version Quebec-Canada
 - . Version continent américain

Aujourd'hui entièrement géré par les Canadiens, le pôle américain donne des résultats unanimement qualifiés de médiocres.

Les gouvernements bailleurs de fonds, au premier rang desquels la France, ont engagé un processus de réforme destiné en principe à redresser la situation et à moderniser l'antenne américaine.

Il reste que le nouveau plan de développement, accepté par tous en avril 2000, exige des moyens supplémentaires que les partenaires européens estiment être à la seule charge du Canada, puisqu'il assure seul la gestion de la chaîne.

Une des solutions évoquées pour sortir de ce blocage consisterait à créer une présidence commune à toutes les composantes de TV5. L'autre consiste à envoyer notre propre signal sur le continent américain, en se désolidarisant des Canadiens. Plus efficace, elle est évidemment aussi plus coûteuse, puisqu'elle suppose une mise de fonds de 50 MF.

**Budget des Affaires étrangères
Projet de loi de finances pour 2001**

Principales évolutions

Chapitres		PLF 2000	Résultats arbitrage	Transferts	PLF 2001	Evolution 2000/2001
31-12	Indemnités	314	5	+95,5 ⁽¹⁾	223	-29%
31-90	Rémunérations	3 529	209	+2	3 740	6%
31-98	Recrutés locaux	559	12		571	2%
32-97	Pensions civiles	451	0	+5	456	1%
33-xx	Charges, actions sociales	134	-3	+115 ⁽²⁾	246	84%
34-03	Réceptions voyages excep.	123	0		123	0%
34-04	Voyages ministres	38	0		38	0%
34-98	Fonctionnement	1 294	0	+154 ⁽³⁾	1 448	12%
36-30	AEFE, OFPRA, OUCFA	2 100	52		2 152	2%
37-91	Frais de justice	6	0		6	0%
37-93	Parlementaires européens	55	1		56	1%
41-43	Concours financiers	160	-10		150	-6%
37-95	Centres culturels					
42-11	Coopération culturelle	4 030	-6	-102 ⁽⁴⁾	3 922	-3%
42-12	Coopération technique					
42-13	ONG, coop. décentralisée	219	1	+3	220	0%
42-14	Audiovisuel extérieur	1 065	10		1 078	1%
42-26	aide alimentaire	95	3		98	3%
42-29	Coopération militaire	755	-35		720	-5%
42-31	Contributions obligatoires	3 138	853		3 991	27%
42-32	Contributions volontaires	307	15	235 ⁽⁵⁾	557	81%
42-37	Autres interventions	118	1	+4	123	4%
46-91	Frais de rapatriement	4			4	0%
46-94	DFAE	142	4	+1	147	4%
57-10	Equipement (IMM+CXI)					
	AP	478	-78	+59,5 ⁽⁶⁾	460	-4%
	CP	398	-148	+59,5 ⁽⁶⁾	310	-22%
68-80	Immob. alliances françaises					
	AP	13	2	+17 ⁽⁷⁾	32	142%
	CP	17	2	+17 ⁽⁷⁾	36	109%
68-91	Fonds de solidarité FSP					
	AP	1 300	10	-163 ⁽⁸⁾	11	-99%
	CP	972	-47	-163 ⁽⁸⁾	762	-22%
68-93	Aides-projets AFD					
	AP	1 000	140		1 140	14%
	CP	922	-22		900	-2%
	TOTAL	20 945	896	+235	22 076	5%

(1) Transfert des indemnités de représentation vers le chapitre matériel et fonctionnement (96 MF)

(2) Transfert des charges patronales des titulaires depuis le budget des charges communes

(3) Indemnités de représentation en provenance du chapitre 31-12 et budgétisation du fonds de concours "droit de chancellerie" à hauteur de 59,5 MF

(4) Transfert des crédits "francophonie" vers le chapitre 42-32 à hauteur de 92 MF, 7 MF de transfert externe vers les DOM-TOM au titre du fonds Caraïbes et divers ajustements vers le titre III

(5) Création d'un article 50 pour les crédits francophonie transitant par le FMU (92 MF en provenance des chap. coopération technique et coopération culturelle, 145 MF en provenance du FSP

(6) Budgétisation du fonds de concours "droits de chancellerie" pour 59,5 MF

(7) Transfert de 17 MF en AP=CP en provenance du FSP pour les centres culturels franco-africains

(8) Transfert de 145 MF en AP=CP vers le chapitre 42-32 (francophonie) et de 17 MF vers le chapitre 68-80 (centres culturels)

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La dispersion des crédits affectés à l'action extérieure de la France

Le budget du ministère des Affaires étrangères ne correspond pas à l'ensemble des moyens affectés à l'action extérieure de la France. En 2000, ceux-ci s'élèvent à 54 milliards de francs, contre 55,6 milliards de francs en 1999, soit une diminution de 2,2 % en un an. L'effort 2000 représente à peine 0,6 % du PIB français.

Le budget du ministère des Affaires étrangères représente un peu moins de la moitié de ce montant total,. En 2000, il s'élève à 21 milliards de francs, soit 1,3 % du budget total, et 1,5 % du total des seuls budgets civils.

La part gérée par le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie atteint 16,3 milliards de francs, essentiellement consacrés au financement de la contribution au Fonds européen de développement (FED) et à divers fonds et banques de développement. La part prélevée par le BCRD (Budget civil de recherche et de développement) s'élève à 6,7 milliards de francs. Enfin, la plupart des ministères techniques exercent aujourd'hui une action à l'étranger. L'analyse de l'évolution des moyens entre 1996 et 2000 montre même que la quasi totalité des départements concernés a augmenté son effort de façon souvent significative alors que, dans le même temps, le « bloc » Affaires étrangères-Coopération réduisait son intervention.

Votre rapporteur regrette que le budget des Affaires étrangères ne reflète pas mieux la totalité de l'effort de la France en matière d'action extérieure. Certes, ceci « colle » à la structure du « département ministériel », et des effectifs qui lui sont rattachés. Toutefois cette logique classique de « personnels » contribue, de façon évidente dans ce domaine particulier, à masquer l'analyse des « fonctions » et ne rend compte que très imparfaitement de l'action publique de la France à l'extérieur.

2. Une augmentation purement optique des crédits du Ministère des Affaires Etrangères

Les crédits proposés pour 2001 au titre du budget des Affaires étrangères s'élèvent à 22 milliards de francs, ce qui représente 1,3 % du total du budget général, 0,2 % du PIB, et moins de 10 % de la charge de la dette publique.

Ce montant permet d'afficher une progression de 5,3 % par rapport à l'exercice 2000, soit plus de 1.111 millions de francs. Apparemment très

favorable, cette évolution recouvre en réalité des mouvements de nature diverse, dont l'analyse amène à sérieusement nuancer l'appréciation portée sur ce budget. Elle correspond en effet notamment à l'incontournable prise en compte de la hausse du dollar -encore celle-ci n'est-elle que partielle- et à des mouvements de transferts pour près de 240 millions de francs.

En réalité, on a globalement le sentiment que « Bercy » a seulement consenti à inscrire en loi de finances initiale ce qu'il finissait généralement par accorder en cours de gestion. Ceci est certes plus conforme à la sincérité des montants présentés initialement, mais ne correspond en aucune façon à une amélioration des moyens dont dispose en définitive le ministère.

De fait, si le titre III progresse apparemment de 5,4 % (490 millions de francs), la prise en compte de l'ajustement change-prix et de l'effet des différents transferts (budgétisation partielle du fonds de concours « droits de chancellerie » et inscription en loi de finances initiale de certains crédits de cotisations sociales auparavant transférés en gestion à partir du budget des Charges communes) conduit à évaluer à 0,4 % seulement en francs courants la progression des moyens, ce qui équivaut à une diminution de 0,8 % en francs constants.

De même, si les crédits d'intervention du titre IV progressent de 9,6 % (plus 925 millions de francs), cette forte majoration est uniquement liée à celle des contributions obligatoires et volontaires, pour lesquelles la France accuse aujourd'hui des retards et des arriérés non négligeables, notamment en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix, et pour lesquelles surtout l'évolution du dollar exerce un effet mécanique, là aussi « incontournable ».

De fait, les moyens affectés parallèlement aux actions de coopération sont globalement reconduits en francs courants, ce qui correspond, là aussi, à une diminution en francs constants.

Enfin, les opérations d'investissement financées sur titre V et les moyens affectés au financement des projets de développement sur titre VI diminuent clairement en francs courants : respectivement - 4 % et - 13 % pour les autorisations de programme, et - 22 % et - 11 % pour les crédits de paiement. S'agissant du titre VI, le transfert sur titre IV des crédits de la francophonie mis en avant par le gouvernement n'explique que partiellement une telle évolution.

3. La contrainte lourde des évolutions de parité

Votre rapporteur tient à souligner le poids particulier pour ce budget de l'évolution du cours du dollar, tant au niveau des dépenses de rémunération et de fonctionnement qu'à celui des contributions aux

organisations internationales. Cette « contrainte » forte, propre au budget des Affaires étrangères, est insuffisamment prise en compte par Bercy qui en fait, à chaque exercice budgétaire, un élément d' « arbitrage » qui ne devrait pas avoir lieu, et « pollue » considérablement le débat.

En outre, le principe de la compensation en gestion par transfert de crédits en provenance du budget des charges communes n'est accepté que pour les seules rémunérations et les contributions internationales obligatoires. En revanche, les dépenses de fonctionnement autres que rémunérations, notamment les salaires des recrutés locaux -qui représentent tout de même près de 6.000 personnes, soit 60 % du total des effectifs budgétaires-, les dépenses d'intervention en monnaie locale, et enfin les contributions internationales volontaires, doivent être financées, en cas d'évolution défavorable du change-prix, par des économies à due concurrence sur les moyens du Ministère.

Même avec l'effet d' « affichage » souligné plus haut, le projet de budget 2001 ne tient compte que partiellement de l'effet de la hausse du dollar : d'une part, parce que le cours retenu (6,57 francs) est d'ores et déjà largement dépassé, d'autre part, parce que tous les chapitres concernés ne sont pas pris en compte : manquent en particulier les rémunérations des recrutés locaux, les moyens de fonctionnement des postes à l'étranger, et surtout les contributions autres que celles des organismes internationaux de recherche.

Il est donc clair que des réajustements devront nécessairement être effectués en cours de gestion, notamment au niveau des contributions obligatoires et volontaires, pour lesquelles toute majoration de 1 franc du cours du dollar se traduit globalement par une hausse de l'ordre de 450 MF.

Votre rapporteur estime que, dans ce cadre, et compte tenu de la spécificité internationale « par nature et par destination » du budget des Affaires étrangères, la pusillanimité dont fait preuve le ministère de l'Economie et des finances n'est guère acceptable.

Cette remarque vaut également pour les combats constants menés sur la réévaluation des indemnités de résidences ou des indemnités de mission, qui finissent par occuper au-delà du raisonnable, le temps, l'énergie et les capacités d'analyse des chefs de poste concernés.

4. Le nécessaire réajustement de l'ensemble des contributions multilatérales

L'analyse de l'évolution des contributions obligatoires et volontaires du budget des Affaires étrangères doit impérativement s'inscrire dans celle, générale, de l'ensemble des contributions multilatérales de la France.

En effet, si de 1999 à 2001, l'aide bilatérale a diminué de plus de 1,2 milliard de francs, l'aide multilatérale a progressé dans le même temps de près de 4 milliards de francs, confirmant la priorité donnée en principe au multilatéral.

Mais cette progression s'est faite uniquement au profit d'une aide européenne pour laquelle le « prélèvement » est passé de 9,3 à 13,3 milliards de francs en deux ans, ainsi qu'à celui des divers fonds et banques de développement gérés par Bercy, dont les contributions progressent de près de 1,2 milliard de francs.

Parallèlement, les contributions aux institutions de l'ONU, hors opérations de maintien de la paix, ne cessent de diminuer, et atteignent aujourd'hui un montant inférieur à celui consacré à la Facilité d'ajustement structurel mise en œuvre par le FMI.

Or, non seulement ni l'aide européenne, ni la kyrielle de fonds et banques de développement divers, ni la facilité d'ajustement structurel du FMI n'ont fait véritablement la preuve de leur efficacité, mais surtout la « lisibilité » de l'effort français y est inexistante, au même titre d'ailleurs que les « retours » pour notre pays¹.

En revanche, la faiblesse désormais insigne des contributions volontaires de la France aux organismes spécialisés commence clairement à être montrée du doigt. Les divers entretiens de votre Rapporteur dans le cadre de la participation à la 55^{ème} Assemblée générale des Nations Unies ont été à cet égard particulièrement édifiants. Ainsi, le HCR souligne désormais que la contribution française ne suffit même plus à couvrir les salaires des Français qui y travaillent. De même, l'UNICEF s'étonne de ce que les dons collectés auprès du public français soient près de cinq fois supérieurs à la contribution du Gouvernement français.

5. Le calibrage difficile de la nouvelle Direction générale de la Coopération internationale et du développement (DGCID)

La mise en place de la nouvelle DGCID issue de la fusion des anciennes DGRCST (Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques) du Quai d'Orsay et Direction du développement de la rue Monsieur, c'est-à-dire, fondamentalement, de la fusion imposée de deux « cultures », se fait lentement.

Le bilan incertain, bien qu'évidemment prématuré, qui peut aujourd'hui être tiré, amène à se demander s'il n'aurait pas été préférable,

¹ Sauf peut-être en termes de « jetons de présence » pour les fonctionnaires de Bercy qui participent aux divers conseils d'administration desdits fonds...

dès l'origine, de mettre en place une véritable agence de développement, au lieu de continuer ainsi à vouloir conjuguer deux formules tout aussi ambiguës l'une que l'autre, la DGCID et l'AFD, dont la nature équivoque n'est pas non plus exempte de critiques.

En l'état actuel, le caractère « polymorphe » de la DGCID, qui se traduit d'ailleurs par une intelligibilité difficile des « agrégats », « composantes » et « instruments » définis dans la présentation budgétaire, ne contribue pas à la lisibilité de l'action du Ministère

En tout état de cause, la seule analyse de la répartition de l'enveloppe considérable allouée à la DGCID en 2000, amène à formuler les constats suivants.

Il est clair que, pour le ministère, la priorité demeure la coopération culturelle et linguistique, qui dispose désormais de près de la moitié de l'enveloppe, tandis que l'aide au développement fait désormais un peu figure de « parent pauvre », avec moins du quart de l'enveloppe.

Pour autant, la priorité ainsi donnée à la coopération culturelle, linguistique et artistique, ne prend sans doute pas suffisamment la mesure des évolutions de la demande. Une claire prééminence continue d'être accordée aux secteurs « culturels » classiques, alors que l'audiovisuel, qui constitue partout désormais un des vecteurs prioritaires de la « culture » contemporaine, ne draine encore que 15 % des moyens. On relèvera ici le montant absolument dérisoire accordé à l'exportation des programmes, soit 24 millions de francs en tout et pour tout.

Enfin, et dans l'attente des décisions que pourra être amené à prendre le nouveau directeur général, la logique propre de la DGCID reste clairement une logique de subventions, au détriment absolu de toute logique de projets. Une telle politique, qui peut se concevoir, ne peut être efficace que si elle s'accompagne d'une politique tout aussi importante d'évaluations systématiquement faites, et systématiquement prises en compte, ce qui ne paraît pas encore pleinement correspondre à la logique générale de la maison Quai d'Orsay, même si des efforts importants sont faits en ce sens.

6. La détérioration évidente de la situation de l'AEFE

L'« AEFE » pèse lourdement -plus du quart- dans l'enveloppe des crédits de coopération mis en œuvre par la DGCID.

Sur près de 160.000 élèves, elle scolarise pour près de moitié les enfants français de familles résidant à l'étranger, et près de 60 % d'enfants étrangers. Elle emploie aujourd'hui 6.100 enseignants (dont 2.000 expatriés) et près de 8.800 recrutés locaux. La subvention globale versée par le seul

Ministère des Affaires étrangères, soit environ 2 milliards de francs, représente un montant à peu près équivalent à celui des droits de scolarité.

La majeure part du réseau AEFÉ connaît aujourd'hui une agitation profonde généralisée, et d'une ampleur jamais atteinte à ce jour, qui réunit unanimement enseignants et parents d'élèves autour de revendications liées à la contestation du plan de réforme du 14 juin 2000, lequel prévoit la suppression de 600 postes en six ans, à l'insuffisance des rémunérations, à la hausse des droits d'écologie et à la diminution du nombre de bourses.

Au total, il apparaît de plus en plus clairement que la triple mission confiée en réalité à l'AEFE -scolarisation des enfants français à l'étranger, scolarisation des enfants étrangers, action culturelle-, ne peut être convenablement assurée par le seul ministère des affaires étrangères, qui gagnerait, à l'évidence, à partager cette charge avec le ministère de l'éducation nationale, certainement mieux armé en tout cas pour gérer les questions relatives aux enseignants.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Rapporteur spécial : M. Michel Charasse

Chargé au début de la session de l'examen de l'ensemble des crédits d'aide publique au développement par la Commission des finances, votre rapporteur n'a pas été en mesure d'adresser les questionnaires adéquats aux différents ministères qui bénéficient de crédits à ce titre, au premier rang desquels, le ministère de l'économie et des finances. La présente note se bornera donc, après avoir récapitulé l'ensemble des crédits gérés à ce titre par d'autres ministères que celui des Affaires étrangères, à analyser ceux qui relèvent strictement de ce dernier.

A. RÉCAPITULATION DES CRÉDITS D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Ces crédits font l'objet d'une récapitulation au sein d'un « jaune » annexé au projet de loi de finances. Celui afférent au projet de loi de finances pour 2001 n'est pas paru à la date de rédaction de la présente note.

Le tableau suivant, qui distingue désormais l'aide apportée aux Etats étrangers de celle apportée aux Territoires d'outre-mer, fait ressortir les éléments suivants :

- L'effort global d'aide publique au développement diminue sensiblement entre 1999 et 2000 : moins 1,4 milliard de francs, soit une diminution de près de 5 %.

- Cette baisse résulte uniquement de celle de l'aide bilatérale, qui perd plus de 3 milliards de francs, soit une chute de près de 15 %.

- En revanche, l'effort consacré à l'aide multilatérale progresse de 1,6 milliard de francs (soit près de 20 %).

- Cette évolution est essentiellement liée à celle du prélèvement communautaire, majoré de 20 % en 2000. Représentant plus de la moitié (53 %) du total de l'aide multilatérale, et 16 % du total de l'APD française, il

échappe pourtant à tout contrôle du Parlement, et manifestement aussi en grande partie à celui du gouvernement.

- La part occupée, au sein de l'aide multilatérale, par le financement de la Facilité d'ajustement structurel (FAS) gérée par le FMI, et surtout par la participation à divers fonds et banques de développement¹ - 4 milliards de francs au total en 2000 - pour une lisibilité quasi nulle de la contribution française, appelle au moins une interrogation.

- En parallèle, la faiblesse des contributions aux organismes des Nations-Unies², obligatoires et volontaires, qui diminuent entre 1999 et 2000, doit être relevée.

- L'effort en faveur des Territoires d'outre-mer reste conséquent, puisqu'il s'élève à près de 5 milliards de francs, en progression de 1999 à 2000, alors que l'aide aux états étrangers régresse, de 30,3 à 28,9 milliards de francs.

- La part « gérée » par le Ministère des Affaires étrangères (9 milliards de francs en 2000) est à peine supérieure à celle gérée par le Ministère de l'Economie et des Finances (8,3 milliards de francs), tandis qu'une dizaine d'autres ministères interviennent dans ce secteur pour un montant total proche de 2 milliards de francs.

Evolution de l'effort d'aide publique au développement

(millions de francs)

	1999	2000	Evolution	
			MF	%
1. Aide bilatérale	21 732	18 697	-3 035	-14%
2. Aide multilatérale	8 614	10 214	+1 600	+19%
dont : . Aide européenne	4 598	5 461	+863	+19%
. Banques et fonds de développement	2 470	2 903	+433	+18%
. Institutions des Nations-Unies	737	745	-8	-1%
. FAS du FMI	809	1 105	+296	+36%
Total Etats étrangers	30 346	28 911	-1 435	-4,7%
APD (hors TOM) rapportée au PIB	0,34%	0,32%		
Territoires d'outre-mer	4 911	4 970	+59	-1,2%
Total APD	35 527	33 881	-1 376	-4%
APD rapportée au PIB	0,40%	0,37%		

Source : Etat récapitulatif des crédits de toute nature concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement

"Jaune" annexé au PLF 2000.

¹ sous gestion « Bercy »

² sous gestion « MAE »

Répartition par ministère des crédits d'aide publique au développement

(millions de francs)

Budgets	1999	2000	Evolution
	Total DO/CP	Total DO/CP	
Affaires étrangères	9 193,7	9 050,1	-1,6%
Agriculture et pêche	290,0	278,0	-4,1%
Aménagement du territoire et environnement			
<i>Environnement</i>	10,9	11,9	9,4%
Culture et communication	17,4	17,5	0,5%
Charges communes	1 663,0	1 460,0	-12,2%
Economie, finances et industrie	7 782,4	6 913,4	-11,2%
Enseignement national, recherche et technologie			
<i>Enseignement scolaire</i>	0,6	0,6	
<i>Enseignement supérieur</i>	23,5	25,2	7,4%
<i>Recherche et technologie</i>	1 231,9	1 270,4	3,1%
Emploi et solidarité			
<i>Emploi</i>	12,0	12,0	
Equipement, transports et logement			
<i>Services communs</i>	2,8	2,8	
Transports terrestres			
<i>Transports aériens et météorologie</i>	4,7	4,7	1,1%
<i>Mer</i>	1,0	1,0	2,1%
Intérieur et décentralisation	75,6	76,8	1,5%
Jeunesse et sports	4,1	4,2	4,2%
TOTAL GENERAL	20 313,6	19 128,7	-5,8%

Source : Etat récapitulatif des crédits de toute nature concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement "Jaune" annexé au P.I.F 2000.

1. La prépondérance du ministère de l'Economie et des finances : 8,4 milliards de francs (total de l'aide bilatérale et multilatérale)

En 2000, la part des crédits gérés par « Bercy » s'élevait au total à 8,4 milliards de francs en crédits de paiement et 1,4 milliard de francs en autorisations de programme, hors charges des Comptes spéciaux du Trésor.

Les principales dépenses sont les suivantes :

- Sur le budget des Charges communes :

- participation de la France au FED¹ : 1.450 millions de francs en 2000 (1.400 millions de francs inscrits pour 2001).

La participation de la France au FED : « cagnotte » ou « gâchis » ?

-Situation du chapitre 68-02 du budget des Charges communes-

Autorisations de programme en compte au 1/1/2000
..... 49,4 milliards de francs
Crédits de paiement en compte au 1/1/2000
..... 27,1 milliards de francs
Sur ce total, 21 milliards de francs relèvent d'autorisations de programme ouvertes avant 2001, mais ne seront appelés qu'à partir de 2004...

Evolution de l'exécution budgétaire

- De 1998 à 1999, le montant des reports enregistrés sur ce chapitre a continué d'augmenter, passant de 826 millions de francs en 1998 à 1.715 millions de francs en 1999.

- Sur le budget Economie, finances et industrie :

- Agence française de développement,
 - 3.439 millions de francs en 2000² (chiffres non communiqués pour 2001),
 - 183 millions de francs en 2000³ ((chiffres non communiqués pour 2001).
- Participation de la France à divers fonds⁴
 - 970 millions de francs en crédits de paiement pour 2000 (160 millions de francs pour 2001),
 - 2.000 millions de francs en autorisations de paiement pour 2000 (2.520 millions de francs pour 2001).
- Participation de la France au capital d'organismes internationaux⁵
 - 237 millions de francs en crédits de paiement pour 2000 (110 millions de francs pour 2001),

¹ Chapitre 68-02 - Cette part s'ajoute au « prélèvement communautaire » qui prend la forme d'un prélèvement sur recettes.

² Chapitre 44-97, article 36, paragraphes 11, 12, 13 et 14 : bonifications d'intérêts et indemnités au titre des annulations de dettes et des réductions de taux d'intérêt.

³ Chapitre 37-01, articles 30 et 50 : « remboursement de frais de gestion » (en fait, « subvention de fonctionnement » de l'AFD)

⁴ Chapitre 68-04, articles 10 à 90. Essentiellement pour la reconstitution des ressources de l'Agence internationale de développement (AID), et le Fonds africain de développement (FAD).

⁵ Chapitre 58-00. Essentiellement pour la BERD.

- 100 millions de francs en autorisations de programme pour 2000
(0 pour 2001).

- Participation de la France à des dons aux Etats étrangers¹
 - 100 millions de francs en crédits de paiement pour 2000 (100 millions de francs pour 2001),
 - 280 millions de francs en autorisations de programme pour 2000 (300 millions de francs pour 2001).
- Services de l'expansion économique et DREE
 - 502 millions de francs pour 2000 (chiffre non communiqué pour 2001).

2. La multiplicité des interventions des ministères techniques : 1,7 milliard de francs au total pour une dizaine de ministères

Les principales interventions au titre de la « coopération » sont les suivantes² :

- Enseignement scolaire :
 - Services déconcentrés à l'étranger : 24,2 millions de francs en 2000
- Recherche et technologie :
 - CIRAD : 569 millions de francs en fonctionnement et 151 millions de francs en investissement,
 - ORSTOM (IRI) : 370 millions de francs en fonctionnement et 77 millions de francs en investissement,
 - INRA : 13 millions de francs en fonctionnement,
 - CNRS : 8 millions de francs en fonctionnement,
 - Institutions diverses : 40 millions de francs en fonctionnement
- Emploi et solidarité :
 - Subvention au GIP-Inter : 11 millions de francs en 2000
- Transport aérien et Météorologie :
 - Subvention à Météo-France : 4,7 millions de francs en 2000
- Intérieur et décentralisation :
 - Services centraux : 33,6 millions de francs
 - Services déconcentrés (SCTIP) : 43,2 millions de francs
- Jeunesse et sports : 4,2 millions de francs
- Aménagement du territoire et environnement : 11,9 millions de francs
- Culture et communication : 17,5 millions de francs, dont « interventions culturelles internationales » : 15,0 millions de francs

Le réseau d'implantation des services de l'Etat à l'étranger en 1999, tel qu'établi par le Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) souligne la multiplicité des « antennes » des services de l'Etat à l'étranger.

¹ Chapitre 68-00

² Loi de finances initiale pour 2000

De fait, les 28 départements ministériels qui contribuent globalement à l'action extérieure de la France entretiennent un réseau représentant 8.846 emplois budgétaires -hors recrutés locaux-, correspondant à 16 catégories d'implantations, avec un total de 748 services, répartis sur 161 pays. Ce réseau est complété par celui de l'AFD, de l'AEFE, et des nombreux organismes « concourant à l'action internationale ».

B. LES CRÉDITS INSCRITS AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Avec la « fusion » de l'ex-ministère de la Coopération au sein de celui des Affaires étrangères, l'évolution des crédits inscrits au budget des affaires étrangères au titre de l'aide publique au développement est devenue illisible.

Les lignes budgétaires spécifiques au fonctionnement ont totalement disparu, au profit d'un regroupement global au sein de chapitres affectés aux « services et établissements culturels et de coopération ».

Les lignes budgétaires consacrées aux dépenses d'intervention sont à peine plus lisibles. Cette « illisibilité » apparaît clairement si l'on compare les crédits inscrits au PLF 2000 et ceux qu'en « extrait », par chapitre, le « jaune » 2000 récapitulant les crédits consacrés à la coopération.

**Répartition des crédits inscrits au budget des affaires étrangères
au titre de la "coopération avec les états en voie de développement**

(millions de francs)

	Crédits inscrits au PLF 2000 in "bleu" budget MAE	Crédits décomptés in "jaune" Etat récapitulatif des crédits de coopération annexé au PLF 2000	Pourcentage des crédits du MAE affectés à la coopération
Dépenses de fonctionnement			
I. Coûts des services centraux	1295,2	209,5	16,1%
31-02. Indemnités et allocations diverses	177,8	20,5	11,5%
31-90. Rémunérations principales	581,5	90,4	15,5%
31-96. Autres rémunérations	19,9	2,2	11,2%
33-90. Cotisations sociales	52,8	19,6	37,1%
33-91. Prestations sociales	26,9	6,3	23,3%
34-98. Matériel et fonctionnement courant	417,3	66,9	16,0%
57-10. Equipement administratif	19	3,5	18,4%
II. Coût des services déconcentrés à l'étranger (services diplomatiques consulaires culturels et de coopération)	7377,5	1695,3	23%
31-12. Indemnités et allocations diverses	130,4	9,6	7,4%
31-90. Rémunérations principales	2945	625	21,2%
31-98. Autres rémunérations	539,3	46,4	8,6%
33-90. Cotisations sociales	16,4	5,9	35,9%
33-91. Prestations sociales	3,1	0,9	29,0%
34-98. Matériel et fonctionnement courant	835,5	95,6	11,9%
36-30. Subventions aux établissements publics	2099,7	580,2	27,6%
37-95. Etablissements culturels, de coopération et de recherche	459,1	287,7	62,7%
57-10. Equipement administratif	349	40	11,5%
Dépenses d'intervention ⁽¹⁾	9574	4449	46,5%
41-43. Concours financiers	160	160	100%
42-11. Coopération culturelle et scientifique	1858,6	1193,4	64,2%
42-12. Coopération technique et de développement	1711,8	1539,3	90%
42-13. Appui à des initiatives privées et décentralisées	219,3	186,3	84,9%
42-14. Subventions à des opérateurs de l'action audiovisuelle	1065	590,2	55,4%
42-26. Transport aide alimentaire	95	95	100%
42-29. Coopération militaire et de défense	754,7	671,6	89%
42-37. Autres interventions de politique internationale	118	63,1	53%
Dépenses en capital	1911	1911	100
98-80. Subventions d'aide extérieure	17	17	100
68-91. FSP	972	172	100
68-93. Dons AFD	922	922	100

⁽¹⁾ Curieusement, les contributions françaises à des organismes internationaux ne sont pas décomptées au titre de la coopération

Source : Commission des finances à partir de la comparaison "jaune" et "bleu".

Il ressort de ce tableau que seuls sont considérés comme étant à 100 % des crédits de coopération :

- les concours financiers,
- le transport et l'aide alimentaire,
- les subventions du titre VI (aide budgétaire, et projets financés sur FSP et via l'AFD) ,

Même le chapitre « coopération technique et au développement » n'est retenu qu'à hauteur de 90 %. Quant à la « coopération militaire », affectée à 85 % à la coopération par le jaune 2000, elle est rattachée, dans le bleu 2001, à l'agrégat « action diplomatique » et non plus aux « actions de coopération ».

Le reste des chapitres bénéficie d'un traitement éminemment variable qui complique évidemment sérieusement l'analyse : ainsi, pour l'administration centrale, 15 % pour les rémunérations principales, mais 37 % pour les prestations ; pour les services à l'étranger, 20 % des rémunérations et 9 % des recrutés locaux ; pour les interventions du titre IV, la moitié de l'action audiovisuelle, les deux-tiers de la coopération culturelle et scientifique et les quatre cinquièmes de l'appui aux ONG et aux collectivités territoriales.

En revanche, les contributions versées aux organismes internationaux, dont les plus importants, comme le PNUD, l'OMS ou l'UNICEF, financent par nature des opérations d'aide au développement, ne sont pas assimilées, dans le budget français, à des crédits de coopération, mais à des crédits d'« action diplomatique », au même titre que la coopération militaire.

Face à cette difficulté, votre Rapporteur ne peut que se limiter à analyser les crédits qui -« pour l'essentiel »- correspondent à des actions de coopération en faveur des pays en développement.

1. Moyens de fonctionnement

a) Administration centrale

La publication du *décret n° 98-1124 du 10 décembre 1998* portant organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères a rendu effective la fusion des services Affaires étrangères/Coopération dès 1999. L'intégration complète des agents a été achevée au début de l'année 2000.

Au sein de l'administration centrale, les « économies d'échelle » se sont traduites par le « gain » de 30 emplois pour la mise en place de la nouvelle DGCID à partir des anciennes DGRCST et Direction du

développement, et de 42 emplois à partir de la fusion des deux directions d'administration générale. Ces 72 emplois ont été redéployés en totalité. Pas de gain net donc au total pour le budget général.

b) Services à l'étranger

- Les moyens des services à l'étranger recouvrent d'abord les subventions de fonctionnement accordées aux 156 établissements culturels et 26 instituts de recherche du réseau, qui restent identifiés à part sous le vocable d' « *établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger* » (chapitre 37-95).

Au PLF 2001, la dotation de ce chapitre est majorée de 35 millions de francs, dont 8 millions de francs pour la prise en compte de l'effet-change, 21 millions de francs liés à des transferts de crédits en provenance du chapitre IV et 6 millions de francs de mesures nouvelles pour la réouverture de centres culturels en Algérie. Elle s'élève au total à 494 millions de francs.

- Les moyens des anciennes missions de coopération (effectifs et moyens de fonctionnement) sont désormais fondus au sein de la catégorie « *services et établissements culturels et de coopération* », ce qui rend impossible toute analyse de leur évolution. Les questions posées à ce sujet par votre Rapporteur, tendant à obtenir une comparaison entre « avant » et « après » la fusion, sont toutes demeurées sans réponse. Ceci le conduira donc à effectuer « sur pièces et sur place » les contrôles qui s'imposent.

Globalement, l'évolution des moyens des services culturels et de coopération est marquée par une diminution nette¹ de 7,7 % des crédits de rémunérations (-71 millions de francs), qui s'explique partiellement par un transfert d'emplois vers les services diplomatiques et consulaires (pour 3,8 millions de francs), mais surtout, pour l'essentiel, par des réductions d'effectifs.

A l'étranger, la fusion des missions de coopération d'une part et des services culturels de l'autre devrait se traduire au total, selon les réponses apportées à votre rapporteur, par un gain de 27 emplois de catégories A et B et 25 emplois de catégorie C, soit 52 emplois, dont il n'est pas précisé s'ils ont été ou non redéployés.

Selon les réponses apportées, « *il n'apparaît plus, à ce stade, d'économies d'emplois à l'horizon 2001 au titre de la fusion* ».

¹ Ce chapitre bénéficie en effet d'une mesure d'ajustement de 5,9 millions de francs sur les indemnités exceptionnelles versées à certains agents en poste à l'étranger (décret du 10 mars 1997).

c) Bilan de la fusion des effectifs

Au total, en l'état actuel, l'appréciation portée sur le bilan de la fusion des effectifs appelle quelques réserves.

Certes, sur 41 administrateurs civils concernés par le décret n° 98-153 du 29 décembre 1999, 40 ont accepté leur intégration au sein du ministère des Affaires étrangères.

Toutefois, s'agissant de la titularisation des agents de catégorie A au sein du ministère des Affaires étrangères, sur les 104 personnes concernées, la moitié seulement (51) se sont déclarées candidates à l'intégration et le tiers (31) l'a accepté en définitive¹. Cette « perte en ligne » appelle une interrogation. Il n'est pas certain en effet que ces refus soient seulement motivés par de simples considérations financières.

La fusion des corps de catégories B et C est pour sa part encore « à l'étude ». Elle pose manifestement des problèmes difficiles, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des règles relatives au temps de séjour.

De façon générale, l'« intégration » s'est en outre effectuée au prix d'une réduction massive des personnels contractuels, qui constituaient pourtant souvent une spécificité précieuse et originale de la « coopération française », en ce qu'elle correspondait à une véritable « vocation ».

En outre, les contractuels qui sont restés souffrent aujourd'hui, à situation et emploi égal, au sein d'un même poste géographique, d'une importante disparité de traitement par rapport à leurs homologues du Quai d'Orsay². Pour la bonne marche des postes, et pour éviter de perdre rapidement des collaborateurs de qualité, il serait opportun de remédier à cette situation.

d) Organismes divers

- Le *Haut Conseil de la Francophonie* (HCF) dispose de crédits de fonctionnement arrêtés à 1,4 millions de francs en 2000³ et strictement reconduits en francs courants pour 2001.

¹ Cette intégration se traduit par l'inscription d'une mesure nouvelle de 6,1 millions de francs au PLF 2001, portant sur la transformation de 96 emplois.

² Qui peut conduire un chef de SCAC -contractuel- à être moins payé que son secrétaire général adjoint, agent du ministère des Affaires étrangères.

³ Dont 0,7 millions de francs de subvention de fonctionnement, 0,4 millions de francs pour les voyages et missions, 0,15 millions de francs d'indemnités pour le Secrétaire Général, et 0,07 millions de francs pour le recrutement de vacataires.

- La *Commission coopération développement (Cocodev)*, qui constitue une instance de discussion entre ONG et pouvoirs publics, dispose d'une subvention de 130.000 francs, strictement reconduite pour 2001.

- Le *Haut conseil de la coopération internationale (HCCI)*

Votre rapporteur souhaite s'arrêter un moment sur cette « institution ».

Disposant de près de 5 agents du ministère des Affaires étrangères, le HCCI a bénéficié en gestion 2000 de 5,75 millions de francs de moyens de fonctionnement courant¹, dégagés sur le chapitre 34-98 qui avait pourtant subi une économie de 20 millions de francs en LFI.

Dans le PLF 2001, un article 88 spécifique a été créé pour identifier ces crédits, reconduits pour le même montant.

Le Secrétariat général du HCCI estime d'ores et déjà que ce montant « ne permettra pas la réalisation de tous les projets du HCCI et en particulier l'organisation d'une conférence de la coopération internationale ».

Votre rapporteur est, moins que jamais, convaincu de l'utilité pour la France de cet organisme. L'essentiel de son action consiste en effet à organiser des rencontres, des manifestations, des spectacles et des colloques divers d'intérêt variable, pour créer une convivialité superficielle. Elle revient en fait surtout à offrir à des personnes résistent souvent qu'elles-mêmes et des minorités sans réel écho, qui se sont très vite habitués aux ors de la République, des moyens pour critiquer l'action de la France et donner ainsi à nos adversaires et concurrents des arguments pour jeter le doute sur notre politique étrangère.

De fait, le HCCI a, très rapidement, dépassé sa mission de « conseil » au profit d'une critique systématique visant à déstabiliser le gouvernement et à démolir l'action de l'Etat. En définitive, il gêne plus l'action de la France qu'il ne la sert en matière de développement, alors que la « société civile » qu'il prétend représenter, et surtout imposer progressivement à la place de l'Etat, n'a pas spécialement jusqu'à présent démontré son efficacité (sauf sur les théâtres d'opérations militaires où les ONG sont toujours admirables de courage et d'efficacité).

Votre rapporteur vous proposera donc un amendement de suppression des crédits affectés à cet organisme.

¹ Le bilan affiché à ce prix est le suivant : « une trentaine d'auditions, plusieurs missions internationales, trois avis au Premier ministre, deux séminaires de 150 et 250 personnes »...

2. Les moyens d'intervention inscrits au Titre IV

Evolution des dépenses d'intervention

(millions de francs)

Répartition	PM : clé de répartition retenue par le "jaune" 2000	Crédits votés 2000	Crédits proposés pour 2001	Evolution
- Concours financiers (41-43)	100%	160	150	-10(-6%)
- Coopération culturelle et scientifique (42-11)	64%	1 866	1 807	-60(-3,2%)
- Coopération technique et de développement (42-12)	90%	1 712	1 621	-90(-5,2%)
- Appui à des initiatives privées et décentralisées (42-13)	85%	219	220	+0,7(+0,3%)
- Subventions à des opérateurs de l'action audiovisuelle (42-14)	55%	1 065	1 078	+13(+1,2%)
- Transport de l'aide alimentaire (42-26)	100%	95	98	+3(+3,1%)
- Coopération militaire de défense (42-29)	90%	755	720	-35(-4,5%)
- Autres interventions de politique internationale (42-37)	53%	121	123	+2(+1,1%)
Pour mémoire :				
- Contributions obligatoires (42-31)	0%	3 138	3 991	+853(+27%)
- Contributions volontaires (42-32)	0%	307	557	+250(+81%)
Total		9 285	10 215	+930(+10%)
Total hors contributions		5 840	5 667	-173(-3%)

Si on excepte les contributions aux organismes internationaux -définies comme relevant de l' « action diplomatique »-, les crédits du titre IV affectés, souvent partiellement seulement, à la « coopération » s'élèvent pour 2001 à 5,7 milliards de francs, en diminution de 3 % par rapport à 2000 -soit moins 173 millions de francs-.

Cette baisse touche en priorité les chapitres totalement ou majoritairement affectés à la « coopération » : coopération militaire : moins 35 millions de francs ; coopération technique et au développement : moins 90 millions de francs ; concours financiers : moins 10 millions de francs.

Même s'il appelle quelques nuances, ce constat suscite, s'agissant de l'évolution des crédits d'APD, une réelle inquiétude.

a) Coopération technique et au développement : 1.621 millions de francs

D'une manière générale, l'analyse globale de l'exécution 1999 et 2000 de ce chapitre témoigne des difficultés concrètes de mise en œuvre de la réforme, liées à la fois aux handicaps d'une nouvelle direction générale protéiforme et trop hiérarchisée et aux difficultés sur le terrain de l'« acclimatation » de nouveaux agents issus du monde diplomatique, dans un

contexte alourdi en outre par la mise en place simultanée de la réforme comptable.

De fait, les crédits inscrits en loi de finances initiale 1999, soit 1.887 millions de francs, ont déjà été abondés par 162 millions de francs de reports 1998 (dont 52 millions de francs hors état H). Ils ont parallèlement subi une annulation à hauteur de 125,5 millions de francs, ce qui conduit à un taux d'ordonnancement sur 1999 suffisamment faible pour devoir être signalé : 87 %.

Dans le projet de loi de finances pour 2001, ce chapitre enregistre des mouvements divers, globalement marqués par la poursuite de la baisse de l'assistance technique et des crédits de bourse, et la hausse des moyens permettant de subventionner divers « organismes concourant à la coopération et au développement ».

➤ L'article « *assistance technique* »¹ est supprimé (1043 millions de francs en 2000) au profit d'un nouvel intitulé « *transfert de savoir-faire* » qui distingue « *expertise de longue durée* » et « *missions d'experts de courte durée* ».

Ces deux nouveaux articles bénéficient globalement de 991 millions de francs de crédits en 2001, soit une baisse assez sensible de 9,5 %, correspondant, dans une certaine mesure, à un transfert de crédits à la coopération culturelle (moins 21 millions), mais surtout à d'importantes mesures d'économie (moins 67 millions au titre de la révision des services votés).

Votre rapporteur souhaite, au préalable, faire part de ses doutes concernant le maintien au titre IV, sous un intitulé qui devient en plus assez « ésotérique » - « *transfert de savoir-faire* »- de crédits destinés à rémunérer des agents français.

Cela ne lui paraît correspondre, ni au respect de l'ordonnance organique, ni à l'exactitude des informations concernant le nombre de personnes rémunérées sur fonds publics.

Sur le fond, la poursuite de la baisse des effectifs de l'assistance technique apparaît regrettable.

En effet, non seulement le Gouvernement avait lui-même estimé, lors de la présentation du budget 2000, avoir atteint « l'étiage », mais surtout cette particularité du système français est considérée comme un véritable « avantage comparatif » par les autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux, et constitue un

¹ 2003 assistants techniques en poste (CSN compris) en 1999 (Source : « Vert » 2000)

élément incontestable de la « présence française à l'étranger » que s'évertue à maintenir le Ministère.

Le choix de la poursuite de la réduction des effectifs, joint à une politique de gestion qui aboutit à rigidifier à l'extrême le processus de recrutement et de mobilité, et se traduit aujourd'hui par l'existence de près de 300 postes vacants, ne paraît pas, en l'état actuel, de nature à conforter le rôle de la France.

Or, la réponse du Ministère est, cette fois, sans ambiguïté : « *Cette évolution rapide des missions confiées à l'assistance technique, leur spécificité ainsi que la technicité requises sont incompatibles avec l'idée d'une carrière. Le séjour en coopération doit être de plus en plus géré comme une parenthèse dans un parcours professionnel* ».

➤ Les crédits d' « *appui local aux projets* » se répartissent désormais entre « crédits déconcentrés » et « crédits délégués », pour un total de 93 millions de francs.

➤ Les crédits permettant de subventionner divers « *organismes concourant à la coopération et au développement* » sont légèrement majorés à 315 millions de francs.

➤ Les crédits affectés aux « *bourses* » diminuent sensiblement, de 261 à 212 millions de francs ¹.

➤ Enfin, les crédits affectés au Fonds de coopération pour le Pacifique Sud sont amputés de 7 millions de francs, transférés au secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer, et ramenés à 10,8 millions de francs.

Le chapitre « coopération technique et aide au développement » perd également, par transferts sur d'autres chapitres, 22 millions de francs réaffectés à la francophonie (chapitre 42-32) et 4,3 millions de francs réaffectés à TV5 (chapitre 42-14).

b) Coopération culturelle et scientifique : 1.807 millions de francs ²

Votre rapporteur n'est pas complètement convaincu par « l'affectation » de 65 % de l'enveloppe de ce chapitre à l'action « coopération avec les Etats en voie de développement ». Il considère qu'il relève pour l'essentiel d'une action « présence de la France à l'étranger », ce qui ne revient pas nécessairement au même.

¹ 6344 boursiers et 24361 mois-bourses, 2114 missions, 960 invitations en 1999 (Source : « Vert » 2000)

² Ces chapitres font l'objet d'une analyse plus détaillée dans le rapport de notre collègue Jacques Chaumont, consacré au budget des Affaires étrangères.

Il se bornera donc à indiquer que ce chapitre subit des mouvements divers, de nature proche de ceux qui affectent la coopération au développement.

c) Action audiovisuelle extérieure : 1.078 millions de francs¹

Pour les mêmes raisons, votre rapporteur est tout aussi réservé sur l'affectation de la moitié de l'enveloppe audiovisuelle aux actions de développement.

d) Appui à des initiatives privées et décentralisées : 220 millions de francs

Plus de la moitié de ces crédits -129 millions de francs sur 220- bénéficient aux associations de volontaires². Le solde est réparti pour moitié environ entre le cofinancement de projets menés par des organisations de solidarité internationale -48,5 millions de francs en 2000, strictement reconduits en 2001- et le cofinancement de projets menés par des collectivités territoriales françaises -42,7 millions de francs en 2001, après 42,4 millions de francs en 2000-³.

A nouveau, l'analyse des conditions d'exécution des exercices 1999 et 2000 conduit votre rapporteur à s'inquiéter des conditions de mise en œuvre de ces crédits.

On constate, en effet, sur un total de 221 millions de francs, 18 millions de francs de reports 98 sur 99, 18 millions de francs annulés par décret de virement, 20 millions de francs de crédits disponibles en fin d'exercice, et surtout, pour les six premiers mois de l'année 2000, un taux d'ordonnancement des crédits particulièrement faible, soit 26 %.

e) Transport de l'aide alimentaire : 95 millions de francs

« Affecté » à 100 % à la « coopération », ce chapitre fait l'objet d'une gestion en dents de scie.

Ainsi, en 1999⁴, le chapitre 42-26, initialement doté de 95 millions de francs, a bénéficié de 63,6 millions de francs de reports 1998. Au

¹ Voir note (2) page précédente

² 1509 volontaires aidés en 1999, dont 303 CSN - (Source : « Vert » 2000)

³ La « stagnation » des crédits affectés à la coopération décentralisée recouvre en réalité une mesure nouvelle de 5 millions de francs destinés au financement des nouveaux contrats de plan Etat-Région, qui permet tout juste de compenser la « non-reconduction » de 4,7 millions de francs, financés en 2000 sur la « réserve parlementaire »

⁴ Exercice marqué, outre les pays déjà programmés, par la prise en compte de la sécheresse au Maroc, en Jordanie et dans la Corne de l'Afrique.

30 juin 2000, le taux d'ordonnancement des crédits 2000 n'atteignait que 21 %.

En réalité, l'exercice 1999 a aussi été marqué par la mise en place, bienvenue, de nouvelles procédures internes au Ministère, liée à l'élaboration du dispositif de l'opérateur unique, dans le cadre de conventions établies entre les deux principaux ministères gestionnaires (Agriculture pour l'achat de produits et Affaires étrangères pour le transport).

Toutefois cette relative amélioration de la procédure interministérielle reste insuffisante.

Les délais de mise à disposition de l'aide restent toutefois encore trop importants, en raison des contraintes liées à la rédaction et à la signature des accords d'aide alimentaire avec le pays bénéficiaire, demeurée sous la responsabilité du Ministère de l'Economie et des Finances, et de l'organisation du transport et des délais d'acheminement.

f) Concours financiers : 150 millions de francs

Les crédits affectés au chapitre 41-43 sont fixés à 150 millions de francs pour 2001, soit une diminution de 6 % par rapport à 2000.

**Evolution des décaissements
(au titre des concours financiers)**

	<i>(millions de francs)</i>										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000(juillet)
Bonifications prêts à l'ajustement structurel article 20	728	660	915	749	629	389	198	145	101	133	0
Subventions d'ajustement structurel article 30	0	653	558	398	300	97	0	223	170	283	0

Source : Trésor

Caractérisé par un rythme de décaissement irrégulier, ce chapitre fait, depuis plusieurs exercices, l'objet de reports conséquents. Ainsi, fin 1999, le stock des reports s'élevait à 1.235 millions de francs.

Cette situation s'explique par le net ralentissement des aides à l'ajustement structurel, résultant au départ de l'amélioration de la situation économique des pays bénéficiaires, mais aussi, depuis 1999, de l'ajournement de l'aide à certains pays connaissant des crises politiques¹.

De fait, il n'est pas certain que, comme l'espèrent certains « budgétaires », ce chapitre soit voué à disparaître, compte tenu de la nécessaire gestion de « sortie de crise » des bénéficiaires traditionnels, mais aussi d'une forte probabilité de nouveaux entrants.

¹ Notamment Congo, Togo, Niger, Guinée Bissau

Par ailleurs, la mise en place programmée de **l'Initiative sur la dette en faveur des pays pauvres très endettés**, qui devrait se traduire par un allègement des besoins d'aide à l'ajustement, ne fera sentir ses effets que progressivement.

Les crédits inscrits sur ce chapitre financent en réalité deux types d'aide assez différents.

➤ *L'aide budgétaire* de l'article 10, qui ne s'adresse pas exclusivement aux PMA, finance essentiellement l'aide aux processus électoraux et le logement de l'assistance technique, ainsi que, depuis peu, certaines contributions aux forces régionales de maintien de la paix (ECOMOG, MISAB). Cet article est, à l'inverse des deux autres, caractérisé depuis quelques années par une réalisation supérieure aux prévisions.

➤ *Les concours à l'ajustement structurel*, financés par subvention (article 30) ou prêt (article 20), selon le niveau de revenu du pays considéré, s'inscrivent dans le cadre des conditions élaborées par le FMI et la Banque Mondiale (« doctrine d'Abidjan »), et font l'objet d'une coordination étroite entre les bailleurs bilatéraux et multilatéraux.

Selon la réponse fournie à votre rapporteur, il est souhaité « *qu'une part croissante des aides budgétaires nécessaires au bouclage financier des programmes d'ajustement transite par les institutions multilatérales (FMI, BM et UE)* ». Ce qui est un bon moyen de noyer l'aide française dans la masse et de la faire disparaître de la vue des bénéficiaires.

g) Coopération militaire et de défense : 720 millions de francs

Pourtant « affectée » à 80 % aux crédits de coopération par le « jaune » 2000, la coopération militaire et de défense, identifiée au budget 2000 comme une des sept composantes de l'agrégat « coopération et interventions internationales », est clairement sortie de cet agrégat en 2001, pour être intégrée à l'agrégat « action diplomatique ».

Votre rapporteur préfère continuer à s'en remettre à l'analyse du « jaune » 2000, en attendant de la voir éventuellement démentie par le « jaune » 2001, lorsqu'il paraîtra, pour continuer à considérer que la coopération militaire contribue bien à la « coopération » et non à « l'action »¹ (!) diplomatique.

La coopération militaire apparaît la plus touchée par les mesures d'économies du budget 2001.

¹ *Le terme est-il vraiment bienvenu ?*

Les crédits qui lui sont affectés diminuent en effet de près de 5 %, soit 34 millions de francs, alors même que son champ d'intervention géographique est devenu illimité.

Cette réduction remet d'ailleurs en cause certaines des décisions arrêtées par le Conseil de Défense du 3 mars 1998.

Conseil de Défense du 3 mars 1998

- « Redéploiement géographique, à crédits constants, de 10 % des crédits 1998 (790 millions de francs) sur 3 ans, soit 26 millions de francs par an, des pays d'Afrique subsaharienne vers le reste du monde, avec une priorité pour l'Europe.

Ce redéploiement devrait entraîner la suppression d'au moins 40 postes de coopérants par an en Afrique subsaharienne ;

- Evolution des actions dans les pays d'Afrique subsaharienne par arrêt progressif des actions de substitution au profit de projets menés en partenariat ».

Il est clair, en tout cas, que le redéploiement des crédits vers les nouveaux partenaires, en particulier l'Europe centrale, est engagé : sur cette dernière région, les effectifs d'assistants militaires ont doublé et le budget a été majoré de 80 %. Mais notre présence en Afrique subsaharienne en souffre gravement.

De fait, après plusieurs inspections sur le terrain, le général Germanos, Inspecteur général des Armées, estime que le seuil critique a été atteint et qu'une diminution supplémentaire du dispositif mettrait en cause notre capacité à suivre les projets en cours et à en identifier de nouveaux.

De même, l'essentiel des économies réalisées porte sur l'aide en matériel, qui bénéficie presque exclusivement aux pays de la ZSP, en particulier aux pays africains¹.

Enfin, la formation des stagiaires qui se fait, soit dans les écoles militaires françaises, soit dans les écoles nationales à vocation régionale², est marquée par une évolution importante en faveur des pays hors ZSP et au détriment des pays de la ZSP, notamment ceux de l'ancien champ.

Ainsi, sur 2.236 stagiaires en 2000, moins de la moitié seulement -soit 1.202- ressortissent désormais des pays de l'ancien champ. Des quotas importants sont désormais affectés aux pays d'Europe de l'Est, tandis que le Cambodge et les pays du Maghreb maintiennent un niveau élevé.

Depuis 1999, la coopération militaire et de défense dispose également de crédits au titre VI, sur le chapitre 68-80, article 60, doté de 8 millions de

¹ Principaux bénéficiaires 2000 : Congo, Cameroun, Sénégal, Tchad, Madagascar.

² 11 écoles en Afrique.

francs de manière constante depuis 1999, destinés à la construction d'infrastructures. Ces crédits bénéficient en majorité aux pays hors ex-champ.

Ainsi, pour 2001, 5 millions de francs sont prévus pour la construction d'une école de gendarmerie en Roumanie, et 1,5 millions de francs respectivement pour le Gabon et la RCA.

Le motif invoqué pour cette importante réduction de crédits est celui de l'ampleur des reports constatés, de façon récurrente, sur les chapitres concernés (42-29 et 68-80). De fait, sur le chapitre 42-29, les reports 98 sur 99 se sont élevés à 121 millions de francs, les reports 99 sur 2000 à 237 millions de francs, soit presque le tiers de la dotation initiale, et les reports attendus de 2000 sur 2001 sont évalués à 100 millions de francs.

Cette situation est, pour l'essentiel, liée d'une part à des retards provoqués par la fusion des deux ministères, d'autre part à la nature particulière des dépenses mises en œuvre sur ces crédits, gérés selon les règles traditionnelles du budget de la Défense. Cette gestion certes inefficace des dotations a toutefois entraîné une réaction qui paraît disproportionnée, tant semble sévère la diminution des crédits de la coopération militaire, alors que des besoins réels demeurent et que les promesses non tenues s'accumulent.

h) Contributions aux organismes internationaux : 4.548 millions de francs

Bien que cette catégorie -importante- de crédits ne soit considérée, ni par le « jaune » (taux d'affectation : 0 %), ni par le « bleu » (inscription sous l'agrégat : « action diplomatique ») comme un instrument d'aide au développement, votre rapporteur estime qu'il s'agit là d'une contribution essentielle, à tout le moins par son ampleur. Lui paraissent en effet particulièrement devoir être relevées à cet égard, notamment compte tenu de l'importance des montants qui leur sont affectés :

- Au titre des contributions obligatoires :

 parmi les institutions spécialisées des Nations Unies :

 - OMS : 176 millions de francs (plus 3,6 millions de francs de contributions volontaires)

 - ONUDI : 40 millions de francs

 - UNESCO : 147 millions de francs (plus 1 millions de francs de contributions volontaires)

 - FAO : 140 millions de francs

 parmi les autres organisations internationales :

 - Organisation Internationale pour les Migrations : 11 millions de francs

 - Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT) : 68 millions de francs

 - Comité International de la Croix Rouge : 30 millions de francs

- au titre des contributions volontaires :
 - UNICEF : 48 millions de francs
 - PNUD : 100 millions de francs
 - PAM (Programme alimentaire mondial) : 20 millions de francs.

Il convient aussi de s'interroger sur la contribution croissante des « opérations de maintien de la paix », -près d'un milliard de francs en 2001- qui drainent une part majoritaire des contributions volontaires de la France , aux actions de développement.

Initialement qualifiés de « cas extrêmes », les derniers exemples du Timor oriental et du Kosovo sont peut être révélateurs d'une nouvelle tendance à, au-delà du simple « *maintien de la paix* », procéder à la « *construction de la paix* »¹ laquelle passe, incontestablement, par des opérations de renforcement de la sécurité civile, de construction d'un état de droit et d'appui sanitaire et social.

En ce qui concerne les contributions volontaires, votre rapporteur n'est pas convaincu pour sa part par le raisonnement qui consiste à vouloir renforcer leur montant pour mieux asseoir l'audience de la France dans les organismes concernés, renforcer son poids dans les décisions prises, et, surtout, souligner l'ampleur de son action auprès des bénéficiaires de l'aide qui transite par ces organismes. Là encore, il restera à démontrer que l'ingratitude n'est pas la règle et la reconnaissance l'exception, surtout de la part de pays qui pratiquent l'appel constant à la morale publique internationale.

Bref , saura-t-on un jour ce que rapporte le fait de toujours chercher à « jouer le jeu » plus et mieux que les autres ? Les meilleurs élèves sont souvent les souffre-douleurs des cours de récréation dans les établissements à la sociologie complexe, et le monde, avec ses quelques riches et ses dizaines de pauvre, en est un.

3. Subventions d'investissements du titre VI : 1,7 milliards de francs en crédits de paiement ; 2,3 milliards de francs en autorisations de programme.

L'intégralité des crédits du titre VI est considéré par le « jaune » comme relevant à 100 % des actions de coopération avec les pays en développement.

¹ de « *peace-maintening* » à « *peace-building* »

Evolution des crédits du titre VI

(millions de francs)

		Crédits votés en 2000	Crédits demandés pour 2001	Evolution
1. Subventions d'investissement (chapitre 68-80)				
- financement de projets de développement (art.10)	AP			
	CP	2,0	3,5	+1,5
- établissements culturels et de coopération (art.40)	AP	5,0	23,5	+22,5
	CP	7,0	24,0	+17,0
- projets de coopération militaire (art.60)	AP	8,0	8,0	0
	CP	8,0	8,0	0
2. Fonds de solidarité prioritaire (chapitre 68-91)				
- Fonds de solidarité prioritaire (art.10)	AP	1 250,0	1 097,0	-154
	CP	922,0	712,0	-210
- opérations exceptionnelles (art.20)	AP	50,0	50,0	0
	CP	50,0	50,0	0
3. Projets mis en œuvre par l'AFD sous forme de dons (chapitre 68-93)				
	AP	1 000,0	1 140,0	140,0
	CP	922,0	900,0	-22,0
Total	AP	2 313,0	2 318,5	+5,4
	CP	1 911,0	1 697,5	-213,5

L'essentiel des crédits inscrits à ce titre financent les projets mis en œuvre sur dons à partir du Fonds de solidarité prioritaire et par l'Agence française de développement, en fonction des secteurs de compétence qui leur ont été respectivement dévolus par la réforme.

a) *Les projets de développement mis en œuvre par l'AFD*

La parité observée jusqu'à présent entre les dotations FSP et AFD est désormais rompue au bénéfice de l'Agence, dont les autorisations de programme sont majorées de 140 millions de francs tandis que les crédits de paiement n'enregistrent qu'une très faible diminution de 22 millions de francs.

Ceci contribuera certainement à améliorer encore la situation financière de l'Agence. En effet, ainsi que le relève la Cour des comptes dans son Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999¹, le fait que les crédits ne sont versés que sur appels de fonds permet à l'Agence de se constituer en cours d'exercice une trésorerie importante, évaluée pour 1999 à 200 à 250 millions de francs, en surplus du fonds de roulement.

Désormais qualifiée d'« opérateur-pivot » de l'aide bilatérale au développement, l'AFD a vu son champ d'activité étendu à l'ensemble des

¹ page 198 du Rapport

secteurs de compétence des banques de développement classiques, y compris les infrastructures de santé et d'éducation, précédemment financées sur l'ex-FAC.

Or, dans ces domaines, hormis le secteur « bâtiment » et « équipements », l'AFD n'a pas encore de savoir-faire particulier, la médecine et la pédagogie n'étant pas de ses compétences naturelles, même si elle a récemment mis sur pied un nouveau « Département des projets sociaux », appelé à se répartir progressivement au sein des départements géographiques.

De fait, les missions de contrôle exercées sur le terrain ont conduit votre rapporteur à constater que la fourniture d'immeubles « clés en mains », ne suffit pas, s'il n'y a pas d'équipe médicale ou pédagogique pour les remplir. Or, sans doute par manque de coordination avec les nouveaux S.C.A.C., on ne sait plus qui s'en occupe désormais.

D'autre part, le champ d'intervention géographique de l'AFD est, en principe, limité à la ZSP.

En réalité, la mise en œuvre de « *décisions prises dans le cadre des délégations données au directeur général* » l'autorise à financer des opérations hors ZSP avec l'argent destiné à la ZSP. A ainsi été financée en 2000 la réhabilitation du pont de Mitrovica pour un montant total d'environ 10 millions de francs au profit de la MINUK.

De même, dans le cadre de projets ne donnant pas lieu à présentation ou débat devant le Conseil de surveillance, figure en 2000 le financement de la réalisation d'une clinique de spécialités à Tirana (subvention de 30 millions de francs).

b) Les projets de développement mis en œuvre sur FSP

Les moyens proposés pour 2001 au bénéfice du FSP diminuent sensiblement au budget 2001 : 1.096 millions de francs en autorisations de programme, - soit moins 153 millions de francs - et 711 millions de francs en crédits de paiement, - soit moins 210 millions de francs, pour se situer clairement en deçà des moyens affectés à l'AFD. Cette diminution ne s'explique que très partiellement par le transfert au titre IV des crédits affectés à la francophonie (21 millions de francs en 2000).

En réalité, tout concourt à un affaiblissement progressif, voire à la disparition programmée, de cet instrument pourtant qualifié d'« emblématique »¹ par le gouvernement.

➤ Tout d'abord, le FSP conserve sa compétence sur les secteurs qualifiés d'« institutionnels et de souveraineté », ce qui n'est pas nécessairement très opérationnel, et risque rapidement de se transformer en

¹ Voilà pourquoi peut-être il convient précisément de le voir disparaître...

compétence « résiduelle ». En particulier, toute intervention dans le secteur productif est en principe exclue.

De fait, l'analyse de la répartition des décisions ouvertes en 1999 et 2000 (exercice il est vrai non clos) ne traduit pas une réelle appétence pour cette nouvelle répartition des compétences. On note ainsi sur l'exercice 2000 le maintien de projets d'infrastructures et de développement rural et la division par deux de la part prise par les projets de « développement institutionnel ».

En outre, les actions relevant des secteurs institutionnels et de souveraineté, ou même les actions de « formation », de « valorisation des ressources humaines » ou de « renforcement des capacités d'administration », liées à la santé et à l'éducation, relèvent davantage du titre IV que du titre VI.

Persister à les inscrire au titre VI, en diminuant souvent à due concurrence les crédits du titre IV, risque de les faire tomber rapidement sous le couperet du contrôle financier ¹, ce qui est peut-être la forme d'« euthanasie » qu'attend impatiemment tout un chacun à Bercy et à Matignon...

➤ L'évolution « géographique » du FSP ne semble pas non plus respecter les objectifs fixés : à vrai dire, la mise en place localement de gestionnaires du FSP totalement ignorants de la procédure, jointe aux difficultés de mise en œuvre de la réforme comptable, a contribué à discréditer davantage un instrument qui, en l'état actuel, n'est pas en mesure d'être utilisé au plein de ses capacités.

Aucun projet concernant les nouveaux pays de la ZSP n'a été adopté par le Comité directeur en 1999, à l'exception du Vietnam², et 7 projets seulement ont été passés en juillet 2000 pour un montant total de 46 millions de francs -dont à nouveau 13 millions de francs pour le Vietnam- soit 7 % du total de l'enveloppe.

Surtout, « en catimini », le nouveau *décret n° 2000-880 du 11 septembre 2000*, relatif au Fonds de solidarité prioritaire indique que si « le FSP est chargé de contribuer au développement des pays figurant dans la ZSP », « il peut financer, à titre exceptionnel, des opérations d'aide et de coopération situées, le cas échéant, hors de la ZSP ». Mais qui sera juge du caractère « exceptionnel » des interventions et, en termes d'enveloppe budgétaire, jusqu'où ira-t-on dans l'exception ?

En réalité, la spécificité du FSP, instrument privilégié d'intervention dans les pays de la ZSP, est ainsi supprimée.

➤ Enfin, de façon générale, la crédibilité du FSP souffre d'une durée de réalisation des projets exceptionnellement élevée.

¹ Pour non conformité à la loi organique

² Qui bénéficie d'un ambassadeur parfaitement rompu aux procédures, pour avoir été longtemps directeur-adjoint de la Direction du développement.

L'analyse du portefeuille des projets « vivants » fait ressortir une durée prévisionnelle moyenne d'exécution de 35 mois, qui se trouve prolongée en exécution de 11 mois en moyenne, soit **une durée totale moyenne d'exécution de 46 mois.**

Plusieurs facteurs sont évoqués pour justifier ce défaut, constaté localement par votre rapporteur à chacune de ses missions : « les délais de signature de conventions de financement liés aux lenteurs administratives sur le plan local, l'exigence de réalisation effective des conditions prévues au déblocage des faits, les aléas politiques, administratifs ou techniques (?) qui peuvent intervenir au cours de la vie d'un projet »

Ces explications, valables ou non, ne suffisent pas pour autant à justifier un tel retard, qui risque surtout de rendre le projet totalement démodé ou dénué d'intérêt au moment de son achèvement, lorsqu'il n'est pas totalement rejeté ou ignoré par le pays partenaire dont les dirigeants sont susceptibles de changer entre-temps 4 ou 5 fois.

c) L'aide « exceptionnelle » de l'article 20

Les crédits de l'article 20 n'ont réellement rien à voir avec ceux du Fonds de solidarité prioritaire. Il s'agit d'un article-réservoir, qui gagnerait, pour la clarté de compréhension de tout un chacun, à être transformé en chapitre spécifique, au même titre que celui finançant les projets mis en œuvre par l'AFD, ou, éventuellement, à être remonté au sein du chapitre 68-80 - « subventions d'investissement »

Les crédits de l'article 20, affectés à des « opérations exceptionnelles » -généralement par virement sur d'autres chapitres-bénéficient d'un montant de 50 millions de francs, régulièrement reconduit.

Leur affectation sur les exercices 1999 et 2000 fait apparaître **une utilisation exclusive au bénéfice des pays situés hors de la ZSP :**

Opérations 1999 :

- 25 millions de francs pour l'aide au Kosovo (sur le chapitre 42-31 des contributions obligatoires)
- 18 millions de francs pour l'aide à la Chine au moment des inondations
- 7 millions de francs pour la contribution de la France à ONUSIDA (sur le chapitre 42-32 des contributions volontaires)

Opérations 2000 : (à la mi juillet):

- 5 millions de francs pour l'aide à la reconstruction des zones sinistrées du Venezuela (sur le chapitre 42-12 de la coopération technique et au développement)
- 2 millions de francs pour la modernisation de l'hôpital Saint-Joseph de Jerusalem.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. UNE FRANCE DE MOINS EN MOINS GÉNÉREUSE

L'aide globale française aux pays en développement et aux organismes multilatéraux a clairement régressé depuis 1982, tant en montant absolu -moins 2 milliards de dollars- qu'en pourcentage du PIB qui lui est consacré -de près de 2 % à moins de 0,6 %. Cette chute est en réalité surtout considérable à partir de 1996. Elle résulte certes, en grande partie, du retrait massif des capitaux privés de ce secteur. Mais elle recouvre également une sensible diminution de la seule aide publique : entre 1996 et 1998, celle-ci est amputée de près d'un tiers. Dans ce domaine, la France est, parmi les pays de l'OCDE, un de ceux qui a le plus régressé (-6 % par an en moyenne).

L'aide publique française se caractérise en outre par un apport relativement important et croissant aux pays à niveau élevé et à revenu intermédiaire -elle leur consacre plus de la moitié du total de son aide- au détriment des pays les moins avancés.

De fait, la prééminence accordée à l'Afrique subsaharienne diminue clairement -de 55 % du total de l'aide publique en 1988 à 48 % en 1998-, alors même que le « monopole » français y est aujourd'hui de plus en plus vivement concurrencé. Ainsi, la Grande-Bretagne y consacre 46 % de son aide, les Etats-Unis, 34 %, et le Japon, qui n'est pourtant pas dans sa zone d'influence, 18 %.

L'aide française apparaît enfin caractérisée par le maintien de la priorité historique accordée à l'enseignement (30 % du total de l'aide bilatérale), tandis que la France apparaît relativement peu présente, par rapport à ses partenaires, dans les secteurs de la santé et du développement économique (eau, assainissement, transports, télécommunications, énergie).

De fait, la comparaison attentive des communiqués des deux seules réunions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), les 29 janvier 1999 et 27 juin 2000, peut susciter l'inquiétude. Début 1999, la France entend maintenir des flux « substantiels » d'aide publique au développement. A la mi-2000, il ne s'agit plus que de maintenir des flux « importants ».

B. L'ÉPARPILLEMENT DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES AFFECTÉS À L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE

En 2000, le total des crédits d'aide publique s'élève à 29 milliards de francs, non compris les 5 milliards de francs destinés à nos Territoires d'Outre-mer.

La diminution globale de 1,4 milliard de francs de l'aide publique entre 1999 et 2000 recouvre en réalité une sensible progression de l'aide multilatérale (plus 1,6 milliard de francs), tandis que l'aide bilatérale diminue fortement, de plus de 3 milliards de francs.

Le renforcement apparent du multilatéral se fait essentiellement au profit d'un prélèvement communautaire qui ne cesse de s'alourdir, échappant à tout contrôle, tant du législatif que de l'exécutif, ainsi qu'au bénéfice de divers fonds et banques de développement régionaux.

Dans les deux cas, la lisibilité de l'action de la France est inexistante, et l'efficacité des fonds mis en œuvre souvent aléatoire, sinon nulle, faute précisément de mise en œuvre. Parallèlement, la part relative accordée aux organismes onusiens ne cesse de diminuer.

La part gérée par le ministère des Affaires étrangères (après fusion), soit 9 milliards de francs, est à peine supérieure à celle du ministère de l'Economie et des finances (8,3 milliards de francs), tandis qu'une dizaine d'autres ministères interviennent dans ce secteur de façon croissante et souvent très autonome, sans qu'on dispose d'une vision précise des instruments mis en œuvre et de leurs objectifs, pour un montant global de près de 2 milliards de francs. Au total, le réseau administratif recouvre 18 catégories distinctes d'implantations, avec près de 800 services, répartis dans 16 pays. Il faut également prendre en compte la multiplicité d'organismes publics divers (ORSTOM, CIRAD, INSERM, par exemple), qui interviennent dans ce secteur, eux aussi de façon autonome.

Ceci ne peut, en aucune façon, contribuer à la cohérence du dispositif et de la politique suivie.

La mise en place du CICID, comité interministériel se réunissant une fois tous les dix-huit mois, constitue une étape importante mais insuffisante, tant qu'elle ne sera pas dupliquée au niveau des administrations centrales et des services à l'étranger.

C. LA NULLITÉ QUASI ABSOLUE DE L'ACTION EUROPÉENNE

Le poids croissant de la contribution française à l'aide au développement mise en œuvre au niveau communautaire doit être souligné. Il atteint en effet 5,5 milliards de francs en 2000, soit 19 % du total de l'aide publique française aux Etats étrangers.

La seule quote-part française au Fonds européen de développement (FED) -24,3 %- est en outre sans rapport avec la part moyenne de la France dans le budget de l'Union -17,8%. Mais c'est le prix que nous avons dû payer en 1995 pour obtenir un effort supplémentaire de l'Europe.

*Or la lourdeur des procédures de décisions communautaires, tant au niveau des engagements qu'à celui des décaissements, et le refus persistant du pouvoir exécutif, depuis toujours, de prendre les choses en mains via le Conseil des ministres, font qu'il existe aujourd'hui **un reliquat non utilisé de près de 65 milliards de francs (9,5 milliards d'euros) non dépensés sur le FED, soit plus de deux fois le montant annuel global de l'aide française.***

De même, les quelques 4,2 milliards de francs affectés au programme MEDA (1996-1999), destiné à financer l'adaptation des pays sudméditerranéens à la mondialisation ne sont, au terme de leur « durée de vie », mis en œuvre qu'à peine à hauteur du tiers de façon globale, voire pas du tout dans certains pays.

Il paraît donc éminemment regrettable, d'une part, que la représentation nationale ne puisse pas contrôler l'utilisation de ces fonds, d'autre part, que la Présidence française n'ait toujours pas mis à profit son mandat pour remettre de l'ordre dans ce dossier et faire respecter la volonté de l'Europe d'aider les pays en développement.

En tout état de cause, la décision du premier CICID de janvier 1999 de privilégier la « subsidiarité » et « dans les pays où l'action de la France n'est pas prioritaire, choisir le canal de l'aide multilatérale, et notamment communautaire » mérite sans doute d'être mieux mesurée à l'aune de l'incapacité européenne.

D. L'INTÉGRATION DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION AU SEIN DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES : FUSION OU DISSOLUTION ?

Désormais effective, l'intégration de l'ancien ministère de la coopération au sein du ministère des Affaires étrangères s'est traduite par une illisibilité accrue de l'instrument « aide au développement », illisibilité qui ne parvient pas néanmoins à pleinement masquer la diminution de cette aide.

Le projet de loi de finances 2001 se caractérise, en effet, par la banalisation définitive de la composante « coopération technique et aide au développement », qui devient un des trois « outils » de l'agrégat « coopération internationale », au même rang que la « coopération culturelle et scientifique » et l'« action audiovisuelle extérieure ».

A cette occasion, la coopération militaire et de défense est « sortie » de l'agrégat « coopération internationale » pour être intégrée dans l'« action diplomatique », avec des moyens nettement diminués et un champ d'intervention géographique devenu illimité.

Les crédits d'intervention du titre IV enregistrent une baisse globale de 3 %, qui affecte, pour l'essentiel, les instruments de la « coopération » traditionnelle.

Ainsi, les effectifs de l'assistance technique, dont le Gouvernement avait pourtant estimé l'année dernière qu'ils avaient atteint « l'étiage », continuent de diminuer, alors même que cette spécificité du système français est considérée comme un incontestable « avantage comparatif » par les autres bailleurs multilatéraux, et constitue un élément concret de cette « présence française à l'étranger » que s'évertue à maintenir le ministère. Le choix de la poursuite de la réduction des effectifs, joint à une politique de gestion du personnel qui aboutit à rigidifier à l'extrême le processus de recrutement et de mobilité, et se traduit aujourd'hui par l'existence de près de 300 postes vacants, ne paraît pas de nature à conforter la place de la France à l'étranger.

L'impression retirée des différentes missions menées sur le terrain amène à conclure que, au sein de l'aide au développement, l'outil « projets de coopération » est progressivement supprimé et ses moyens confondus, sinon transférés, avec ceux de la coopération culturelle et linguistique, qui n'a pas nécessairement les mêmes objectifs. Le terrain est alors laissé libre à la seule coopération dite « non gouvernementale », à ceci près qu'elle fonctionne sur subventions publiques.

De fait, les crédits de subventions à « divers organismes concourant à la coopération et au développement » progressent, confortant la prolifération d'associations et d'organismes divers servant d'« opérateurs ». On passe ainsi clairement d'une logique de « projets » à une logique de « subventions ». L'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action française de coopération n'y gagnent rien, pas plus d'ailleurs que la garantie de bon usage des deniers publics).

De façon plus générale, l'objectif qui consiste à « conforter la présence française à l'étranger » est éminent et incontestable. Peut-on, pour

autant, systématiquement l'assimiler à une politique d'« aide au développement » ?

A l'administration centrale, la mise en place de la « monstrueuse » DGCID, sorte de Leviathan administratif, ne s'est pas faite sans heurts ni critiques. Le jugement porté sur son bilan, certes extrêmement récent, reste mitigé. Les « ajustements » de structure et les nombreux changements de titulaires de postes de responsabilité attestent de l'ampleur de certaines mises en cause.

On relèvera en outre, s'agissant de la titularisation des agents de catégorie A au sein du Ministère des Affaires étrangères, que seuls les administrateurs civils ont accepté cette formule sans hésiter. En revanche, sur l'ensemble des personnes concernées, la moitié seulement se sont déclarées candidates à l'intégration, et moins du tiers l'ont accepté en définitive. Cette « perte en ligne » n'est pas sans soulever quelques interrogations.

D'une manière générale, l'intégration des personnels au sein du Ministère des Affaires étrangères s'est accompagnée parallèlement d'une réduction massive des personnels contractuels qui constituaient pourtant une spécificité précieuse et originale de la « coopération française ».

Pour terminer, l'avenir de cet instrument longtemps privilégié, voire emblématique, qu'est le Fonds de solidarité prioritaire, suscite les plus grandes inquiétudes, qui vont bien au-delà de la réserve suscitée par les modifications de procédure.

Certes, pour préserver la pluriannualité et le caractère contractuel des projets mis en œuvre sur ces crédits, l'inscription en titre VI est inévitable. Mais, depuis qu'ont été transférées à l'AFD les compétences d'investissement sur les secteurs santé et éducation, la régularité budgétaire des projets présentés au FSP devient de plus en plus fragile, en ce qu'ils correspondent de moins en moins à des opérations ressortant du titre VI et de plus en plus du titre IV, il est vrai soumis à « portion congrue ».

Mais la méthode n'est pas bonne. Persister à vouloir inscrire des projets au FSP, en diminuant souvent à due concurrence les crédits du titre IV, risque de les faire tomber en fin de parcours sous le couperet du contrôle financier pour non conformité à l'ordonnance organique, ce qui est peut-être après tout la forme d'euthanasie qu'attend tout un chacun.

E. UNE ZONE DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE DONT LES MOYENS SERVENT DE PLUS EN PLUS À LA SATISFACTION DÉSORDONNÉE D'AUTRES BESOINS

Définie par le Premier ministre en février 1998 comme « la zone dans laquelle l'aide au développement bilatérale doit être sélective et concentrée » et où « la France peut disposer d'un effet significatif en termes économiques

ou politiques », la ZSP est censée comprendre « les pays les moins développés en termes de revenu et n'ayant pas accès aux marchés des capitaux ». A ce titre, les pays de la ZSP devraient notamment être les seuls à bénéficier des interventions financées sur le FSP ou par l'intermédiaire de l'AFD.

L'analyse de l'affectation des différents instruments de l'aide publique française montre que ce principe de « concentration » n'est pas respecté.

Ainsi, le redéploiement des crédits de coopération militaire vers de nouveaux partenaires, en particulier les pays d'Europe centrale, est clairement engagé.

De même, si très peu de projets ont pu être mis en œuvre au titre du FSP pour les nouveaux partenaires de la ZSP (à peine 7 % de l'enveloppe 2000), il est apparu facile d'y inscrire un projet de 30 millions de francs pour la mise en œuvre du pacte de stabilité dans les Balkans. De toute façon, le nouveau décret du 11 septembre 2000 prévoit la possibilité de financer, « à titre exceptionnel » (!), des projets hors ZSP.

De même encore, la totalité des crédits d'aide budgétaire exceptionnelle sur titre VI ont été affectés à des pays hors ZSP.

Enfin, si l'AFD a réussi à mettre en œuvre dès 1999 un volume important de projets en faveur des nouveaux pays de la ZSP, elle a également financé des opérations au Kosovo et en Albanie pour près de 40 millions de francs.

Au total, le décompte de l'aide accordée à la région des Balkans -qui ne figure pas dans la zone ZSP- sur les deux exercices 1999-2000, à travers l'ensemble des instruments d'aide publique au développement, s'élève à plus de 500 millions de francs.

En fait, notre aide au développement apparaît de plus en plus comme une caisse au couvercle toujours ouvert pour puiser, au fil de la conjoncture, de quoi intervenir, ici ou là, pour briller un instant dans les instances internationales et les scènes des grandes controverses mondiales -aujourd'hui les Balkans, mais demain qui ?-, sans trop savoir qui on aide, qui on nourrit et de quels aigrefins on se fait parfois, sans le savoir, le complice.

Au total, le projet de budget pour 2001 signe la disparition programmée, quoiqu'on en dise, des « coopérants », du « FAC », et même d'une « zone d'intervention privilégiée ». L'aide publique française y trouvera-t-elle, à terme, véritablement son compte ?

AGRICULTURE ET PÊCHE

Rapporteur spécial : M. Joël BOURDIN

I. LE FLECHISSEMENT DU BUDGET DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

A. UN BUDGET EN AUGMENTATION APPARENTE DE 2 %

Malgré les circonstances qui ont particulièrement ébranlé le secteur agricole cette année (les tempêtes de la fin 1999, la persistance inquiétante de la crise de la « vache folle », les difficultés économiques quotidiennes rencontrées par les pêcheurs), le budget de l'agriculture et de la pêche n'apparaît pas comme un budget prioritaire au sein du budget de l'Etat. Il n'est d'ailleurs, de prime abord, pas sensiblement différent de celui pour 2000.

Il s'élève à **29,617 milliards de francs en 2001**, en **augmentation apparente de 2 %** seulement par rapport à 2000.

Mais cette revalorisation inclut 418,3 millions de francs de crédits de cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, imputées jusqu'alors au budget des charges communes et transférées pour 2001 au budget de l'agriculture.

A l'inverse, le transfert de cinq emplois et des crédits correspondants vers le budget des services généraux du Premier ministre, participant d'une volonté louable de clarification du projet de loi de finances, prive le budget de l'agriculture de près de 2 millions de francs pour 2001.

De même, le transfert de crédits consécutif à la décentralisation d'un centre national de formation d'apprentis horticoles vers le budget de l'emploi et de la solidarité ampute le budget de l'agriculture de 1,5 million de francs.

Si bien **qu'à structure constante, l'augmentation n'est en réalité que de l'ordre de 580 millions de francs en valeur, soit de 0,6 %**, c'est-à-dire sensiblement moins que la hausse de 1,5 % de l'ensemble du budget de l'Etat. En outre, si l'on tient compte de l'inflation, estimée à 1,2 % par le

gouvernement, le budget de l'agriculture et de la pêche baisse de 0,6 % en termes réels.

B. EVOLUTIONS DANS LES DIFFERENTS TITRES

Le budget de l'agriculture et de la pêche est un **budget essentiellement centré sur l'intervention** (dépenses du Titre IV - Interventions publiques) puisque, pour 2001, 56 % des dépenses lui sont consacrées.

Ses dépenses de fonctionnement (dépenses du Titre III - Moyens des services) représentent 40 % du total. Les dépenses en capital demeurent faibles et représentent 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 2000 et demandés pour 2001 par titre et évolution

(en millions de francs)

Nature des dépenses	Crédits votés 2000	Crédits demandés 2001	Evolution (en %)
Dépenses ordinaires - DO - (titres III et IV)	27.934	28.363	+ 1,5 %
. Titre III - Moyens des services	11.168	11.923	+ 6,76 %
. Titre IV - Interventions publiques	16.766	16.440	- 2 %
Dépenses en capital - CP - (titres V et VI)	1.102	1.253	+ 13,7%
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	82	91	+ 11,1 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1.019	1.161	+ 13,9 %
Total DO + CP	29.037	29.617	+ 2 %
Autorisations de programme - (titres V et VI)	1.262	1.703	+ 35 %
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	82	105	+ 28 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1.181	1.598	+ 35,3 %

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

1. Les dépenses de fonctionnement

Les **moyens des services** (titre III) augmentent de 6,8 %. A l'intérieur du titre III on peut distinguer, d'une part, les **dépenses de personnel** qui augmentent de 7,9 %, d'autre part les **dépenses de fonctionnement** qui augmentent de 1,9 %. Cette forte augmentation, certes moins importante que l'année dernière (+ 9,1 %), n'en est pas moins préoccupante puisqu'elle participe du mouvement général d'augmentation des dépenses de fonctionnement de l'Etat.

Cette augmentation résulte des facteurs suivants :

- **des mesures statutaires concernant le personnel du ministère et des établissements publics** : par exemple la transformation d'emplois de maîtres de conférence en emplois de professeur, la revalorisation de l'indice terminal des agents contractuels de catégorie fonctionnelle, la mise en oeuvre du plan de résorption de l'emploi précaire¹ ou encore la **mise en place de nouveaux statuts au sein de l'administration** (nouveau statut de directeur de projet, nouveau statut du corps de l'inspection du travail, nouveau statut de directeur des établissements publics d'enseignement supérieur agricole, création du nouveau corps de technicien de l'enseignement agricole). Ces mesures s'élèvent à **plus de 22 millions de francs**.

Il convient également de noter la mise en place de **crédits de vacations** pour un montant total de **45 millions de francs** ainsi que la mise en oeuvre de moyens nouveaux destinés à **l'amélioration du fonctionnement de l'administration** pour un montant s'élevant à près de **50 millions de francs**.

- **des créations d'emplois** :

Les **effectifs nouveaux autorisés en 2001** sont les suivants : 293 emplois budgétaires dans les services du ministère (services centraux et services déconcentrés) et 47 emplois budgétaires dans les établissements publics, soit un total de 340 emplois nouveaux au profit du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Les créations d'emplois concernent divers secteurs : l'enseignement supérieur agricole, l'enseignement technique agricole, les services déconcentrés du ministère, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture, l'Agence centrale des organismes d'intervention ou encore l'Institut national des appellations d'origine (INAO).

- **des mesures d'ajustement de subventions de fonctionnement à divers organismes dépendant du ministère de l'agriculture et de la pêche**, pour un montant de l'ordre de 20 millions de francs.

- **des mesures sectorielles** : pour le **secteur forestier**, abondement de crédits pour les travaux d'entretien forestier, correspondant aux actions de restauration des terrains de montagnes (15 millions de francs) et majoration de la subvention de fonctionnement à l'inventaire forestier national (7,6 millions de francs).

¹ Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 modifiée

Des moyens supplémentaires de fonctionnement destinés à **l'instruction des dossiers d'aides aux agriculteurs** sont également prévus (près de 28 millions de francs). Ces moyens nouveaux doivent permettre de couvrir des dépenses de fonctionnement (notamment vacations) entraînées par l'instruction et le contrôle des aides PAC. Pour l'exercice 2001, une partie importante de ces moyens seront consacrés, tout comme en 2000, au **traitement de la prime à l'abattage** dont la complexité de gestion nécessite la mobilisation de moyens importants notamment informatiques. Pour l'exercice 2000, les moyens nouveaux consacrés à la prime à l'abattage avaient été ouverts en loi de finances rectificative pour 1999 et n'apparaissent donc pas en tant que tels dans la loi de finances initiale pour 2000 ; la mesure nouvelle de 27,7 millions de francs consolide donc en base la majoration intervenue en 1999.

De même, le **renforcement et la fiabilisation de la gestion des aides et des contrôles** engendreront en 2001 des moyens supplémentaires à hauteur de 17,5 millions de francs. Ces moyens nouveaux destinés à l'instruction des dossiers d'aides aux agriculteurs est tout à fait symptomatique des charges de gestion administrative croissantes qui pèsent désormais sur les agriculteurs et auxquelles le gouvernement ne semble faire face autrement qu'en augmentant les dépenses publiques.

Enfin, pour le **renforcement des contrôles et de la sécurité sanitaire**, le budget pour 2001 prévoit des moyens nouveaux de l'ordre de 4,5 millions de francs.

2. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention (titre IV) baissent de 2 %. Cette baisse résulte notamment :

- de diverses **mesures d'ajustement**, notamment la diminution de plus de 400 millions de francs des crédits consacrés à l'amélioration des structures agricoles (chapitre 44-41) ainsi que la baisse de près de 266 millions de francs des crédits consacrés à l'aménagement de l'espace rural (chapitre 44-80).

- de la **révision des services votés**, à hauteur de 550 millions de francs, du **fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation (CTE)**. Cette diminution est présentée comme une mesure d'adaptation de la dotation à ce fonds de financement compte tenu du rythme de montée en puissance du dispositif et de son impact sur le niveau des dépenses correspondantes.

D'autres secteurs d'intervention voient leurs crédits augmenter, pour des raisons essentiellement conjoncturelles, notamment le chapitre 44-70, relatif à la promotion et au contrôle de la qualité sanitaire et alimentaire, qui augmente de plus de 110 millions de francs pour faire face à l'épidémie d'encéphalite spongiforme bovine (ESB) et mettre en place des mesures de sécurité sanitaire ou encore développer l'agriculture biologique. Dans le même ordre d'idées, la part nationale de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes est revalorisée de 113 millions de francs (chapitre 44-55). Enfin le chapitre 44-92 est abondé de 70 millions de francs pour soutenir l'organisation de la reconstitution des forêts sinistrées lors des tempêtes de 1999, de même que le chapitre 44-42 qui est abondé de 300 millions de francs destinés à financer les charges de bonification résultant des prêts à la forêt.

3. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital (crédits de paiement) connaissent une **augmentation de l'ordre de 13,7 %**, moins sensible que celle de l'année dernière (19 %) qui était due essentiellement à la budgétisation des dépenses du Fonds forestier national (FFN).

Il est à noter cette année que les dépenses en capital progressent en matière d'enseignement, de formation et de recherche agricoles, que la ligne budgétaire désormais consacrée au financement du FFN et aux autres opérations forestières augmente de près de 22 % mais que les subventions d'investissement accordées par l'Etat aux entreprises industrielles et commerciales et notamment **les subventions d'équipement accordées aux entreprises de pêche maritime et d'aquaculture connaissent une forte diminution de l'ordre de 50 %** ce qui est surprenant quand on sait qu'une des priorités affichées par le Ministre cette année, lors de la présentation de son budget, est le soutien aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture.

C. LES DÉPENSES DU MINISTÈRE DANS L'ENSEMBLE DES DÉPENSES PUBLIQUES BÉNÉFICIAIRES À L'AGRICULTURE

La présentation du budget du ministère de l'agriculture s'accompagne traditionnellement, 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	1999	2000	Evolution 99-00 (%)	2001	Evolution 00-01 (%)
Ministère de l'agriculture et de la pêche :	102.090	101.784	- 0,3 %	105.098	+ 3,25 %
* Budget général (hors pêche)	33.360	32.804 ¹	- 1,7 %	29.435	+ 2,04 %
* Budget des charges communes ²	-	-	-	6.153	-
* BAPSA ³	66.448	67.297	+ 1,3 %	67.721	+ 0,63 %
* Comptes spéciaux du Trésor ⁴	2.282	1.683	- 26,2 %	1.789	+ 6,3 %
Autres ministères :	4.197	4.271	+ 1,8 %	4.289	+ 0,42 %
* Recherche	3.747	3.814	+ 1,8 %	3.815	+ 0,03 %
* Intérieur : décentralisation de l'enseignement	366	372	+ 1,6 %	384	+ 3,2 %
* Travail	84,81	85,32	+ 0,6 %	89,70	+ 5,1 %
Estimation des dépenses agricoles de l'UE bénéficiant à la France	66.812	65.128	- 2,5 %	68.048	+ 4,5 %
TOTAL	173.100	171.184	- 1,1 %	177.435	+ 3,65 %
TOTAL hors BAPSA⁵	101.293	99.929	- 1,35 %	103.561	+ 3,63 %

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

Le tableau présenté ci-dessus fait apparaître pour 2001 une **augmentation de 3,65 % de l'ensemble des concours publics** (+ 3,63 % hors BAPSA et charges communes).

¹ Dont 3.958 millions de francs de subvention d'équilibre et allocation aux adultes handicapés.

² Subvention d'équilibre au BAPSA et allocation aux adultes handicapés.

³ Cotisations, subvention d'équilibre, et AAH non comprises.

⁴ Fonds de développement des adductions d'eau (FNDAE) et Fonds national des haras et activités hippiques.

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

Sur un **montant total de 177 milliards de francs**, le ministère de l'agriculture et de la pêche contribuera à hauteur de 60 %, les autres ministères à hauteur de 2,4 % et l'Union européenne, au travers du FEOGA, à hauteur de 38,3 %.

II. EXAMEN DES CRÉDITS PRÉVUS PAR LE MINISTRE POUR FINANCER LES PRIORITÉS DE SON BUDGET 2001

Lors de la présentation du budget de son ministère pour 2001, le Ministre de l'agriculture et de la pêche a développé **cinq axes prioritaires**, dans la lignée de ce qui avait été annoncé l'année dernière :

1- encourager le développement d'une agriculture multifonctionnelle et consolider les filières des productions de qualité ;

2- intensifier l'action publique de prévention et des risques alimentaires et de promotion de la qualité des produits agricoles ;

3- conforter l'enseignement, la formation et la recherche agricoles en renforçant les moyens humains et pédagogiques ;

4- financer les travaux forestiers consécutifs aux tempêtes de la fin 1999 et plus globalement relancer la filière forestière ;

5- renforcer les interventions en faveur du secteur des pêches maritimes

Ces priorités se situent dans la continuité des objectifs affichés au moment du vote de la loi d'orientation agricole en 1999 et tiennent compte des problèmes d'actualité, notamment la nécessité pressante d'assurer la qualité sanitaire des produits de l'agriculture ainsi que celle de reconstituer et de soutenir la forêt française après les graves tempêtes de la fin 1999. Un **projet de loi d'orientation sur la forêt** devrait d'ailleurs être discutée au Sénat au début de l'année 2001.

Présentation des crédits demandés pour 2001 par agrégat

(en millions de francs)

	Crédits demandés pour 2001	Pourcentage du total
Agrégat 1 - Enseignement et recherche	7.693	26 %
Agrégat 2 - Activités agricoles productives	10.333	35 %
Agrégat 3 - Industries agro-alimentaires	402	1,35 %
Agrégat 4 - Forêt et espace rural	2.571	8,7 %
Agrégat 5 - Protection sociale et solidarité	1.006	3,4 %
Agrégat 6 - Pêches maritimes et aquaculture	183	0,6 %
Agrégat 7 - Services généraux	7.428	25 %

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

A. « *ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE AGRICULTURE MULTIFONCTIONNELLE* »

Dans le but de promouvoir ce que le Ministre appelle une « agriculture multifonctionnelle », le budget 2001 comporte des mesures visant à assurer :

- le développement équilibré des filières de production ;
- la transmission des exploitations au bénéfice des jeunes agriculteurs ;
- la réorientation de la politique agricole afin d'améliorer la qualité des productions et de l'environnement.

1. Le programme de développement rural national et les CTE

Au coeur de ce dispositif se trouvent plusieurs mesures du Programme de Développement Rural National (PDRN) et en particulier les contrats territoriaux d'exploitation (CTE).

Le montant des crédits consacrés aux CTE, 400 millions de francs en 2001, et aux mesures agri-environnementales, 580 millions de francs, est censé tenir compte des importantes prévisions de financements communautaires en 2001. Par ailleurs, des reports de crédits de l'exercice 2000, liés à la date plus tardive d'adoption du PRDN devraient venir abonder, en 2001, le financement de ces mesures.

Toutefois, il faut souligner qu'après avoir été portée de 300 à 950 millions de francs entre 1999 et 2000, **la dotation au Fonds de financement des CTE connaît une diminution considérable de 550 millions de francs** pour s'établir en 2001 à 400 millions, soit une chute de 58 %. Loin de tenir compte uniquement des prévisions de financement communautaire (cofinancement à hauteur de 50 %), cette mesure est présentée explicitement dans le projet de loi de finances comme une adaptation de la dotation au rythme (beaucoup plus lent que prévu) de montée en puissance du dispositif. Ce désengagement budgétaire illustre donc la sous-consommation des crédits sur l'année 2000 (moins de 100 millions sur les neuf premiers mois). Cependant le mouvement devrait s'accélérer en fin d'exercice et en 2001. Le ministère a prévu de reporter les crédits non consommés en 2000.

Le PRDN devrait mobiliser en 2001 près de 13 milliards de francs d'aides au profit du secteur agricole et forestier français dont 5,2 milliards provenant du FEOGA- garantie.

De plus, d'après le Ministre, cette orientation vers une agriculture multi-fonctionnelle s'accompagne d'efforts qualifiés de substantiels dans le domaine foncier avec une progression de 11 % des crédits destinés aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Or le projet de loi de finances précise que cette augmentation des crédits en direction des SAFER n'est que le résultat d'une mesure d'ajustement de crédits tenant compte de la réduction des avantages fiscaux des SAFER. La hausse enregistrée en 2001 est destinée à permettre aux SAFER de faire face aux conséquences de la baisse des droits de mutation intervenue récemment de sorte que leur intervention reste attractive sur le marché du foncier non bâti et que leur équilibre soit préservé. En matière fiscale, les SAFER ont de plus bénéficié en loi de finances pour 2000 de l'exonération des droits de mutation.

2. L'installation des agriculteurs

L'axe majeur de cette politique d'encouragement d'une agriculture multi-fonctionnelle est de favoriser l'installation. Alors que les aides au départ connaissent une baisse mécanique de 16 % (liée à la structure des classes d'âge), **la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA)** s'établit à 490 millions de francs, c'est-à-dire au même niveau que l'année 2000. Ceci correspond au financement de près de 8000 installations. Corrélativement les stages de préparation à l'installation seront assurés par la reconduction d'une somme de 86,7 millions de francs.

3. La prise en compte des conditions d'exercice des activités productives

Les **indemnités compensatoires de handicaps naturels** (ICHN) qui doivent permettre d'adapter les soutiens de la politique agricole aux conditions d'exercice des activités de montagne, voient leur dotation nationale diminuer de 18 % en 2001 pour s'établir à 1.284 millions de francs. L'enveloppe globale reste stable compte tenu de l'augmentation de la part du cofinancement européen (FEOGA).

La Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes (PMTVA) est revalorisée dans le budget pour 2001 qui financera la deuxième tranche d'un programme qui permettra, en trois ans, de relever le niveau de la prime nationale de 30 à 50 euros. C'est ce qui détermine un abondement de la PMTVA de 113 millions de francs, soit une augmentation de 14 % par rapport au budget pour 2000.

Cette volonté de prise en compte des conditions d'exercice des activités productives conduit également à majorer de 26 millions de francs, soit 19,4 %, les crédits de paiement finançant les bâtiments d'élevage et le **Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole** (PMPOA).

4. L'orientation et l'accompagnement des évolutions des différents secteurs

- la reconduction des crédits des **offices agricoles** à près de 3 milliards de francs doit permettre de poursuivre les actions d'organisation des filières et d'amélioration de leur efficacité ;

- les crédits consacrés à la **politique industrielle** et à la **prime d'orientation agricole** augmentent de 4,6 % en autorisations de programme (157 millions de francs) pour accompagner les investissements dans le secteur agro-alimentaire.

B. « UNE VIGILANCE CONFIRMÉE DANS LE DOMAINE DE LA QUALITÉ ET DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS »

Le ministère de l'agriculture et de la pêche entend mener, au nom du principe de précaution, une politique de prévention et de maîtrise des risques sanitaires.

1. Le renforcement des moyens humains

Vingt créations d'emplois et l'octroi de 28 millions de francs de vacances supplémentaires doivent permettre de renforcer l'encadrement des différents dispositifs et d'amplifier les efforts entrepris en matière d'inspection *ante mortem* dans les abattoirs. La création de 44 emplois au titre de la déprécarisation devrait stabiliser la situation de certains personnels.

Ce renforcement vise également l'**Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA)** qui bénéficiera de 40 emplois supplémentaires dont 27 directement financés par le ministère de l'agriculture.

2. Les moyens budgétaires

L'**ensemble des moyens budgétaires** consacrés à cette politique de prévention et de maîtrise des risques sanitaires **augmente de 14 %** avec un volume de crédits en hausse de 126 millions de francs.

En matière de sécurité alimentaire, les moyens alloués à la lutte contre les maladies des animaux sont majorés de 100 millions de francs (+ 35 %) principalement pour financer le programme de dépistage de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) lancé à l'été 2000. Les mesures relatives à l'identification et au mouvement des animaux seront renforcées avec un relèvement de 10,8 % de la dotation correspondante.

L'AFSSA voit ses moyens renforcés par l'attribution de 11 millions de francs supplémentaires, l'accent étant plus particulièrement mis sur l'appui scientifique et technique à la politique sanitaire du ministère (+ 6,8 %) et sur l'évaluation des risques (+ 4,8 %).

Enfin, la subvention attribuée à l'Institut national des Appellations d'Origine (INAO) augmente de 6,8 % tandis que les crédits relatifs à la promotion de la qualité alimentaire progressent de 10,8 %. L'agriculture biologique est directement concernée par ce dernier volet avec la constitution d'un groupement d'intérêt public qui sera doté de 4 millions de francs.

C. « UN EFFORT SOUTENU AU PROFIT DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE »

L'ensemble du secteur - enseignement tous niveaux confondus, formation, recherche - bénéficie de 392 millions de francs de crédits supplémentaires soit une augmentation de 5,5 %.

Cette majoration concerne les dépenses de fonctionnement liées au système éducatif agricole ainsi que les dépenses de personnel. Ces dernières augmentent notamment du fait des 200 créations d'emplois inscrites au budget pour 2001.

1. Les moyens en personnel

120 emplois d'enseignants sont créés au profit de l'enseignement technique notamment pour parachever la réforme des lycées. Les 20 créations d'emplois qui interviennent dans l'enseignement supérieur accompagnent la mise en oeuvre de la réforme des enseignements vétérinaires. Enfin les crédits de vacation seront abondés de 3 millions de francs dans l'objectif de recruter 30 maîtres d'internat supplémentaires.

2. Les moyens de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement de l'enseignement agricole public augmentent de 3 %. La dotation pour les dépenses pédagogiques de l'enseignement technique progresse, à structure constante, de 3,8 %. L'enseignement supérieur bénéficie d'une dotation majorée de 6,5 millions de francs pour financer en particulier la réforme de l'enseignement vétérinaire.

La dotation qui finance les bourses allouées aux élèves de l'enseignement agricole progresse de 11 millions de francs soit + 1,7 %. Le relèvement est plus marqué en ce qui concerne l'enseignement supérieur pour lequel l'augmentation des bourses est de 12,5 % (+ 5 millions de francs).

Enfin les subventions allouées à l'enseignement privé (personnel et fonctionnement) sont en hausse de 60,5 millions de francs soit + 2,1 %. Au sein de cet ensemble les crédits de rémunération des enseignants de la filière « temps plein » évoluent de + 3,2 %. Ceci est dû à la transposition de la réforme de l'enseignement professionnel. Pour les agents du service public elle est financée directement sur les chapitres de rémunération.

D. « UN ENGAGEMENT RÉSOLU POUR CONFORTER LE SECTEUR FORESTIER »

L'exercice 2000 s'est caractérisé à la suite des tempêtes par la mise en oeuvre d'importants moyens, près de 2 milliards de crédits auxquels s'ajoutent le coût des mesures fiscales et sociales ainsi que la bonification des prêts à 1,5 % dont l'enveloppe est de 12 milliards de francs.

Pour 2001, les crédits consacré à la forêt sont en augmentation de 563 millions de francs soit + 31 %. Cette revalorisation entend répondre à deux objectifs : assumer au mieux les conséquences des tempêtes de la fin

1999 et doter le secteur de moyens conformes aux ambitions du projet de loi d'orientation sur la forêt.

Crédits consacrés à la forêt par le budget Agriculture et Pêche

Nature des crédits		LFI 2000	PLF 2001	Evolution en %
Dépenses ordinaires				
Titre III		314.215.872	341.905.602	+ 9 %
Chapitre 35-92	Forêts : travaux d'entretien (intégralité du chapitre)	149.300.000	164.000.000	+ 10 %
Chapitre 36-22	Subventions de fonctionnement à divers établissements publics			
Article 41	Inventaire forestier national	33.097.457	41.000.000	+ 23,9 %
Article 44	Haras nationaux	131.818.415	136.905.602	+ 4,4 %
Titre IV		1.244.218.289	1.624.530.000	+ 30,5 %
Chapitre 44-42	Charges de bonification (libellé modifié)			
Article 20	Prêts à la forêt. Charges de bonification (nouveau)	“	300.000.000	
Chapitre 44-80	Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural			
Article 20	Interventions pour l'aménagement rural (nouveau)	“	20.930.000	
Article 21	Interventions pour l'aménagement rural (ancien)	20.928.289	“	
Article 80	Cofinancements du FEOGA-Orientation au titre des objectifs 1 et 5 b	“	“	
Chapitre 44-92	Fonds forestier national et Office national des forêts (intégralité du chapitre)	1.223.290.000	1.303.600.000	+ 6,56 %
Totaux pour les dépenses ordinaires		1.558.434.161	1.966.435.602	+ 26,2 %
Dépenses en capital				
Titre V		24.600.000	25.600.000	+ 4 %
Chapitre 51-92	Espace rural et forêts : travaux et acquisitions			
Article 51	Inventaire forestier	“	“	
Article 52	Travaux en forêts des départements d'outre-mer	“	“	
Article 70	Aménagements touristiques des forêts	“	“	
Article 80	Acquisitions	1.220.000	350.000	- 71,3 %
Article 90	Travaux de sauvegarde du domaine	23.380.000	25.250.000	+ 8 %
Titre VI		418.550.000	579.500.000	+ 38,45 %
Chapitre 61-02	Conservatoire de la forêt méditerranéenne (intégralité du chapitre)	63.000.000	63.000.000	-
Chapitre 61-44	Aménagement de l'espace rural			
Article 20	Amélioration du cadre de vie et développement rural	16.350.000	13.380.000	- 18,2 %
Chapitre 61-45	Fonds forestier national et autres opérations forestières (intégralité du chapitre)	339.200.000	503.120.000	+ 48 %
Chapitre 61-83	Cofinancement de l'Union européenne au titre des fonds structurels et du développement rural			
Article 10	Cofinancements du FEOGA-Orientation au titre des objectifs 1 et 5 b			

Nature des crédits		LFI 2000	PLF 2001	Evolution en %
Article 60	Cofinancement de l'Union européenne au titre de l'objectif 1 - Programmation 2000-2006 (nouveau)			
Totaux pour les dépenses en capital		443.150.000	605.100.000	+ 36,5 %
Totaux généraux		2.001.584.161	2.571.535.602	+ 28,5 %

L'effort porte à la fois sur les dépenses ordinaires (+ 26,2 %), supports de financement d'actions à court terme ou de subventions et sur les dépenses d'investissement (+ 36,5 %).

La subvention de l'Inventaire national forestier est majorée de 8 millions de francs soit + 23,9 %.

Les travaux d'entretien des forêts progressent de 9,8 % avec un accent mis sur les actions locales dont les crédits sont augmentés de 15 millions de francs soit une progression de 37,5 %.

L'ensemble des dotations dédiées à l'orientation et à la valorisation de la filière bois connaît une progression de 80 millions de francs (+ 30,2 %). Au sein de cet ensemble, les crédits déconcentrés relatifs à l'espace forestier sont également en hausse : + 55,3 millions de francs (+ 88 %).

Le **versement compensateur** de l'Etat à l'Office national des forêts est maintenu à son niveau de 2000, soit 957 millions de francs. Votre rapporteur spécial s'inquiète de cette stagnation du versement compensateur dans la mesure où les tempêtes de la fin 1999 ont complètement bouleversé le mécanisme actuel de financement des forêts publiques. De nombreux budgets communaux vont connaître de grandes difficultés pour financer leurs gestion et travaux forestiers des dix à quinze prochaines années, alors même que l'ONF sera contraint de leur demander de payer ses propres prestations à leur juste valeur.

S'agissant des **autorisations de programme**, leur volume croît de 95 % avec une augmentation de crédits de 392 millions de francs. Ce sont principalement les actions de prévention des risques et de reboisement qui bénéficieront de cette hausse.

Corrélativement, les crédits de paiement progressent de 48,3 %, soit une enveloppe supplémentaire de 163,9 millions de francs. Les opérations de boisement et de reboisement y émargent pour un montant de 138,1 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 68 %. La modernisation des entreprises de première transformation doit bénéficier de 8 millions de francs supplémentaires (+ 71,9 %). La prévention des risques et les opérations de

protection se voient octroyer 9,1 millions de francs supplémentaires (+ 20,7 %).

A ces dotations inscrites au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche s'ajoutent les contributions européennes au titre des programmes structurels communautaires.

E. « DES INTERVENTIONS RENFORCÉES POUR LES PÊCHES MARITIMES ET L'AQUACULTURE »

Les **dépenses ordinaires** de la pêche maritime et de l'aquaculture **progressent de 7,9 %**.

Le chapitre 44-36 (titre IV - dépenses ordinaires) qui concerne les subventions destinées aux entreprises du secteur de la pêche et de l'aquaculture et à l'Office interprofessionnel des produits de la mer (OFIMER) et l'apurement FEOGA connaît une augmentation de 8 %. La mention « apurement du FEOGA » désigne les dépenses qui pourraient devoir être prises en compte par l'OFIMER en cas de refus d'apurement par le FEOGA de dépenses effectuées pour son compte dans des conditions jugées non satisfaisantes. Dans ce cas, un remboursement est effectué par l'OFIMER dont la traduction budgétaire est effectuée sur ce chapitre. L'effort concerne surtout les interventions en faveur des entreprises de pêche et d'aquaculture qui bénéficient de près de 12 millions de francs supplémentaires (+ 21,5 %). Les interventions de l'OFIMER ne connaissent qu'une progression très faible de leur dotation : + 0,2 %. Or la plus grande partie des actions visant à améliorer la compétitivité de la filière est conduite par l'OFIMER, à travers la restructuration de la commercialisation, l'appui aux organisations de producteurs et les campagnes de promotion des produits. Pour votre rapporteur spécial, la quasi-stagnation de la dotation de l'OFIMER montre à quel point les déclarations d'intentions ne sont pas suivies par des faits.

Les **dépenses en capital** (titre VI) connaissent une **baisse significative de près de 50 %**. Il s'agit des subventions d'investissement accordées par l'Etat aux entreprises industrielles et commerciales du secteur de la pêche et de l'aquaculture. La baisse des crédits enregistrée en 2001 prend en compte le faible taux de consommation des autorisations de programme observé sur ce chapitre au cours des derniers exercices et, de façon mécanique, exerce un ajustement des crédits de paiement correspondant au niveau des autorisations de programme.

III. EXAMEN DES ARTICLES 49 ET 50 RATTACHÉS AU BUDGET « AGRICULTURE ET PÊCHE »

A. EXAMEN DE L'ARTICLE 49

L'article 49 du projet de loi de finances pour 2001 prévoit d'établir de manière pérenne une **contribution additionnelle au profit du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)**.

L'article L. 361-5 du code rural dispose que les ressources du FNGCA proviennent, d'une part, d'une subvention de l'Etat, d'autre part de contributions additionnelles sur certaines primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance dommages souscrites par les exploitants agricoles et dont le montant varie selon la nature des biens assurés.

La mesure proposée (taux uniforme de 11 % pour les dommages aux bâtiments, aux machines agricoles et aux véhicules utilitaires, mais exonération pour les dommages aux cultures et au bétail) vise trois objectifs :

- pérenniser, à leur niveau actuel, les ressources d'origine professionnelle du fonds ;
- favoriser le développement de l'assurance grêle et de nouveaux produits d'assurance en exonérant des contributions additionnelles les contrats de type « assurance récolte » ;
- unifier les taux appliqués aux différentes polices d'assurance constituant l'assiette des contributions additionnelles.

Cet article, en fixant de manière pérenne le taux de cette contribution additionnelle, présente l'avantage de mettre fin aux traditionnelles mesures de prorogation de majorations exceptionnelles des taux de contributions additionnelles établies au profit du FNGCA. Toutefois, il convient de souligner que, contrairement à la rédaction initiale du code rural, ce taux est uniforme pour l'ensemble des conventions d'assurance et qu'en outre, il est supérieur aux taux de l'actuelle rédaction du code rural qui étaient respectivement de 10 % pour les conventions d'assurance contre l'incendie et de 5 % pour les autres conventions d'assurance.

Par ailleurs il est important de noter que la situation financière de ce fonds est très bonne et que, alors même que le code rural précise que son financement doit se faire à parité entre les agriculteurs et l'Etat, la subvention de l'Etat à ce fonds n'est encore cette année, comme l'an passé, que de 50 millions de francs. Antérieurement, le ministère de l'agriculture abondait ce

fonds en moyenne à hauteur de 200 millions de francs par an. **Il existe aujourd'hui un retard cumulé de la participation normalement paritaire de l'Etat au fonds de calamités :**

- de 1964 à 1972, la parité des contributions (contribution budgétaire de l'Etat et contributions additionnelles payées par les agriculteurs) a été respectée.

- de 1972 à 1993, la parité a été assurée par des dotations exceptionnelles, justifiées par des sinistres de grande ampleur.

- en revanche, **depuis 1993, le désengagement de l'Etat est réel et de 1993 à 1997, la contribution de la profession a été deux fois et demi supérieure à celle de l'Etat avec un retard cumulé sur cette même période de 1,7 milliard de francs.**

Pour 2001, la contribution budgétaire de l'Etat à ce fonds s'élève à 50 millions de francs tandis que les contributions additionnelles payées par les agriculteurs s'élèvent à 400 millions de francs.

Il n'est donc pas équitable de faire peser sur les agriculteurs de telles charges financières.

En outre, **l'article 18 de la loi d'orientation agricole** a prévu un rapport sur les conditions de **mise en oeuvre d'un mécanisme d'assurance récolte et son articulation avec le fonds de calamités**. Ce rapport, confié à M. Babusiaux, est sur le point de paraître. Il serait souhaitable que le gouvernement tienne compte des recommandations de ce rapport dans la loi de finances pour 2001.

B. ARTICLE 50

L'article 50 du projet de loi de finances pour 2001 prévoit la **mise en oeuvre de la quatrième étape du plan pluriannuel de revalorisation des petites retraites agricoles** qui, à son terme, c'est-à-dire à la fin de la présente législature (2002), devrait porter l'ensemble des petites retraites agricoles au niveau du minimum vieillesse.

Il comporte un certain nombre de mesures de simplification dans les modalités de calcul des pensions agricoles.

Dans un cadre général, il reporte du 1^{er} juillet 2000 au 1^{er} janvier 2001 la date limite d'option pour le statut de conjoint collaborateur pour les conjoints participant aux travaux de l'exploitation au 1^{er} janvier 1999.

L'ensemble de ces mesures concerne 841 000 bénéficiaires pour un coût de 1,241 milliards de francs.

Votre rapporteur spécial s'est, en outre, exprimé sur la question des retraites agricoles et de leur revalorisation dans la note de présentation relative au BAPSA.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

A. *L'ECHEC DE LA MISE EN OEUVRE DES CTE*

Mesure phare de la loi d'orientation agricole de juillet 1999, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) est un contrat signé entre le préfet et l'agriculteur pour une période de cinq ans et qui comporte deux volets : un volet socio-économique et un volet environnemental et territorial. Le CTE vise à passer d'un système d'aides forfaitaires et automatiques à une politique d'engagement contractuel entre les agriculteurs et l'Etat, afin de mettre en oeuvre une agriculture aux orientations définies par des cahiers des charges nationaux et départementaux (services, environnement, territoire, productions de qualité plutôt que productions de masse).

La finalité des CTE consiste à inciter les exploitants agricoles, par le biais d'une modification des aides publiques, à développer un projet économique global qui intègre les nouvelles fonctions (économique, environnementale et sociale) de l'agriculture. Fondé sur la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'activité agricole, le CTE repose sur une démarche contractuelle.

En 1999, une ligne budgétaire spécifique leur a été consacrée avec la création du fonds de financement des CTE, doté de 300 millions de francs. Un financement de 150 millions de francs de crédits européens est venu s'ajouter à ce fonds, soit un total de 450 millions de francs de crédits en 1999 pour la première année de fonctionnement des CTE.

En 2000, la dotation du fonds de financement a été portée à 950 millions de francs, augmentation due principalement à des redéploiements de crédits. A cette dotation budgétaire se sont ajoutés des crédits communautaires issus de la modulation des aides, soit un total de 1,8 milliards de francs.

L'objectif du ministère était de conclure 50 000 CTE d'ici la fin 2000 et d'atteindre le chiffre de 100 000 CTE conclus en 2002 et *in fine* de 205 000 d'ici à 2006.

Pourtant, fin 2000, la désillusion est totale. A ce jour, **guère plus de 1400 CTE** ont été signés par les agriculteurs et environ 2000 ont reçu un avis favorable des commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA).

Le reliquat des crédits du budget 2000 devrait être reporté sur le budget 2001 qui enregistre donc une baisse des crédits alloués au fonds de financement des CTE passant de 950 millions de francs en 2000 à 400 millions en 2001. Cette mesure est présentée dans le projet de loi de finances comme une « *adaptation de la dotation au rythme de montée en puissance du dispositif et de son impact sur le niveau des dépenses correspondantes* ». Votre rapporteur spécial s'interroge sur la nature de cette adaptation : s'agit-il d'un simple contre-temps dans la montée en puissance du dispositif ou d'une véritable remise en cause de ce dispositif ? Votre rapporteur spécial ne peut que constater, au vu de cette réalité budgétaire, l'échec cuisant de la mise en place de ces CTE quasi « mort-nés ».

1. Les raisons d'un échec :

Les raisons qui expliquent cet échec patent sont multiples. Il s'agit avant tout d'un dispositif complexe et peu lisible. La procédure administrative accompagnant la conclusion d'un CTE est en effet jugée rebutante par de nombreux agriculteurs.

a) La complexité administrative du dispositif

Les agriculteurs qui souhaitent signer avec le préfet un CTE doivent constituer un dossier de demande. Celui-ci doit comprendre principalement un diagnostic d'exploitation, un projet global, en cohérence avec les démarches collectives existantes, et un projet de contrat détaillant les engagements de l'exploitant et les aides financières envisagées en contrepartie. Ils déposent ensuite leur dossier de demande auprès de la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt qui est chargée de son instruction. La section spécialisée de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture examine et donne son avis sur le projet qui lui est soumis. Le préfet prend ensuite la décision d'agréer le projet. Le contrat définitif est établi et signé par l'agriculteur et le préfet du département.

La complexité et l'illisibilité de la réglementation sur les CTE ont rendu l'outil hermétique. Les départements ont dû entreprendre un travail

colossal, procédant, dans un premier temps, au décodage de la législation, pour ensuite élaborer des contrats types et rédiger les cahiers des charges. Il a été souvent reproché à l'administration locale d'être trop pointilleuse. Nombre d'organismes instructeurs soulignent également l'importance du travail à fournir en amont de la conclusion du contrat par l'agriculteur.

b) Un mode de financement contesté

Les deux volets du CTE donnent lieu, pour chacun d'entre eux, au versement d'une aide. Les niveaux et les modalités de rémunération de ces deux parties sont définies dans l'arrêté du 8 novembre 1999 relatif aux aides accordées aux titulaires de CTE par le Fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation (FFCTE).

Le premier mode de financement se rapporte à des investissements ou à des dépenses à caractère socio-économique ou environnemental et territorial. Le montant global de ces aides est fonction des investissements réalisés et il ne peut excéder 100 000 francs pour la durée du contrat.

Le second mode de financement se décline sous la forme d'aides à l'hectare ou à l'UGB (Unité gros bétail). Versées chaque année, elles visent à compenser les pertes de revenu résultant d'engagements agri-environnementaux, impliquant une amélioration de certaines pratiques agricoles, ou les surcoûts liés à ces engagements.

Le montant total de ce financement est ajusté en fonction de la superficie de l'exploitation, selon des règles de dégressivité favorables aux petites ou moyennes exploitations. Une majoration des aides peut être accordée pour les projets prévoyant la création nette d'emplois ou pour ceux réalisés de manière collective et coordonnée.

Le montant moyen d'un CTE est de l'ordre de 150.000 francs pour une durée de cinq ans. Les avis sur le montant de ces aides sont partagés. Les professionnels y voient un intérêt financier limité ne permettant pas de couvrir le surcoût engendré par la réalisation des investissements rendus nécessaires.

Le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) est l'organisme agréé qui gère les crédits affectés aux CTE. Ceux-ci s'élèvent en 2000 à 1,9 milliard de francs, la moitié provenant du budget de l'Etat (FFCTE) et l'autre de l'Union Européenne, au titre du plan de développement rural sur les crédits du FEOGA Garantie.

En outre, le produit de la **modulation des aides** vient abonder le FFCTE, ce qui est également très contesté par les agriculteurs. 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 produit de la modulation des aides doit être de 1 milliard de francs en 2000, soit 2 % des aides directes communautaires versées au titre de la PAC. Ce produit est affecté au cofinancement des CTE.

Pourtant **ce système de modulation des aides est critiqué à bien des égards**. Les critères retenus pour le calcul du taux de réduction des aides ne reflètent pas le niveau réel de revenu de l'exploitation : l'emploi et notamment l'emploi salarié sont insuffisamment pris en compte, le critère de la marge brute d'exploitation est un outil statistique d'une grande complexité qui conduit à des charges de gestion administrative insupportables pour les agriculteurs.

Ce système présente également un **caractère inéquitable** : ce sont les zones intermédiaires, où les rendements sont faibles ou moyens, qui sont les plus touchées, certaines productions à quotas sont épargnées alors que d'autres productions sont plus durement touchées en raison de leur montant d'aides à l'hectare très élevé.

Le CTE a vocation, à terme, à réunir la majorité des aides à l'agriculture en dehors des aides à la production. Toutefois, la Dotation aux jeunes agriculteurs (DJA), les indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN) et le programme de maîtrise des pollutions agricoles (PMPOA) ne sont pas subordonnés à la conclusion d'un CTE.

2. Les conditions d'une réussite :

a) Privilégier la logique de projets collectifs

L'addition de CTE individuels ne saurait constituer une politique et n'assure pas la pérennité des projets ; il est nécessaire de privilégier des projets collectifs qui, tout en confortant la vocation économique des exploitations, renforcent les services de nature sociale et environnementale rendus au territoire.

Ces projets collectifs peuvent être multiformes :

- émaner de territoires dans le cadre de pays, d'une intercommunalité, d'une petite région agricole ;
- être sous-tendus par des problématiques environnementales à partir d'enjeux locaux du type bassins versants par exemple ;

- être portés par des outils économiques, notamment les coopératives qui sont bien placées pour croiser l'approche territoriale et la valorisation économique des projets.

b) Rechercher la souplesse et la simplification

Les CTE doivent constituer un outil souple. Les acteurs locaux doivent pouvoir l'adapter à la réalité de leurs territoires.

L'articulation du dispositif CTE, construit sur une logique de projet, avec le règlement développement rural, qui n'est qu'une juxtaposition de mesures, ne doit pas conduire à un empilement de contraintes et à une unification des démarches et des procédures.

c) Accompagner les dynamiques locales

L'ancrage territorial et la concertation locale impliquant le plus grand nombre d'acteurs sont deux points clés placés au centre du dispositif. Ceux-ci induisent une mise en oeuvre et une gestion déconcentrées des CTE. Dans ce processus, la réussite des contrats repose, entre autres, sur la mobilisation des acteurs du terrain, sur leur diversité et sur leur capacité à faire émerger des projets collectifs.

d) Disposer de moyens suffisants

Le dispositif des CTE fait appel à plusieurs sources de financement : des crédits nationaux, des crédits communautaires et éventuellement des concours financiers des collectivités locales qui souhaitent s'engager.

Le lien entre CTE et modulation des aides pollue le débat et transforme le CTE en un outil de redistribution alors qu'il doit être un outil d'orientation de l'agriculture.

Il s'agit également d'éviter d'entrer dans une logique de course aux aides au détriment d'une approche qualitative au service d'une politique départementale.

L'introduction du principe de dégressivité des aides octroyées au titre du volet environnemental du CTE peut donc se justifier mais la référence à un montant moyen national peut générer un effet pervers en incitant à revoir à la baisse tous les projets.

e) « Européaniser » le CTE

Le règlement communautaire développement rural encourage la multifonctionnalité, reconnue désormais au niveau européen. Il constitue le second pilier de la PAC.

Si le dispositif des CTE s'avère être un modèle de développement et de réorientation de la politique agricole, il devrait être applicable dans tous les Etats membres. La généralisation des CTE au niveau européen aurait l'avantage de simplifier sa mise en oeuvre. Elle se traduirait, en effet, par une adaptation du règlement « développement rural ».

La présidence française de l'UE devrait être l'occasion pour la France de sensibiliser les autres Etats membres à cette question, d'autant plus que certains d'entre eux (Finlande, Portugal, Italie, Grande-Bretagne, Pays-Bas) semblent intéressés par la démarche.

B. LE REcul INQUIÉTANT DE LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE

1. Le démantèlement des indemnités compensatrices de handicaps naturels

L'année 2001 marque une profonde rupture dans la mise en oeuvre des ICHN.

Le 26 juillet 2000, le plan national de « développement rural » présenté par la France a été validé par les quinze Etats membres de l'UE.

En application du règlement développement rural européen et à la demande de la Commission européenne qui conditionnait son acceptation du plan français à une adaptation du dispositif des indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN), celui-ci sera modifié de la manière suivante :

- L'ICHN prendra désormais la forme d'une prime à l'hectare. Elle sera versée sur les 50 premiers hectares avec une majoration de 10 % pour les 25 premiers hectares. La prime sera versée aux exploitants qui exercent leur activité dans les conditions habituelles que permettent les potentialités de la zone de handicap dans laquelle ils se situent. Les préfets auront la possibilité de définir précisément ces conditions locales pour lesquelles la prime sera versée au taux plein.

- Un supplément de prime sera versé aux éleveurs ovins pouvant pratiquer la transhumance. Les niveaux atteints en 2000 seront maintenus ou revalorisés en 2001 pour les éleveurs. Les agriculteurs qui s'écarteraient des pratiques normales bénéficieront en 2001 et 2002 d'une indemnité différentielle.

Malgré l'engagement du Ministre de l'agriculture d'éviter tout bouleversement, de nombreux exploitants verront leurs indemnités diminuer voire être totalement supprimées d'ici deux ans. En effet, et contrairement aux propositions qui avaient été validées conjointement par le ministère et la profession, le nouveau dispositif tend à détourner les ICHN de leurs fonctions premières, à savoir l'indemnisation des agriculteurs confrontés aux handicaps naturels permanents.

A partir de 2001, des seuils d'exclusion sont mis en place en fonction du taux de chargement, c'est-à-dire du rapport entre le nombre d'animaux et la surface fourragère d'une exploitation. Lorsque ce taux est considéré comme trop bas ou trop haut, l'exploitant ne perçoit plus d'ICHN. Les principales victimes de cette règle discriminante sont les petites exploitations qui participent pourtant d'une politique d'occupation du territoire en zone de montagne.

Par ailleurs il semblerait que les nouvelles conditions d'attribution des ICHN aboutissent à fortement pénaliser les éleveurs ovins dont l'activité ne ferait plus l'objet d'une prime spécifique.

A l'intérieur de ces seuils d'exclusion sont définies des plages de chargement optimales. Une diminution importante de l'indemnité est prévue en cas de dépassement de ces plages.

Il s'agirait donc bien de la fin de la politique de compensation des handicaps naturels qui faisait ses preuves depuis près de trente ans grâce aux installations plus nombreuses proportionnellement que dans le reste du territoire.

Votre rapporteur spécial estime indispensable que le Ministre s'engage à ce qu'aucun exploitant percevant actuellement les ICHN ne soit exclu du nouveau dispositif et qu'aucun ne se retrouve avec des indemnités réduites. En outre il serait opportun de revaloriser l'enveloppe globale affectée à la mesure.

2. L'aide aux bâtiments d'élevage et à la mécanisation

Les 74 millions de francs d'autorisations de programme destinées à ces deux actions marquent une stagnation de l'effort budgétaire de l'Etat par rapport à 2000.

La situation est pourtant préoccupante puisque, d'après les services du ministère, le montant des demandes de subvention non traitées faute de crédits s'élève à 40 millions de francs. En outre, cette situation ne tient pas compte du cas de nombreux exploitants qui, découragés par leur direction départementale de l'agriculture et de la forêt, ont entrepris, sans soutien, les efforts d'investissement indispensables à la modernisation de leur exploitation, en prenant à leur charge les lourds surcoûts supportés pour ce type de dépenses en zone de montagne.

L'ampleur de ces files d'attente est le signe d'une insuffisance structurelle de crédits. Un abondement permanent de cette ligne budgétaire de 30 millions de francs est indispensable pour traiter le flux des demandes.

3. L'aide à la qualité

L'aide à la qualité du lait : les conditions particulières de la production de lait en zone de montagne, du fait de l'isolement et du faible filtrage des exploitations, entraînent en moyenne un surcoût de 5,8 centimes par litre produit.

Pour compenser ce surcoût, l'aide à la qualité du lait devrait retrouver au moins son niveau de 1994, à savoir 75 millions de francs.

L'aide à la qualité du porc : la production de porc en montagne supporte elle aussi de nombreux surcoûts. L'aide à la qualité qui est actuellement de 40 millions de francs devrait être augmentée de 20 millions de francs.

C. LA FORÊT : UNE PRIORITÉ MAL GÉRÉE

Après les tempêtes de la fin 1999 qui ont décimé les forêts françaises, le gouvernement n'a pu reculer davantage la mise en oeuvre d'une réforme du code forestier ainsi que le déblocage de moyens nouveaux au service de la forêt.

En effet, les tempêtes de décembre 1999 ont bouleversé tant les conditions de financement de la forêt publique que l'organisation économique et technique de la forêt privée.

Pourtant, **malgré les intentions affichées, le constat est décevant.** Certes, pour 2001 les **crédits consacrés à la forêt dans le projet de loi de finances sont en augmentation** de 563 millions de francs, soit + 31 %. Certes, à la suite des tempêtes, en janvier 2000, un **plan national d'urgence pour la forêt** a été mis en place, qui représente 2 milliards de crédits budgétaires et 12 milliards de prêts bonifiés.

Les dispositions du Plan national pour la forêt du 12 janvier 2000

Le plan national pour la forêt a été mis en place par le gouvernement à la suite des très graves tempêtes qui ont décimé les forêts françaises en décembre 1999. Il consiste en une série de mesures destinées à financer une partie des travaux forestiers, à alléger les charges fiscales et d'investissement supportées par les propriétaires et à garantir la mobilisation, le stockage et la valorisation des bois abattus.

Le dispositif global comprend des aides directes et indirectes. L'ensemble des mesures prévues dans ce plan correspondent pour 2000 à une **contribution financière de la part de l'Etat de 2 milliards de francs** et à une **enveloppe globale de prêts bonifiés de 12 milliards de francs**.

Le programme spécifique en faveur de la forêt est censé répondre à **trois objectifs majeurs** :

- assurer la mobilisation du bois ;
- permettre le stockage et favoriser la valorisation du bois ;
- organiser la reconstitution des écosystèmes forestiers.

L'aide au déblaiement des accès et au renforcement de la desserte forestière s'élève à 190 millions de francs. Pour exploiter rapidement les bois chablis, des prêts bonifiés à 1,5 % sur un maximum de trois ans, à hauteur de 8 milliards de francs, sont mis à disposition pour préfinancer la sortie des bois et leur mise bord de route sur des aires de dépôt.

Une **aide aux travaux urgents de nettoyage des parcelles sinistrées** est disponible. Elle correspond à une première enveloppe de 241 millions de francs.

Pour stocker et valoriser les bois sont prévus : la création d'aires de stockage (60 millions de francs), le financement du stockage par des prêts bonifiés à 1,5 %, à hauteur de 4 milliards de francs, une aide au transport des bois de l'ordre de 700 millions de francs.

Des **aides pour la prévention et la lutte phytosanitaire**, à hauteur de 100 millions de francs, doivent permettre de financer des travaux curatifs sur les zones de chablis.

En outre, **dans les régions concernées, une réponse locale est recherchée**, notamment avec la création de fonds régionaux dont l'Etat peut faciliter l'élaboration. Une

aide aux centres régionaux de la propriété forestière, aux coopératives forestières et aux autres organismes de la filière bois, est également prévue, assurant le financement de 230 emplois de techniciens forestiers pendant trois ans. Cette mesure équivaut à une dépense totale de 210 millions de francs.

Dans le cadre des avenants aux **contrats de plan Etat-région**, le gouvernement entend mobiliser 2 milliards de francs supplémentaires, dont une partie bénéficiera à la restauration du patrimoine forestier et au soutien de la filière bois.

Des **mesures fiscales** existent également. Elles sont d'abord relatives à l'application du taux réduit de TVA de 5,5 % aux travaux forestiers. Ensuite, il sera procédé au dégrèvement au titre de l'année 1999 de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB).

Deux autres mesures ont été étudiées : la première, en cours d'examen, concerne la déduction des revenus professionnels des charges d'exploitation liées aux tempêtes et la seconde, incluse dans la loi de finances rectificative pour 2000, permet la suppression à titre temporaire des droits de mutation à titre onéreux au profit du trésor sur les acquisitions de parcelles boisées ou à boiser pour une période de trois ans.

La dernière partie du plan national pour la forêt traite de la **reconstitution des massifs forestiers détruits**. Six milliards de francs ont été programmés sur dix ans.

Mais **la réalité sur le terrain est autre** : la plupart des aides directes pour un montant global de 1,4 milliard de francs ne sont pas encore parvenues à leurs destinataires. Il existe de très importants délais dans l'acheminement de ces aides, qui pénalisent les exploitants forestiers. En outre, le reboisement passera d'abord par le dégagement des forêts sinistrées qui nécessiterait des aides directes beaucoup plus importantes et distribuées sous l'étroit contrôle de l'Etat. Les moyens financiers mis à la disposition des propriétaires forestiers privés ne sont donc pas à la hauteur de la gravité de la situation.

En outre, le récent **projet de loi d'orientation sur la forêt**, voté par l'Assemblée nationale en première lecture en juin 2000 et qui devrait être discuté au Sénat en janvier 2001 au plus tôt, apparaît largement insuffisant sur le plan fiscal et financier. Ainsi aucun mécanisme de soutien financier à l'investissement forestier n'a été défini, seul le principe d'un tel mécanisme a été inscrit dans la loi à l'initiative des députés mais ses modalités restent en suspens. Il est vrai que les « mesures-tempête », aujourd'hui primordiales, revêtent essentiellement le caractère de mesures exceptionnelles qui n'ont pas forcément leur place dans une loi d'orientation. Mais encore faudrait-il que ces mesures existent dans la loi de finances. Or, aussi bien la loi de finances rectificative pour 2000 que le projet de loi de finances pour 2001 n'ont pas satisfait les attentes des forestiers en matière fiscale et financière.

D. POLITIQUE D'INSTALLATION : DES RÉSULTATS INSUFFISANTS

Malgré une politique volontariste engagée il y a vingt-cinq ans, les installations aidées sont en perte de vitesse tandis que celles non aidées progressent. Il est donc nécessaire de redéfinir les objectifs de la politique d'installation, ce que le ministère ne semble pas encore prêt à faire.

La politique d'installation a permis d'obtenir des résultats certes qualitativement satisfaisants mais encore insuffisants. En effet, si on ne relève que 5,8 % de cessations d'activité dix ans après l'installation, **le nombre des installations aidées est à nouveau en perte de vitesse** : 12.939 DJA (Dotation aux jeunes agriculteurs) accordées en 1990, 7.245 seulement en 1994 soit une installation pour cinq départs. Pour prendre le contre-pied de cette évolution, la Charte nationale pour l'installation, signée le 6 novembre 1995, se fixait pour objectif une installation pour un départ à l'horizon 2005 / 2010 et une stabilisation du nombre des exploitations agricoles à 550.000 sur la période. L'effet de cette charte a induit une tendance de croissance éphémère (1996 : 8.700 ; 1997 : 9.113 DJA). En effet, en 1998, un nouveau recul des installations aidées : 6,7 % (soit 8.306 DJA) a été enregistré. Cette tendance s'est prolongée en 1999 (à peine 7.000 DJA).

Dans le **projet de loi de finances pour 2001, la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) reste stable par rapport à l'année 2000** à 490 millions de francs, ce qui correspond à 8.000 installations. Ce budget ne reflète donc pas la priorité à l'installation fixée par la loi d'orientation agricole de 1999. Une revalorisation de la DJA aurait pu être envisagée mais il s'agit surtout aujourd'hui de mettre en oeuvre des actions de promotion du métier d'agriculteur afin de susciter plus de vocations, notamment hors du cadre familial.

Le **contexte démographique** est aujourd'hui **moins favorable** à l'installation. De 1992 à 1998, les régimes de préretraite mis en oeuvre sur le territoire national ont fortement accéléré les départs d'agriculteurs âgés. Toutefois, jusqu'en 1998, alors que le nombre de retraités et de préretraités a augmenté très rapidement, le nombre d'installés s'est révélé moindre qu'auparavant. Depuis 1996, la baisse du nombre d'exploitants retrouve une tendance naturelle autour de 2 % par an. En conséquence, l'offre totale d'exploitations libérables par des agriculteurs âgés pour des candidats à l'installation commence à se raréfier. La demande élevée des agriculteurs soucieux d'agrandir leur exploitation a donc pour effet d'accélérer l'augmentation du prix du foncier agricole. Cette évolution du prix de la terre exacerbe la concurrence entre installation et agrandissement.

Le phénomène de l'installation ne concerne pas uniquement les agriculteurs bénéficiant d'aides à cet effet. Les installations non aidées sont elles en augmentation.

La baisse du nombre d'installations de jeunes agriculteurs a de graves conséquences en termes d'emplois et d'aménagement rural. S'il apparaît que 75 % des installations aidées se réalisent encore aujourd'hui dans le cadre familial, la reprise d'exploitation d'agriculteurs sans successeur par des jeunes extérieurs à leur famille n'est plus une situation marginale.

L'installation n'intervenant plus uniquement sur les bases du modèle ancestral d'exploitation familiale, il est nécessaire de redéfinir les objectifs de la politique d'installation afin d'élargir le recrutement des jeunes agriculteurs et de favoriser de nouvelles voies d'accès au métier d'agriculteur.

Des outils existent mais sont encore insuffisamment exploités. Par exemple, la mise en oeuvre du **dispositif des CTE** aurait dû permettre d'ouvrir de nouvelles perspectives tant en termes d'installation que de transmission. Mais, comme votre rapporteur spécial l'a déjà souligné, cet outil est encore très largement sous-utilisé.

En outre, des **outils fiscaux** pourraient être utilisés à bon escient. Ainsi, le récent **rapport Marre-Cahuzac** relatif à la réforme de la fiscalité agricole et remis au Premier ministre en mars 2000 souligne à quel point l'actuel régime fiscal des transmissions est un réel obstacle à l'installation. Il propose une réforme de la taxation des plus-values.

Des solutions existent, votre rapporteur spécial se désole de ne pas voir le gouvernement les prendre en compte.

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET ENVIRONNEMENT

I - AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial : M. Roger BESSE

L'aménagement du territoire est un objectif dont la mise en œuvre incombe à un grand nombre de ministères. L'effort financier total de l'Etat est retracé chaque année dans un « jaune » budgétaire.

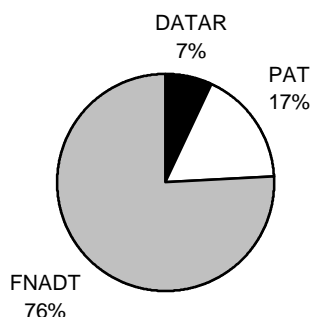
Les crédits figurant dans le fascicule « Aménagement du territoire et environnement. I. - Aménagement du territoire » sont les crédits gérés directement par le ministère de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire par la DATAR.

Comme chaque année, ces crédits se répartissent en trois grandes masses :

- les dépenses de fonctionnement de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (**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 de ces trois postes dans le total des crédits de l'aménagement du territoire en 2001 :

Répartition des crédits du budget de l'aménagement du territoire dans le PLF 2001



I. L'EVOLUTION DES CRÉDITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2001

Le projet de budget de l'aménagement du territoire s'établit à 1,7 milliard de francs. Il est inférieur de 192 millions de francs à celui de l'année dernière, soit une baisse de 10 %.

Comme l'année dernière, la variation des crédits d'une année sur l'autre est due aux mouvements affectant les crédits de la prime d'aménagement du territoire, qui augmentaient de 105 millions de francs entre 1999 et 2000 et qui, en 2001, baissent de 120 millions de francs.

En 2001, la baisse des crédits de la PAT s'accompagne d'une baisse de 72 millions de francs des crédits du FNADT.

Evolution par titre des crédits de l'aménagement du territoire

(en milliers de francs)

	1. LFI 2000	2. Reports 99	3. Disponible 2000 (1+2)	4. PLF 2001	5. 2001/ LFI 2000	6. 2001/ dispo 2000
Titre III	119 153	12 226	131 379	123 560	4%	-6%
Titre IV	459 580	146 742	606 322	548 000	19%	-10%
Titre VI	1 363 150	610 323	1 973 473	1 077 500	-21%	-45%
Total	1 941 883	769 291	2 711 174	1 749 060	-10%	-35%

Source : projet de loi de règlement pour 1999, projet de loi de finances pour 2001.

Le tableau ci-dessus montre qu'il existe un décalage important entre le montant des crédits votés en loi de finances et le montant des crédits disponibles au titre de l'exercice.

Cet écart s'explique par le montant structurellement élevé des crédits non consommés et reportés d'un exercice à l'autre. Par exemple, en 1999, 769 millions de francs ont été reportés vers l'exercice 2000, soit 43 % des crédits votés en loi de finances pour 1999 (1.802 millions de francs).

L'importance du stock de crédits reportés d'année en année

Chaque année, on constate sur le budget de l'aménagement du territoire un écart de l'ordre de 40 % entre les crédits votés et les crédits disponibles. Aussi, en dépit du taux très élevé de consommation des crédits de l'aménagement du territoire par rapport aux crédits votés en loi de finances (96 % en 1998 et 1999), le stock de crédits reportés est reconduit (voire légèrement augmenté) d'année en année car le taux de consommation par rapport aux crédits disponibles reste insuffisant (68 % en 1998 et 69 % en 1999).

Récapitulatif de l'exécution des exercices 1998 et 1999

(en milliers de francs)

	LFI 1998	Disponible	Consommés	Reports sur 99
Titre III	88 099	88 766	86 716	433
Titre IV	294 930	376 543	262 776	113 766
Titre VI	1 422 685	2 067 906	1 394 515	673 390
Total	1 805 714	2 533 215	1 744 007	787 589

	LFI 1999	Disponible	Consommé	Report sur 2000
Titre III	108 759	109 492	95 114	12 226
Titre IV	295 375	444 771	298 028	146 742
Titre VI	1 398 700	1 950 508	1 340 185	610 323
Total	1 802 834	2 504 771	1 733 327	769 291

Source : projets de loi de règlement pour 1998 et pour 1999.

A. LA DATAR

Les moyens de fonctionnement de la DATAR avaient beaucoup augmenté l'année dernière (+ 10 %). Cette année, ils sont pratiquement stables (+ 1 %).

Le taux de progression affiché est de 4 % mais il doit être corrigé de deux modifications de structure :

- 2 millions de francs destinés à financer des opérations de politique interrégionale sont transférés du FNADT vers les moyens de fonctionnement de la DATAR ;

- 930.000 francs sont transférés du budget des charges communes pour financer les charges sociales.

Evolution des crédits de fonctionnement de la DATAR (titre III)

(en milliers de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	PLF 2001	2001/2000
Rémunérations	50 201	48 840	44 766	46 891	48 069	48 500	1%
Indemnités	3 888	3 890	3 753	3 970	4 062	5 486	35%
Charges sociales	4 436	4 438	5 759	6 078	6 391	7 471	17%
Fonctionnement DATAR	15 435	15 220	15 200	15 200	15 088	13 100	-13%
Fonctionnement bureaux à l'étranger	20 620	19 220	18 620	18 620	18 082	18 000	0%
Etudes	18 700	20 190	28 730	18 000	27 460	25 500	-7%
Politique interrégionale						5 500	
Total	113 280	111 798	116 828	108 759	119 152	123 557	4%
<i>Total à structure constante</i>					<i>119 152</i>	<i>120 627</i>	<i>1%</i>

Jusqu'en 1998, les crédits d'études ne figuraient pas au titre III.

Source : Budget voté de 2000 (« vert » budgétaire) ; PLF 2001

L'évolution des crédits de la DATAR appelle les remarques suivantes :

- les rémunérations augmentent peu malgré la création de trois nouveaux emplois : cela s'explique par le fait que les crédits destinés aux rémunérations étaient surévalués les années précédentes et se traduisaient par des reports sur les exercices suivants (0,4 millions de francs en 1998 et 12,2 millions de francs en 1999). Les crédits ont donc été révisés à la baisse (-460 millions de francs au chapitre 31-01), puis majorés pour prendre en compte les trois recrutements ;

- les indemnités des titulaires de la DATAR augmentent de 41 %. Cette progression correspond à un rattrapage par rapport au niveau des indemnités perçus par les services du Premier ministre, auxquels la DATAR est rattachée sur le plan de la gestion financière ;

- les moyens de fonctionnement des bureaux à l'étranger baissent, mais dans des proportions très inférieures à celles connues depuis 1996 ;

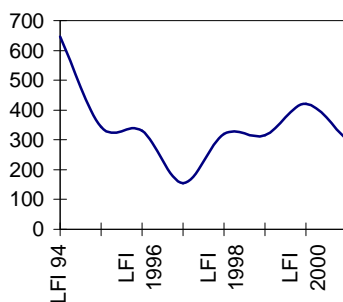
- les crédits de politique interrégionale font leur apparition. Ils proviennent du redéploiement de crédits figurant l'année dernière au sein des crédits d'études, des moyens de fonctionnement de la DATAR et du FNADT (titre IV). Ils regroupent les moyens nécessaires au fonctionnement des commissariats à l'aménagement de massifs, des pôles de conversion et des missions interministérielles interrégionales d'aménagement du territoire (MIAT).

B. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

Les crédits de la prime d'aménagement du territoire sont inscrits au chapitre 64-00 du budget de l'aménagement du territoire. Il s'établissent à 300 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2001, soit une baisse de 29 %.

Cette baisse fait suite à une augmentation de 33 % entre 1999 et 2000. De manière générale, les montants inscrits dans les lois de finances varient beaucoup selon les années.

Les crédits de la PAT inscrits dans les lois de finances
(en millions de francs)



Ces variations n'ont qu'une signification relative car le montant des crédits inscrits en loi de finances a peu de rapport avec, d'une part, le montant total des crédits disponibles et, d'autre part, avec le montant des crédits consommés. En 1996, 1997 et 1998, le montant des crédits inscrits en loi de finances a même été inférieur à celui des crédits consommés.

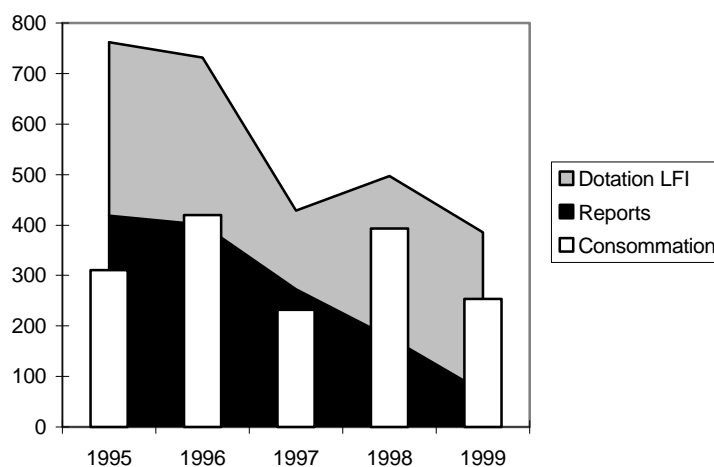
Ce décalage est rendu possible par l'importance du stock de crédits reportés d'année en année. Depuis 1997, la DATAR a d'ailleurs engagé une politique d'apurement du stock de crédits reportés, qui passe par un réexamen des dossiers en cours et l'annulation des crédits correspondant à des projets

interrompus. En 1999, 122 millions de francs d'autorisations de programme ont ainsi été annulées par un arrêté du 14 décembre 1999. La DATAR a indiqué à votre rapporteur que la procédure de réexamen des dossiers était à présent achevée.

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution comparée des crédits inscrits en loi de finances, des reports et des crédits consommés. Il montre que l'évolution de la consommation des crédits de la PAT reste aléatoire. En 1999, pour la première fois, le montant total des crédits disponibles en début d'exercice (dotation LFI + reports 98) était à peu près équivalent au montant des crédits consommés l'année précédente. Pourtant, en exécution, la consommation s'est révélée inférieure à celle de l'année précédente et l'écart entre les crédits disponibles et les crédits reportés n'a pas pu être résorbé.

En 2000, la situation est meilleure qu'en 1999 puisque, au 6 octobre, 323 millions de francs avaient été consommés, contre 254 pour la totalité de l'exercice 1999.

Les crédits de la PAT : dotations, consommation, reports
(en millions de francs)



C. LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) a été créé par l'article 33 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 pour regrouper les crédits de cinq fonds existant alors, « *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 ».

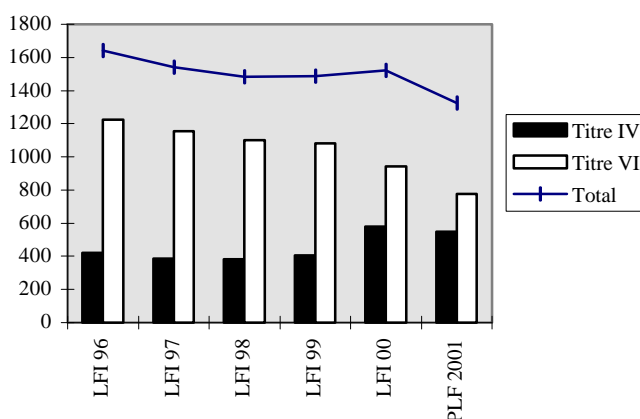
Le FNADT représente les trois quarts du budget du ministère de l'aménagement du territoire. Ses crédits figurent aux chapitres 44-10 pour les dépenses d'intervention, et 65-00 pour les dépenses d'investissement.

Le graphique ci-dessous, qui retrace les dotations du FNADT en loi de finances initiale depuis 1996, fait apparaître les éléments suivants :

- le montant total des crédits du fonds a tendance à diminuer ;
- la part des dépenses d'investissement dans le total se réduit au profit des dépenses d'intervention.

Evolution des crédits du FNADT depuis 1996

(en millions de francs)



Source : Budget voté de 2000 ; PLF 2001

Sur le plan de sa gestion, le FNADT est divisé en trois enveloppes :

- une section locale qui regroupe d'une part les crédits consacrés au financement des **contrats de plan** et d'autre part des **crédits dit « libres d'emploi »** qui sont délégués au préfets de région « *en fonction de la population appartenant aux zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire ou incluse dans les territoire ruraux de développement prioritaire et de la superficie de ces zones au sein de chaque région.* »

- une fois cette enveloppe déterminée, le solde constitue la **section générale** du FNADT, gérée par le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) présidé par le Premier ministre. Cette section sert à financer

les décisions prises par les CIAT (programmes interrégionaux, grands programmes spécifiques à certains territoires, etc.).

Evolution de la répartition des crédits du FNADT

(en %)

	1996	1997	1998	1999
Section locale contrats de plan	59	62	54	44
Section locale libre d'emploi	7	8	10	16
Section générale	34	30	36	40

Source : rapport au Parlement 1997, 1998, 1999.

Il ressort du tableau ci-dessus que la part des crédits consacrés aux contrats de plan a diminué entre 1996 et 1999 au profit de la section locale libre d'emploi et de la section générale. Cette baisse, particulièrement forte entre 1998 et 1999, s'explique, selon les informations transmises à votre rapporteur, par le fait que la DATAR avait achevé de financer ses engagements au titre des contrats de plan dès 1998 sur les crédits relevant du titre IV et que l'exercice 1999 a servi à solder les crédits relevant du titre VI.

La tendance constatée entre 1996 et 1999 devrait s'inverser en 2001 car **la nouvelle génération des contrats de plan sollicite le FNADT plus que ne le faisait la précédente**. Par conséquent, compte tenu de la stagnation, voire du recul de l'enveloppe totale du FNADT (- 5 % en 2001), la part de la section locale contractualisée devrait augmenter et celle des deux autres sections devrait reculer.

La participation du FNADT aux contrats de plan

La DATAR a transmis à votre rapporteur les informations suivantes :

« 1. Les crédits du FNADT inclus dans la nouvelle génération des contrats de plan 2000-2006, s'élèvent au total à 8.652 millions de francs dont :

- 7.330 millions de francs pour les contrats de plan stricto sensu. Une part importante de ces crédits étant destinée au financement du nouveau volet territorial des CPER ;

- 606 millions de francs de contributions du FNADT au financement des conventions interrégionales de massif ;

- 660 millions de francs destinés aux deux programmes spéciaux après-mine de Lorraine et du Nord - Pas-de-Calais ;

- 56 millions de francs consacrés à des opérations des programmes interrégionaux « Loire » et « Mont Saint-Michel ».

2. Le FNADT apportera notamment une contribution importante au nouveau volet territorial des contrats de plan qui regroupe désormais :

- les contrats de ville ;

- les contrats passés avec les pays ou avec les agglomérations, en application de la loi d'orientation du 23 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire ;

- les actions concernant les réseaux de ville.

La contribution financière du FNADT à ses trois dernières politiques (pays, agglomérations, réseaux de ville) représentera au total 4.300 millions de francs. Une part substantielle de ces crédits sera destinée à soutenir l'ingénierie locale :

- dans la phase de préfiguration des pays et des agglomérations, au travers d'études ;

- dans la phase de contractualisation proprement dite, par un soutien aux structures d'animation économique mises en place ;

- et par un appui aux réseaux techniques qui soutiendront ces politiques au niveau régional.

3. L'emploi des crédits contractualisés du FNADT est décidé par le préfet de région en relation avec le partenaire régional. »

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits du FNADT (dépenses ordinaires et crédits de paiement) entre la loi de finances initiale pour 2000 et le projet de loi de finances pour 2001 :

L'évolution des crédits du FNADT entre 2000 et 2001

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en volume	Evol. en %
Contrats de plan	595	655	60	10%
<i>Titre IV</i>	240	380	140	58%
<i>Titre VI</i>	355	275	-80	-23%
FNADT	806	670	-136	-17%
<i>Titre IV</i>	219	168	-51	-23%
<i>Titre VI</i>	587	502	-85	-14%
Total général	1401	1325	-76	-5%

Source : projet de loi de finances pour 2001

Il ressort de ce tableau que :

- le mouvement de basculement des crédits du FNADT du titre VI (investissements) vers le titre IV (interventions) se poursuit en 2001 ;

- l'enveloppe totale baisse de 76 millions de francs (-5%). Cette baisse se décompose en une augmentation de 60 millions de francs (+ 10 %) des crédits consacrés aux contrats de plan et une baisse de 136 millions de francs (-17 %) des crédits non contractualisés, destinés à financer la section locale libre d'emploi et les opérations décidées par les CIAT.

L'évolution des autorisations de programme

L'analyse de l'évolution des autorisations de programme permet de donner une idée de l'évolution des dépenses telle que l'anticipe l'administration.

Il ressort du tableau ci-dessous que les crédits du FNADT progressent fortement en autorisations de programme (+ 14 %) mais que, en réalité, les moyens seront pratiquement identiques en 2001 et en 2000 puisque les moyens nouveaux (231 millions de francs) serviront essentiellement à compenser la baisse du montant des crédits reportés d'un exercice sur l'autre (- 207 millions de francs).

Crédits du FNADT (DO + AP)

(en milliers de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en volume	Evol. en %
Dotation loi de finances	1 652	1 883	231	14%
<i>Contrats de plan</i>	952	1 130	178	19%
<i>FNADT non contractualisé</i>	700	753	53	8%
Report de l'exercice antérieur	427	220	-207	-48%
Disponible après report	2 079	2 103	24	1%

Le montant des reports de 2000 vers 2001 est une estimation.

Source : DATAR

Outre ses missions définies par la loi et par la circulaire du 15 février 1995, le FNADT, et notamment le chapitre 44-10 du budget de l'aménagement du territoire, sert également de « boîte à lettres » pour des crédits servant à financer deux types d'opérations :

- **les « mesures sociales dérogatoires »** : depuis 1997, le FNADT finance des actions au profit des personnels de la sous-traitance interne de la direction de la construction navale à Brest, Lorient et Cherbourg. Selon la DATAR, « sur les 90 millions de francs mis en place sur le chapitre 44-10, 63,7 ont été engagés ». En 2000, les crédits inscrits sur le chapitre 44-10 s'élevaient à 48 millions de francs, correspondant à 35 millions de francs ouverts en loi de finances rectificative pour 1999 et 13 millions de francs de crédits reportés de 1999 vers 2000.

- **le contrat interrégional du bassin parisien**. Entre 1994 et 1995, 886 millions de francs ont abondé, par voie de fonds de concours, le chapitre 44-10 du budget de l'aménagement du territoire pour financer les actions de contrat associant l'Etat et huit régions (Bourgogne, Champagne-Ardennes, Ile-de-France, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie, Pays-de-Loire, Centre).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

A. *LES ENJEUX DE LA RÉFORME DE LA PAT*

Un vide juridique

Le **24 février 1998**, la commission européenne a demandé à tous les Etats membres de modifier tous leurs régimes d'aides à finalité régionale qui ne seraient pas conformes aux nouvelles lignes directrices des aides à finalité régionales. A défaut, les dispositifs non conformes ne seraient plus valides à compter du 1^{er} janvier 2000.

En France, les régimes dits d'aide à finalité régionale sont la prime d'aménagement du territoire (PAT), l'exonération de taxe professionnelle accordée aux entreprises implantées dans les territoires éligibles à la PAT, les aides à l'immobilier d'entreprise des collectivités locales, les aides à l'investissement des PMI par le FDPMI, les aides au tourisme, les aides des sociétés de conversion telles que la FINORPA, etc.

Ces aides ne peuvent être accordées qu'aux entreprises implantées dans les territoires inclus dans la carte des aides à finalités régionales, mieux connue en France sous le nom de carte de la PAT.

L'année 1999 a été marquée par les travaux sur la nouvelle carte de la PAT. Une première mouture, adressée en juin 1999, a été refusée par la commission en septembre 1999. Une nouvelle version a été approuvée le 13 mars 2000.

Par conséquent, **au 1^{er} janvier 2000, les aides à finalité régionale françaises n'avaient plus de bases juridique.** Dès lors, tous les instruments de l'Etat ont été « mis en suspens » : la PAT n'est plus attribuée qu'aux dossiers déposés avant le 31 décembre 1999, le fonds d'aide à la délocalisation (FAD) n'a pas fonctionné en 2000 et les entreprises qui bénéficient de l'exonération de taxe professionnelle sont dans une situation d'incertitude juridique.

Le nouveau décret relatif à la PAT, qui conditionne la reprise du fonctionnement normal de la prime, serait actuellement devant le Conseil d'Etat.

Les décrets qui fixent le régime des aides des collectivités locales n'ont pas non plus encore été révisés.

Les conséquences du nouveau dispositif

Beaucoup moins d'entreprises pourront prétendre aux aides puisque la commission européenne a exigé que la part de la population couverte par la nouvelle carte passe de 40 % à 34 % de la population totale.

Pour les entreprises qui continueront à bénéficier du zonage des aides à finalité régionale, le nouveau régime des aides sera beaucoup moins favorable que le précédent car les taux d'aides seront fortement réduits, de 30 % à 20 % au plus pour les grandes entreprises.

Pour les entreprises qui ne seront plus éligibles à la PAT, la situation sera encore plus difficile, notamment pour les grandes entreprises. En effet, les aides existantes hors de la zone PAT sont limitées par la Commission européenne aux seules petites et moyennes entreprises. Les grandes entreprises perdront notamment le bénéfice de la PAT et des aides à l'équipement immobilier.

Les petites entreprises ne seront pas épargnées puisque les taux d'aides à l'investissement que les collectivités locales peuvent leur apporter seront considérablement réduits.

Une réaction limitée du gouvernement

La ministre de l'aménagement du territoire semblait consciente dès l'année dernière des difficultés que rencontreraient les entreprises qui sortent de la zone PAT. Devant le Sénat, elle insistait sur la nécessité de « *recréer des conditions d'attractivité locale pour les territoires* » en souhaitant « *que nous puissions travailler, notamment, sur le découpage entre les zonages de la PAT et les mécanismes de discrimination positive, comme l'exonération de taxe professionnelle* ». Elle évoquait même « *une disposition d'exonération généralisée, hors zonage, de la taxe professionnelle* ».

La carte de la PAT et la définition des régimes d'aides qui l'accompagnent relèvent du pouvoir réglementaire. Cela explique notamment pourquoi le Parlement n'est pas associé à ces travaux.

Néanmoins, votre rapporteur regrette que les élus locaux n'aient pas été mieux consultés lors de l'élaboration de la nouvelle carte.

Il déplore également que le gouvernement ne soit pas totalement transparent. Lorsque le Parlement a voté les crédits de la PAT l'année dernière, le gouvernement savait déjà qu'elle ne pourrait pas être attribuée en 2000 aux nouveaux dossiers puisque la carte n'était pas encore approuvée et le

décret pas encore rédigé. Pourtant, le gouvernement a fait comme si de rien n'était.

Votre rapporteur s'étonne enfin de l'absence de mobilisation gouvernementale sur ce sujet qui, il faut le reconnaître, est très difficile. D'ailleurs, pratiquement tous les Etats membres sont en infraction avec les nouvelles règles communautaires.

Toutefois, près d'un an après la date butoir du 31 décembre 1999 :

- le décret n'est pas encore paru (il serait devant le conseil d'Etat) ;
- les décrets modifiant les régimes d'aides des collectivités locales n'ont pas encore été révisés ;
- la mise en conformité avec le droit communautaire de l'exonération de taxe professionnelle n'est pas encore annoncée ;
- aucune mesure en faveur des entreprises qui sortiraient du zonage PAT et qui n'auraient pas le « filet de secours » d'un autre zonage (ZRR par exemple) n'a été annoncée.

B. LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UNE PÉRIODE DE TRANSITION ?

La politique d'aménagement du territoire mise en œuvre par le gouvernement actuel présente deux caractéristiques :

- un délaissement des dispositifs traditionnels : les outils financiers créés par la loi du 4 février 1995 n'ont pas été remis en cause par la loi du 25 juin 1999, mais ils sont, dans la pratique, vidés de leur contenu ;
- un flou dans le calendrier de la mise en œuvre des instruments nouveaux, si bien qu'il est difficile de savoir si la période actuelle est une période de transition ou de point mort.

Les exemples suivants sont marqués par ces deux caractéristiques :

1. Certaines réformes annoncées tardent à entrer en vigueur

a) A quand une révision des zonages ?

Lors de son audition par votre commission des finances le 27 octobre 1999, la ministre de l'aménagement du territoire a estimé que les dispositifs de

zonage existants étaient « *nombreux, complexes et incompréhensibles* » et que la plupart d'entre eux « *ne servaient à rien* ».

Malgré son a priori négatif à l'endroit des zonages, elle avait déclaré, lors de la discussion en séance des crédits de l'aménagement du territoire le 4 décembre 1999 : « *Ce n'est donc qu'au cours de l'année 2000 que nous procéderons à la réforme des zonages et, à l'occasion du projet de loi de finances pour 2001, nous soumettrons des propositions qui tiendront compte non seulement des résultats du recensement mais aussi des négociations en cours au niveau communautaire sur le régime d'exonération de taxe professionnelle en zonage.* »

Finalement, le gouvernement a choisi d'attendre et, après avoir demandé un rapport sur le même sujet à Jean Auroux en 1998, a nommé les députés Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron parlementaires en mission. Leur rapport devrait être rendu dans le courant du mois de novembre 2000. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, l'orientation de ce rapport devrait être le passage « du zonage au projet ».

Le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a annoncé à votre rapporteur une révision des zonages en 2003.

En attendant, votre rapporteur constate que **l'attitude du gouvernement à l'égard des zonages est ambiguë**. L'année dernière, les zonages (zones d'aménagement du territoire, territoires ruraux de développement prioritaire, zones de revitalisation rurale) ont été « relégitimés » par la prorogation jusqu'en 2004 de l'exonération d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu dont bénéficient certaines entreprises installées sur leur territoire en application de l'article 44 *sexies* du code général des impôts.

Mais cette année, le projet de loi de finances pour 2001 prévoit la suppression de l'exonération de cotisations familiales accordée aux entreprises implantées en ZRR. Comment faut-il interpréter ce signal ?

De manière générale, **votre rapporteur constate que les dispositifs existants, et notamment fiscaux, ne font l'objet d'aucune évaluation** alors que, depuis cette année, certaines entreprises commencent à perdre le bénéfice d'exonérations qui leur ont été accordées pour cinq ans. Quels ont été les effets des exonérations ? Comment les entreprises s'y retrouvent-elles dans le maquis des dispositifs ? L'administration ne sait pas répondre à ces questions.

Enfin, le périmètre des zonages est lui aussi gelé alors que le recensement général de population aurait du conduire à une révision des périmètres lorsque ceux-ci résultent de critères démographiques.

b) La refonte du FNADT

L'année dernière, devant votre commission des finances, la ministre de l'aménagement du territoire avait indiqué qu'une nouvelle circulaire sur l'emploi des crédits du FNADT devait paraître dans des délais rapprochés. Le compte-rendu de son audition indique que la ministre avait estimé que « *le FNADT ne servait pas toujours à financer des projets nouveaux d'aménagement du territoire, mais se substituait souvent aux crédits d'autres ministères* ». Elle avait souhaité que « *à compter de 2000, la gestion du FNADT respecte le principe de subsidiarité et s'oriente principalement vers les projets participant à la recomposition du territoire.* »

Au mois d'octobre 2000, la nouvelle circulaire n'a toujours pas été publiée.

La DATAR a indiqué à votre rapporteur quelles devraient être les grandes lignes de la refonte de l'emploi des crédits du FNADT. Le fonds devrait intervenir surtout dans trois domaines :

« - les actions en faveur de l'emploi, telles que les démarches de développement local, le soutien à la création de nouvelles activités et de nouveaux services d'appui à l'économie locale, la mise en place de systèmes productifs locaux ;

- les actions concourant à améliorer l'attractivité des territoires, en mettant en valeur leurs ressources et leur patrimoine naturel et culturel ;

- les politiques innovantes ou expérimentales concernant le développement de l'ingénierie de projet, les actions de coopération interentreprises et l'amélioration des services publics ».

Dans le FNADT « nouvelle formule » :

- seules les opérations de plus de 2 millions de francs pourront être financées par la section générale du fonds ;

- l'utilisation par les préfets de la section locale « libre d'emploi » sera encadrée et orientée vers les projets intercommunaux ;

- la part contractualisée des crédits du fonds continuera d'augmenter .
Votre rapporteur observe que **plus les crédits du FNADT seront contractualisés et moins les comités interministériels, les CIAT, auront de marge de manoeuvre** pour décider de l'emploi des crédits du FNADT.

c) Les schémas de service

La loi du 25 juin 1999 prévoyait que les nouveaux schémas de service devaient entrer en vigueur avant le 31 décembre 1999, notamment pour servir de base à la négociation des nouveaux contrats de plan. Finalement, le calendrier a été inversé.

La DATAR a indiqué à votre rapporteur que, au terme d'une ultime réunion de ministres, le 26 octobre 2000, le Premier ministre engagera l'ultime phase d'élaboration des schémas : consultations des conférences régionales d'aménagement du territoire et des conseils régionaux, puis consultation du conseil national d'aménagement du territoire et des délégations parlementaires ; transmission au Conseil d'Etat en avril 2001 ; parution des décrets au mois de juin 2001.

Le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a indiqué à votre rapporteur que les contrats de plan Etat-régions seront revus en 2003 pour tenir compte des orientations des schémas de services collectifs.

2. Les fonds créés par la loi du 4 février 1995 en déshérence

La loi du 4 février 1995 avait créé des fonds destinés à être les instruments financiers d'une politique ambitieuse d'aménagement du territoire. Où en sont ces fonds aujourd'hui ?

Le fonds national de développement des entreprises (FNDE)

Ce fonds n'a jamais eu d'existence propre. Le gouvernement regroupe sous le label FNDE diverses mesures d'aide aux entreprises (les subventions de la DATAR et les aides de la Caisse des dépôts aux plateformes d'initiative locale, des crédits du ministère de l'économie versés aux sociétés de capital risque régionales et locales, des aides de l'Etat à SOFARIS et des garanties par l'Etat de prêts d'honneur accordés par la BDPME).

Le fonds de gestion de l'espace rural (FGER)

Ce fonds, qui dépend du ministère de l'agriculture, n'est plus doté en loi de finances depuis 1999. La DATAR précise que les actions qu'il finançait seront désormais prises en charge par les contrats territoriaux d'exploitation.

En outre, la loi du 25 juin 1999 a créé un fonds de gestion des milieux naturels (FGMN) qui dépend du ministère de l'environnement.

On peut regretter que le gouvernement n'ait pas assumé son choix de faire disparaître le FGER en abrogeant l'article 38 de la loi du 4 février 1995.

Aujourd'hui, le FGER existe encore juridiquement, mais n'est plus qu'une coquille vide.

Le fonds investissement des transports terrestres et les voies navigables (FITTVN)

Ce fonds était le principal outil créé par la loi du 4 février 1995. Ses ressources, regroupées dans un compte spécial du Trésor, s'élevaient en 2000 à 4,3 milliards de francs. L'article 37 de la loi du 4 février 1995 prévoit qu'il doit contribuer à « *la réalisation d'infrastructures fluviales, ferroviaires, de transport combiné et de routes* ».

Dès l'origine, le FITTVN s'est écarté de sa vocation d'aménagement du territoire. Sa gestion relevait exclusivement du ministère de l'équipement et le fonds permettait au ministère des transports de procéder à des débudgétisations, dénoncées par la Cour des comptes.

Il est regrettable qu'il ait été choisi de remédier aux dysfonctionnements du fonds en le supprimant¹ plutôt qu'en essayant de le recentrer vers ses missions d'origine, alors même que les besoins en matière d'infrastructures d'aménagement du territoire n'ont pas diminué.

Le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)

La loi du 4 février 1995 avait créé le fonds de péréquation des transports aériens (FPTA), financé par une taxe spécifique. L'article 75 de la loi de finances pour 1999 l'a transformé en FIATA, financé par une fraction du produit de la taxe de l'aviation civile.

Le nouveau FIATA finance les infrastructures aéroportuaires, mais également l'ancienne mission du FPTA : le versement de subventions aux compagnies aériennes qui exploitent des lignes peu rentables mais dont l'intérêt d'aménagement du territoire est avéré.

Ce fonds constitue un élément extrêmement précieux. Aussi, il peut paraître inquiétant de voir que la section « transport aérien » du fonds, qui verse les subventions, n'est pas dotée dans le projet de loi de finances pour 2001.

Cette absence de dotation s'explique par la masse importante de crédits reportés d'année en année depuis 1996 en raison de la faible consommation constatée au cours des premiers exercices.

¹ L'article 22 du projet de loi de finances pour 2001 est relatif à la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-26 « fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables ».

Les reports existants devraient permettre de financer les actions du fonds en 2001. Toutefois, dès 2002, la section « transport aérien » du FIATA devra impérativement faire l'objet d'une nouvelle dotation.

Les crédits du FIATA depuis 1999

(en milliers de francs)

	Reports de l'année précédente	Dotation LFI	Annulations	Total disponible	Dépenses	Reports sur l'année suivante
1999	137 325	51 000	16 411	171 914	61 952	109 961
2000	109 961	50 000	-	159 961	64 454	95 506
2001	95 506	-	-	95 506	94 200	1 306

Les montants pour 2000 et 2001 sont des prévisions

Source : Direction de l'aviation civile

C. LA CRÉATION DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX

La France dispose d'outils d'attraction des investissements étrangers particulièrement efficaces. Ainsi, selon la DATAR, ses bureaux à l'étranger ont permis directement en 1999 « la réalisation de 131 projets d'investissement qui devraient entraîner dans les trois ans à venir la création de 12.531 emplois. Ce résultat correspond à 40% de la création d'emploi (31.726 emplois) par des entreprises étrangères (projets recensés en 1999). »

Le rapport entre le coût de ces bureaux pour la DATAR (environ 40 millions de francs par an) et le nombre d'emplois créés s'élève à 3.192 francs par emploi.

En dépit de leur efficacité, les dispositifs existants avaient besoin d'être rationalisés. Leur complexité et parfois leur redondance ont été dénoncées dès 1995 par le rapport dit « Sautter-Melchior » puis plus récemment par la Cour des comptes et par le rapport de notre collègue Serge Vinçon au nom de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

Les instruments qui existent aujourd'hui sont les suivants :

- les **bureaux de la DATAR à l'étranger**, aussi appelées Invest in France agencies (IFA). La DATAR leur consacrera 42,8 millions de francs en 2001 ;

- une association subventionnée par la DATAR : Invest in France Network (**IFN**). La DATAR lui a versé une subvention de 7,5 millions de francs en 2000 ;

- une **délégation aux investissements internationaux** qui dépend du ministère de l'économie et des finances et dont le coût est évalué à environ 10 millions de francs ;
- une association subventionnée par la délégation aux investissements internationaux : **FRIEND**.

A ces instruments de l'Etat s'ajoutent les nombreuses structures mises en place par les **collectivités locales**, dont la DATAR estime qu'elles consacrent près de 200 millions de francs chaque année à la prospection des investissements étrangers.

L'année dernière, devant votre commission des finances, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale avait déclaré qu'un projet de loi tendant à créer une agence regroupant tous ces dispositifs serait déposé par le gouvernement.

Finalement, un peu à la sauvette, **le gouvernement a choisi de déposer un amendement au projet de loi sur les nouvelles régulations économiques à l'occasion de son examen par le Sénat**. Votre rapporteur déplore cette méthode qui a interdit à la commission des finances d'examiner dans le détail le projet du gouvernement et d'envisager les aménagements qui auraient pu se révéler nécessaires.

Le dispositif proposé par le gouvernement est le suivant :

- un établissement public industriel et commercial basé à Paris, dénommé Agence française pour les investissements internationaux (AFII). Son conseil d'administration sera ouvert aux collectivités locales et aux entreprises ;

- des correspondants à l'étranger : les bureaux de la DATAR ;

- des correspondants dans les régions (un seul par région) qui pourront être soit les commissaires de la DATAR, soit des agents des collectivités locales. La désignation des correspondants résultera du dialogue local entre les différents partenaires.

Votre rapporteur, s'il est réservé sur la méthode retenue par le gouvernement pour la création de cet établissement public d'un type nouveau, approuve le principe d'une rationalisation des dispositifs existants.

D. LA CRÉATION D'ENTREPRISE EN ZONE DÉFAVORISÉE : UN OUTIL ESSENTIEL DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le soutien à la création d'entreprise est une nécessité qui ne concerne pas que les nouvelles technologies. **La création d'activité est une composante essentielle d'une politique d'aménagement du territoire fructueuse.**

Depuis plusieurs années maintenant, votre rapporteur souligne l'intérêt des **plates-formes d'initiative locale** dans le soutien à la création d'entreprise dans les parties les plus fragile du territoire.

Ces associations, qui rassemblent des acteurs publics et privés, ainsi que des fonds publics et privés, attribuent des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprise. Elles suivent la mise en place des projets par le biais de parainnages.

Le succès des plates formes est réel. De 87 en 1996, leur nombre est passé à 200 à la fin du premier semestre 2000. En 1999, 2800 entreprises ont été financées contre 1950 en 1998, engendrant 7000 emplois (contre 4300 en 1998) et 1 milliards de francs d'investissements (environ 360.000 francs par entreprise).

Lors de son déplacement à la Réunion en 1999, il avait été indiqué à votre rapporteur que 10 % des emplois créés dans l'île résultaient d'entreprises aidées par la plate-forme.

L'activité des plates-forme se heurte aujourd'hui à des contraintes législatives. En particulier, la rédaction actuelle de l'article 238 *bis* du code général des impôts limite le bénéfice de l'agrément du ministère des finances aux seules associations qui aident à la création d'entreprise. Par conséquent, une plate-forme qui aiderait à la création mais aussi à la reprise d'entreprise ne pourrait plus bénéficier de l'agrément.

Pourtant, l'aide à la reprise d'entreprise est essentielle dans les zones marquées par le déclin économique. C'est pourquoi, comme il l'a fait à chaque occasion depuis 1999 (projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, projet de loi de finances pour 2000 proposition de loi « entreprise et territoire), votre rapporteur proposera un **amendement** destiné à remédier à cette incohérence.

II - ENVIRONNEMENT

Rapporteur spécial : M. Philippe ADNOT

INTRODUCTION

Le budget de l'environnement pour 2001 est un trompe-l'œil : il connaît une augmentation apparente de 9 % ; mais hors transfert de la subvention à l'Institut de protection et de sûreté nucléaires (IPSN) en provenance du ministère de l'industrie, **ce budget diminue de 22 %** grâce à une « opération-vérité » sur les crédits de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Hors IPSN et hors ADEME, l'augmentation du budget est de 11 %, essentiellement consacrée au **renforcement spectaculaire des moyens de fonctionnement (+ 300 emplois)**.

En outre, le « jaune » budgétaire « Environnement » indique **les crédits consacrés à l'environnement dans l'ensemble du budget général de l'Etat pour 2001 sont en diminution de 12 %** : les actions en faveur de l'environnement sont mal traitées, au profit du renforcement administratif d'un ministère.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS : UN BUDGET EN PROGRESSION APPARENTE DE 9 % ET EN BAISSE RÉELLE DE 22 %

Les crédits inscrits au budget de l'environnement pour 2001 représentent 0,26 % du budget général de l'Etat.

Ils s'élèvent à **4,7 milliards de francs**, en **progression apparente de 9 %** par rapport aux crédits votés en 2000, bien au-dessus du taux de progression de 1,5 % affiché pour l'ensemble des budgets civils de l'Etat.

Si l'on ajoute au budget *stricto sensu* les montant reçus au titre du « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE), l'année 2001 se caractérise par des moyens du ministère supérieurs à 5 milliards de francs pour la première fois : 5,2 milliards de francs. En cinq ans, les crédits totaux du ministère ont presque triplé (+ 196 % entre 1996 et 2001).

Evolution du budget de l'environnement (1995-2001)

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Budget	1.757	1.758	1.869	1.886	3.957	4.303	4.692
<i>Evolution (en %)</i>		+ 0 %	+ 6,3 %	+ 0,9 %	+ 109,8%	+ 8,6	+ 9 %
Fonds de concours ou compte spécial du Trésor	-	-	110	110	250	500	512
TOTAL	1.757	1.758	1.979	1.996	4.207	4.798	5.204

Source : ministère de l'environnement

Ces évolutions, fortes les dernières années, traduisent la **volonté du gouvernement de faire apparaître l'environnement comme l'une de ses priorités.**

Mais cette évolution s'explique en grande partie par une modification notable du périmètre de ce budget grâce au transfert, en provenance du budget de l'industrie, des crédits de l'IPSN pour un montant de 1,334 milliard de francs¹ ce qui représente plus de 28 % du budget. En effet, le ministère va

¹ Ces crédits sont inférieurs à ceux prévus en 2000 dans le budget de l'industrie en raison d'une modification du régime d'application de la TVA à ces subventions. On s'étonnera d'ailleurs que l'annexe « jaune » consacrée à l'environnement affirme : « l'obtention de moyens nouveaux pour de nouveaux projets en matière de protection et de sûreté nucléaire » alors qu'aucun crédit nouveau n'est prévu ...

exercer une co-tutelle sur cet établissement public, conjointement avec le ministère de l'industrie.

Hors transfert de l'IPSN, le budget de l'environnement diminue de 22 % en crédits de paiement.

Quant aux autorisations de programme, elles sont en retrait de 3,4 %.

A. UNE MODIFICATION DE STRUCTURE DU BUDGET TRÈS PROFONDE EN FAVEUR DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

L'examen du tableau ci-après est éloquent : hors IPSN, les dépenses ordinaires augmentent de 14 %, une augmentation principalement tirée par l'augmentation des moyens des services (+ 17 %). Quant aux dépenses en capital, elles sont réduites de moitié (- 49 %) et les autorisations de programme accusent également une baisse de 3 %.

**Répartition des crédits votés pour 2000 et demandés pour 2001
par titre et évolution**

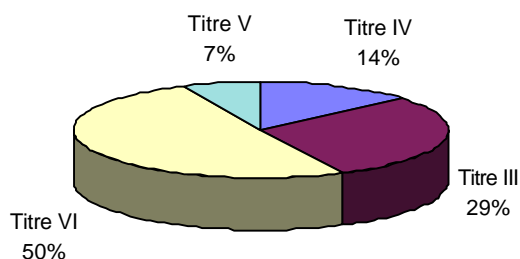
(en millions de francs et %)

Nature des dépenses	2000	2001	Evolution
Dépenses ordinaires - DO - (titres III et IV)	1.845	3.446	+ 87 %
<i>hors IPSN</i>		2.112	+ 14 %
. Titre III - Moyens des services	1.263	1.477	+ 17 %
. Titre IV - Interventions publiques	581	1.968	+ 239 %
<i>hors IPSN</i>		634	+ 9 %
Dépenses en capital - CP - (titres V et VI)	2.459	1.246	- 49 %
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	287	246	- 14 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	2.172	765	- 65 %
Total DO + CP	4.303	4.692	+ 9 %
<i>hors IPSN</i>		3.358	- 22 %
Autorisations de programme - (titres V et VI)	3.098	2.992	- 3 %
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	342	332	- 3 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	2.756	2.661	- 3 %

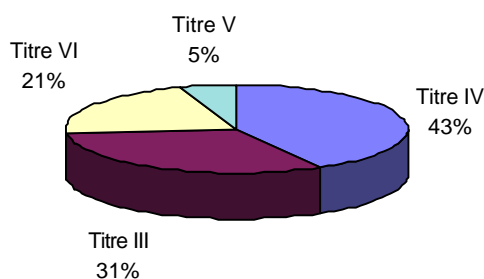
Source : ministère de l'économie

Les graphiques ci-après montrent clairement la progression des dépenses de fonctionnement (titres III et IV) au détriment des dépenses en capital (titres V et VI).

Répartition des crédits en 2000



Répartition des crédits en 2001



1. Les dépenses ordinaires explosent (+ 87 %)

Les dépenses ordinaires du budget, en passant de 1,8 milliard de francs à 3,4 milliards de francs, augmentent de 87 % et représentent désormais 74 % du total alors qu'elles ne comptaient en 2000 que pour 42 % de celui-ci.

L'année 2000 s'était caractérisée une augmentation très forte des moyens des services (titre III) de 22 %. L'augmentation prévue pour 2001 est tout aussi spectaculaire : les crédits demandés au titre III augmentent de 17 % par rapport à 2000 et représentent désormais 31 % de l'ensemble du budget (contre 29 % en 2000).

Les dépenses du titre IV (interventions publiques) font plus que tripler en passant de moins de 600 millions de francs à près de deux milliards de francs. Ces dépenses, qui ne représentaient que 13 % du budget, s'établissent pour 2001 à 43 %, grâce au transfert de l'IPSN. Hors ce transfert, les dépenses du titre IV augmentent de 9 %.

2. Des dépenses en capital réduites de moitié (- 49 %)

Les dépenses en capital du budget de l'environnement passent de 2,5 milliards de francs en 2000 à 1,3 milliard de francs en 2001. Alors qu'elles représentaient 58 % du budget en 2000, elles ne comptent en 2001 plus que pour 26 % de celui-ci.

La baisse est plus prononcée pour les dépenses du titre VI (subventions d'investissement ; - 15 %) que pour celles du titre V (investissements ; - 54 %).

B. EXAMEN DES AGRÉGATS

Répartition des crédits par agrégat (2000-2001)			
(en millions de francs)	2000	2001	Evolution
Nature et paysages	747	720	-4%
Eau	264	279	6%
Pollutions et risques	2 291	2 471	8%
Soutien aux politiques environnementales	996	1 223	23%
TOTAL	4 298	4 693	9%

Source : ministère de l'économie

1. Le renforcement du « socle » du ministère

L'agrégat « Soutien aux politiques environnementales »¹ qui regroupe les dépenses de fonctionnement de la structure administrative du ministère connaît la progression la plus notable de l'ensemble des agrégats : + 23 % en 2001 (après une augmentation de + 19 % en 2000).

En 2001, le ministère de l'environnement ne va bénéficier d'aucun transfert d'emplois mais d'une augmentation de 11 % de son effectif actuel grâce à **300 créations nettes d'emplois**² qui se répartiront de la manière suivante :

- 192 en services déconcentrés³ ;
- et 108 en administration centrale.

¹ Sous ce titre quelque peu fallacieux, il faut comprendre qu'il s'agit pour l'essentiel de l'ancien agrégat « administration générale » de ce budget.

² Création de 323 emplois de titulaires, recrutement de 3 militaires sous contrats et de carrière et suppression de 26 postes de contractuels.

³ dont 137 en directions régionales de l'environnement (DIREN), 50 en directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et 5 en directions des services vétérinaires (DSV).

Une « part notable » de ces postes créés en administration centrale sera affectée :

- à la direction chargée des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E), créée en 2000 (+ 18 nouveaux postes en 2001 pour atteindre un effectif de 101 personnes),

- au service d'inspection générale de l'environnement, créé en 2000 (+ 4 nouveaux postes en 2001 pour atteindre un effectif de 41 personnes dont près des deux tiers sont mis à disposition),

- et à l'institut de formation de l'environnement, créé en 2001, pour fédérer un réseau préexistant de formation des agents avec pour vocation de devenir la structure unique de formation pour l'ensemble du service public de l'environnement.

Les effectifs du ministère ont donc progressé de 30 % depuis 1997 et s'établissent en 2001 à 3.060 personnes.

Evolution des effectifs du ministère de l'environnement depuis 1995

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Créations d'emplois	21	0	0	34	139	139	300
Transferts d'emplois	0	0	27	0	0	70	0
Effectifs totaux ¹	2.351	2.351	2.378	2.412	2.551	2.760 ²	3.060
Augmentation / n-1	+ 0,9 %	-	+1,1 %	+ 1,4 %	+ 5,8 %	+ 8,2 %	+ 11 %

Source : ministère de l'environnement

¹ Titulaires, contractuels et ouvriers.

² Sur ce total budgétaire, le taux de vacances, à la fin du premier semestre 2000, est de 7 %.

Le tableau suivant fait apparaître la **priorité donnée au renforcement de l'administration centrale (+ 16 %)** par rapport aux services déconcentrés (+ 9 %).

Répartition des effectifs du ministère de l'environnement et évolution

	1999	2000	Evol. 2000/99	2001	Evol. 2000/01
Administration centrale	566	675	+ 19 %	783	+ 16 %
Administration déconcentrée	1.985	2.085	+ 5 %	2.277	+ 9 %
<i>dont - DIREN</i>	<i>1.210</i>	<i>1.246</i>	+ 3 %	<i>1.383</i>	+ 11 %
- <i>DRIRE</i>	<i>775</i>	<i>819</i>	+ 6 %	<i>869</i>	+ 6 %
- <i>DSV*</i>	<i>0</i>	<i>20</i>	-	<i>25</i>	+ 25 %
TOTAL	2.551	2.760	+ 8 %	3.060	+ 11 %

Source : ministère de l'environnement

* auxquels il faut ajouter 195 emplois à temps plein inscrits au budget de l'agriculture

Un **institut de formation de l'environnement** sera créé en 2001 afin de fédérer un réseau préexistant de formation des agents pour devenir la structure unique de formation pour l'ensemble du service public de l'environnement. Il bénéficiera de **10 créations d'emplois** et de 8 millions de francs de mesures nouvelles.

L'Institut français de l'environnement (IFEN) est particulièrement choyé en 2001 : cet institut d'étude et de recherche voit ses diverses subventions augmenter substantiellement : + 13,6 % pour sa subvention de fonctionnement (+ 4,3 millions de francs), + 18,6 % pour sa subvention d'investissement (+ 1,54 millions de francs) et + 52,6 % pour ses autorisations de programme.

Par ailleurs, le projet de budget 2001 anticipe la mise en place de la future **agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)**, établissement public sous double tutelle des ministres de l'environnement et de la santé, en prévoyant une dotation provisionnelle de 14 millions de francs au budget de l'environnement (10 millions de francs de subvention de fonctionnement, 4 millions de francs de crédits de paiement pour la recherche et 10 millions de francs d'autorisations de programme). Une dotation d'un montant similaire sera prévue au budget de la santé, et permettra de créer environ **35 emplois**.

2. Nature et paysages : une dotation globalement stable

L'agrégat « nature et paysage » accuse en 2001 une diminution des crédits qui lui sont consacrés, essentiellement due à la modification du périmètre de cet agrégat : une partie de ses missions et moyens, relative à l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques, a été transférée vers la nouvelle direction D4E.

A périmètre constant, cet agrégat augmente de 0,5 % (après de très fortes augmentations en 1999 + 22 % et en 2000 + 14 %) pour atteindre 719,8 millions de francs en 2001.

Les crédits en diminution sont notamment :

- ceux de la politique des sites et des paysages (15 millions de francs de moins ; - 33 %) ;

- et ceux du Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN ; - 3,5 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et - 10 % en autorisations de programme), une baisse qualifiée de « technique » par le ministère, justifiée par le faible rythme de consommation des crédits prévus dans le cadre de Natura 2000 qui représentent la moitié de la dotation du fonds.

Le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres voit toutefois sa dotation portée à 156,6 millions de francs : **7 emplois supplémentaires** pourront y être créés (pour un effectif actuel de 46 personnes) et 20 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires sont prévus pour de nouvelles acquisitions foncières (+ 18 %). Il faut noter que cette augmentation des crédits se justifie en particulier par l'état du patrimoine du Conservatoire qui a particulièrement souffert des tempêtes de décembre 1999, les dégâts sont estimés à 60 millions de francs.

Les parcs nationaux bénéficient également de crédits en hausse (+ 8,6 %) notamment pour recruter **16 personnes supplémentaires** (sur un effectif actuel de 393 emplois).

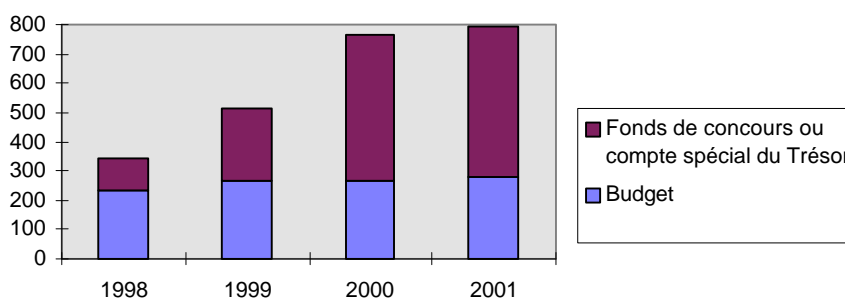
Les fonds attribués pour 2000 au titre de **la réparation des tempêtes et de la marée noire de décembre 1999** seront inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000 et donc reportés presque intégralement sur 2001 dès publication de la loi.

3. Politique de l'eau : une forte augmentation des moyens, grâce au prélèvement de 500 millions de francs sur les agences de l'eau

Les crédits consacrés à la politique de l'eau augmentent de 5,6 % dans le projet de budget pour 2001 pour atteindre 279 millions de francs, auxquels il convient d'ajouter les ressources (512 millions de francs) du « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE), dont 500 millions de francs sont prélevés sur le budget des agences de l'eau pour financer des politiques de l'Etat. Le graphique ci-après montre l'augmentation globale des crédits affectés à la politique de l'eau, grâce essentiellement aux fonds de concours puis au compte spécial du Trésor abondés par les agences de l'eau.

En outre, un « redéploiement » conduit en 2001 au transfert sur le FNSE d'actions auparavant financées par le budget de l'Etat.

Crédits affectés à la politique de l'eau (1998-2001)



Sur les crédits propres de la direction de l'eau, 40 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires (et 4 millions de francs en crédits de paiement) sont prévus au titre des subventions accordées aux collectivités locales pour l'amélioration des ouvrages de protection des villes contre les inondations fluviales - il s'agit notamment de crédits prévus dans le cadre des avenants aux contrats de plan signés à la suite des événements de décembre 1999.

S'agissant des pollutions marines, le **fonds POLMAR** bénéficiera à compter de 2001¹ d'une dotation permanente de 10 millions de francs sur un chapitre de crédits provisionnels ce qui permettra, si une nouvelle catastrophe écologique survient, d'engager des crédits, même au-delà de ces 10 millions de francs. En outre, la subvention de fonctionnement au Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) est portée de 5 à 15 millions de francs.

¹ Décision du CIADT du 28 février 2000.

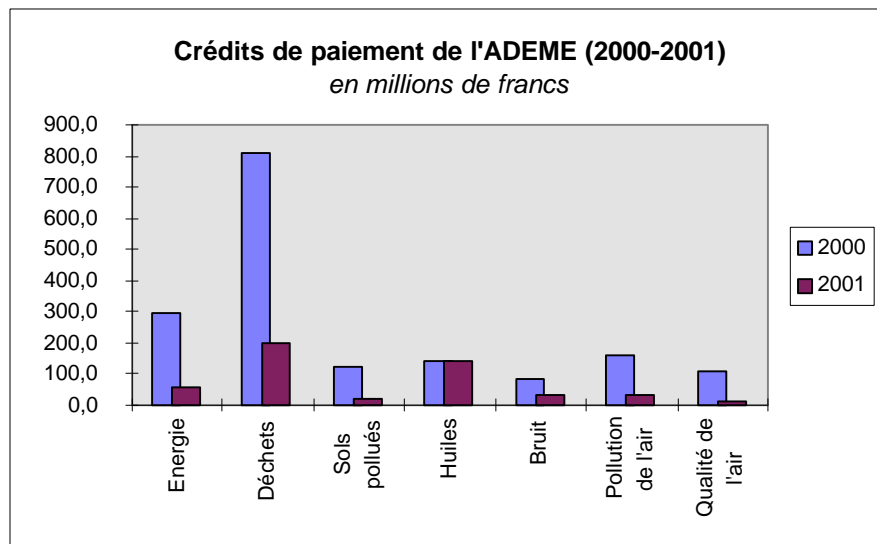
4. Pollutions et risques : « opération-vérité » sur les crédits de l'ADEME

Les crédits de paiement consacrés à l'agrégat « Pollutions et risque » augmentent en 2001 de 8 %. Les autorisations de programme sont en baisse de 7 %. Cette évolution globale recouvre des évolutions contrastées :

- **l'IPSN** est intégré dans cet agrégat à hauteur de 1,334 milliard de francs (968,5 millions de francs pour le fonctionnement général et 366 millions de francs pour les expertises) ;

- l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (**INERIS**) voit ses moyens renforcés en 2001 à hauteur de 20 millions de francs en moyens de fonctionnement (autorisant la création de 23 emplois) et de 17 millions de francs de subventions d'investissement (+ 39 %) ;

- les crédits de paiement de **l'ADEME** baissent de 1,7 milliard de francs à 492 millions de francs (- 71 %) afin d'adapter ses dotations budgétaires à ses besoins effectifs, compte tenu des très importants reports observés les années précédentes (3,65 milliards de francs de reports disponibles à la fin de l'exercice 1999) ;



Par ailleurs, la politique de prévention des risques naturels (en vue de la réalisation de 5.000 plans de prévention des risques en 2005) bénéficie en 2001 de 3,5 millions de francs supplémentaires.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. UN PARADOXE : LE RENFORCEMENT DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT SE FAIT AU DÉTRIMENT DE L'ENVIRONNEMENT

L'augmentation continue des crédits du budget de l'environnement s'inscrit **moins dans une logique d'action en faveur de l'environnement que dans une logique de pouvoir** et d'affirmation au sein du gouvernement du poids d'une composante de la majorité plurielle.

1. Un affichage budgétaire factice

Cette orientation se traduit tout d'abord par la recherche d'un affichage budgétaire fort. Les crédits consacrés au budget de l'environnement apparaissent en augmentation constante depuis trois ans, grâce au transfert vers ce budget de crédits existants ; c'est ce qui s'est passé récemment avec l'ADEME, l'IPSN, ou encore le FNSE. Lorsque le budget de l'environnement augmente de cette façon, **le gain pour l'environnement est nul : l'augmentation des crédits n'est que pur affichage politique.**

Par ailleurs, votre rapporteur spécial tient à souligner, s'agissant de l'IPSN, qu'il est difficile de faire un procès d'intention au ministère de l'industrie au motif qu'il serait favorable à l'industrie du nucléaire, sans faire le même procès d'intention au ministère de l'environnement dont le ministre affiche son opposition au nucléaire. Il serait donc opportun de rechercher les voies d'une véritable indépendance, d'une non-suspicion, en réfléchissant à un éventuel rattachement de l'IPSN aux services du Premier ministre ou à la création d'une autorité administrative indépendante.

On remarque¹ que **les crédits consacrés par l'ensemble des ministères à l'environnement en 2001 diminuent tant en valeur absolue qu'en valeur relative**, passant de 14 milliards de francs en 2000 à 12,3 milliards de francs en 2001, soit **une diminution de 12 %**. Cette évolution confirme l'intuition de votre rapporteur spécial : l'affirmation d'une structure forte, qui entend concentrer une part croissante des crédits destinés à l'environnement, se fait au détriment global de l'environnement.

Dépenses en faveur de l'environnement dans l'ensemble du budget de l'Etat

(en millions de francs et %)

	2000	% du budget en	2001	% du budget en

¹ Annexe « jaune » consacrée à l'environnement p. 8.

		2000		2001
Dépenses du budget général	14.029	1,49 %	12.326	1,24 %
Budget de l'environnement	4.007	69,01 %	4.298	69,01 %

Source : annexe budgétaire « Environnement » au PLF pour 2001

Votre rapporteur spécial ne serait donc pas opposé à une diminution des crédits en faveur de l'environnement si ceux-ci étaient mieux alloués de façon à bénéficier effectivement à l'environnement et à contribuer à son amélioration. Manifestement, ce n'est pas le cas aujourd'hui.

2. Le renforcement injustifié des moyens en personnel

L'affirmation de cette logique de pouvoir passe également par un **renforcement injustifié des moyens en personnel** : l'année 2001 enregistre 300 créations nettes d'emplois (sans aucun transfert d'emplois) ainsi que de nombreuses créations d'emplois indirectes dans les établissements publics sous tutelle du ministère.

Selon les termes mêmes d'une réponse au questionnaire de votre rapporteur, la première priorité du ministère est le renforcement de sa structure interne et notamment les créations d'emplois, avant tout objectif de nature environnementale¹.

Pour mémoire, à ces créations d'emplois au sein du ministère, il convient d'ajouter les créations dans les établissements publics sous tutelle du ministère : 7 postes au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, 10 postes à l'IFEN, 10 postes à l'ADEME, 16 postes dans les parcs nationaux, 23 postes à l'INERIS, 35 postes à l'AFSSE, 54 postes à l'IPSN (dont 22 au titre des 35 heures), etc.

Il semble que l'essentiel des hausses crédits soit ainsi consacré à de nouvelles embauches (que ce soit directement dans des crédits du titre III ou de façon « indirecte » dans des crédits du titre IV par subvention à des établissements sous tutelle).

Votre rapporteur spécial estime :

¹ « Les principales priorités sont le renforcement de la structure du ministère (notamment les créations d'emplois) (...) ».

- que **le renforcement des moyens de fonctionnement du ministère ne saurait constituer un objectif en soi,**

- que **ce renforcement ne se justifie pas** (la dimension environnementale d'une politique publique doit être prise en compte par chacun des acteurs de l'appareil administratif d'Etat, sans qu'il soit nécessaire de prévoir un interlocuteur administratif de plus),

- que **la voie des transferts d'emplois aurait été moins critiquable** que les créations nettes d'emplois qui contribuent à augmenter l'emploi public et donc les prélèvements obligatoires pour les financer.

Votre rapporteur spécial rappelle à cet égard que s'il est prévu un coût supplémentaire la première année de 340.000 francs par poste créé (soit 102 millions de francs en 2001 pour faire face aux 300 recrutements prévus), l'Etat s'engage dans une dépense pluriannuelle de durée très longue, de l'ordre de cinquante ans (activité puis retraite du fonctionnaire). **Le coût total de ces 300 créations de postes est ainsi largement supérieur à 5 milliards de francs alors que le coût apparent n'en est « que » de 102 millions de francs en 2001.**

B. UNE « OPÉRATION VÉRITÉ », UN PEU TARDIVE, SUR LES CRÉDITS DE L'ADEME

La gestion erratique des crédits de l'ADEME est à l'origine une nouvelle fois des évolutions contrastées du budget de l'environnement. En 2001, les crédits de paiement destinés à cet établissement public, passent de 1,7 milliard de francs à moins de 500 millions de francs (491,7 millions de francs), soit une **baisse de plus de 71 %**.

Cette diminution des crédits de paiement au niveau des besoins réels de l'ADEME était attendue dès l'an dernier par votre rapporteur spécial qui avait constaté la faiblesse des délégations de crédits en provenance du ministère de l'environnement.

En effet, **pour des raisons d'affichage politique** (pas de diminution de la masse globale du budget, proximité du débat houleux sur la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), gestion pluriannuelle du profil du budget de l'environnement, etc.), la ministre avait choisi de maintenir la subvention de l'ADEME au niveau des recettes attendues des taxes parafiscales auparavant affectées à l'ADEME. Les crédits budgétaires pour l'ADEME en 1999 et 2000 ont donc été fixés à hauteur des autorisations de programme, selon une règle dérogatoire au droit commun budgétaire et qui en l'occurrence n'était pas justifiée. Toutefois, en gestion, seuls étaient délégués les crédits de paiement correspondant aux stricts besoins de l'établissement.

Ce décalage entre ce que le gouvernement a demandé au Parlement de voter et les besoins réels, explique le fort taux de report d'une année sur l'autre. **Ainsi, les crédits de paiement de 1999 n'ont été mandatés qu'à hauteur de 44 % : 1.787 millions de francs avaient été ouverts et 998 millions de francs n'ont pas été consommés. En 2000, les crédits non consommés s'annoncent encore plus importants : sur les 2,7 milliards de francs de crédits disponibles, seuls 269 millions de francs ont été délégués à ce jour à l'ADEME.**

C. INQUIÉTUDES DANS LE DOMAINE DE L'EAU

L'article 18 du projet de loi de finances pour 2000 a reconduit le prélèvement de 500 millions de francs sur les agences de l'eau au profit d'une section d'un compte spécial du Trésor intitulée « Fonds national de solidarité pour l'eau » et gérée par le ministre de l'environnement.

Répartition du prélèvement par bassin pour 2001

(en millions de francs et %)

Agences de l'eau	Montant du prélèvement	Pourcentage du total
Artois Picardie	38,3	7,7 %
Rhin Meuse	42,3	8,5 %
Adour Garonne	46	9,2 %
Loire Bretagne	79,7	15,9 %
Rhône Méditerranée Corse	115,2	23,0 %
Seine Normandie	178,5	35,7 %
Total	500	100 %

Source : ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Il ne s'agit pas tant d'une recentralisation des actions des agences - à l'exception du programme d'études inter-agences et des actions de communication, les actions financées ne coïncident pas avec des actions financées par les agences - que d'un détournement de financement des agences vers l'Etat.

Pourquoi faut-il donc retirer ces sommes aux agences qui vont connaître, de l'avis même du ministère de l'environnement¹, une « *reprise forte des investissements* » et la confirmation de « *l'impact du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)* » en 2001, alors qu'elles ne seront pas intégralement utilisées par la direction de l'eau et ne feront que **grossir artificiellement les moyens d'intervention du ministère de**

¹ Réponse à la question n° 35 de votre rapporteur spécial.

l'environnement ? Certaines agences ont d'ores et déjà annoncé qu'elles comptaient réduire les crédits accordés aux collectivités locales, arguant du prélèvement ici commenté.

L'Etat doit assumer les dépenses de solidarité et financer sur ses propres crédits les dépenses qui lui reviennent ; s'il estime que les agences sont trop « riches »¹, après confrontation avec les agences, le ministre de l'environnement pourra proposer, lors de la préparation des VIIIèmes programmes, une renégociation des plafonds de redevances accordés à chaque agence.

En outre, on peut regretter la **dégradation de l'équilibre du FNSE entre fonctionnement et investissement** : les dépenses de fonctionnement qui ne représentaient en 2000 que 42 % du total, constituent, en 2001, 53 % des 500 millions de francs du fonds.

Répartition des dépenses du FNSE entre fonctionnement et investissement
(en millions de francs)

Année	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement
2000	208 (42 %)	292 (58 %)
2001	266,41 (53 %)	233,59 (47 %)

Source : ministère de l'économie

D. LE DÉTOURNEMENT DE LA « FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE » CONTINUE

La création, dans le prochain collectif budgétaire, d'une « éco-taxa » constitue, paradoxalement un « pas en arrière » pour la fiscalité écologique.

En effet, la création de cette taxe à **des fins purement budgétaires (3,8 milliards de francs supplémentaires pour arriver à boucler la facture des 35 heures qui s'élèvera en 2001 à 85 milliards de francs et à 105 milliards de francs à terme)** ne peut s'apparenter à un progrès pour l'environnement.

L'affectation à des dépenses pérennes considérables de ce nouvel impôt transforme sa nature : l'objectif de protection de l'environnement passe

¹ Encore que cet adjectif soit trompeur : une agence « riche » (au plan budgétaire) est une agence qui a de gros besoins, soit qu'elle couvre une population nombreuse, soit qu'elle soit « riche » en pollution ...

au second plan, le rendement fiscal devient prioritaire. C'est du reste la même analyse qu'a récemment faite le Conseil économique et social dans un projet d'avis sur le suivi de l'effet de serre, à propos de l'extension projetée de la TGAP. Comme l'a indiqué M. Jean Gonnard, rapporteur, « *la taxation des entreprises est justifiée dès lors qu'elle sert à l'effort de réduction des émissions de gaz polluants, sinon, il s'agit d'un impôt, un simple droit à polluer acheté par les entreprises sans retour pour la collectivité* ». Il ajoute « *la lutte contre l'effet de serre et la recherche du plein emploi sont deux problèmes distincts qui doivent être traités de façon indépendante* ».

ANCIENS COMBATTANTS

Rapporteur spécial : M. Jacques BAUDOT

I. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DES ANCIENS COMBATTANTS

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les **crédits du secrétariat d'Etat aux anciens combattants** prévus dans le projet de loi de finances pour 2001 s'élèvent à **23,8 milliards de francs**, soit une réduction de **1,3 % par rapport aux crédits votés pour 2000**.

Étant entendu que le nombre de bénéficiaires diminue de 4 %, ceci correspond à une sensible revalorisation des prestations accordées. De fait, **rapportées au nombre de bénéficiaires potentiels, les dotations affectées en 2001 au monde combattant augmentent de 2,8 % en moyenne**.

Depuis l'insertion de l'administration des Anciens combattants au sein du ministère de la défense, les crédits inscrits au budget des Anciens combattants sont, pour l'essentiel, constitués de crédits d'intervention : 23,5 milliards de francs pour 2001, dont 156,2 millions de francs de mesures nouvelles.

L'ensemble des moyens correspondant aux effectifs de l'administration centrale et aux directions départementales de l'ancien secrétariat d'Etat ainsi que les crédits d'équipement des établissements sous tutelle sont désormais inscrits, de façon fongible, au budget de la Défense. L'analyse de leur évolution n'est donc pas possible, en l'état actuel des informations disponibles¹.

¹ Dans son *Rapport particulier* de juin 2000, la Cour des comptes avait estimé nécessaire de « resserrer rapidement le dispositif et les moyens humains des services déconcentrés », et de

De fait, dans le cadre du budget 2000, 933,9 millions de francs de crédits ont été transférés au budget de la Défense¹. Les crédits correspondants inscrits au budget 2001 de la Défense devraient s'élever à 928,5 millions de francs, soit une légère diminution de 0,6 %.

Dans le cadre des **dispositions permanentes de la seconde partie**, le monde des anciens combattants bénéficie de **trois mesures importantes** dans le projet de loi de finances pour 2001 :

- **attribution de la carte du combattant aux rappelés d'Afrique du Nord** (article 51) ;

- **nouvelle étape de rattrapage du point de pension militaire d'invalidité pour les grands invalides** (article 52) ;

- **relèvement à 110 points d'indice de PMI du plafond donnant lieu à majoration de la rente mutualiste du combattant** (article 53).

Evolution générale des crédits

(millions de francs)

	Crédits votés pour 2000	Crédits demandés pour 2001	Evolution (%)
TITRE III			
<u>I. Subventions de fonctionnement</u>			
- Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC)	238,3	245,3	+2,9
- Institution nationale des Invalides (INI)	44,0	44,8	+1,8
TOTAL Titre III	282,3	290,1	+2,7
TITRE IV			
<u>II. Interventions publiques</u>			
- Action sociale, assistance et solidarité	23 313,4	22 897,8	-1,8
- Action sociale, prévoyance	492,5	583,0	+18,4
TOTAL Titre IV	23 805,9	23 480,8	-1,4
TOTAL CREDITS	24 088,2	23 770,9	-1,4

« rationaliser les implantations des services centraux ». Elle avait également critiqué le caractère excessif des disparités du régime indemnitaire.

¹ Ainsi répartis : - rémunérations, indemnités et charges sociales : .362,0 millions de francs
 - pensions : 453,0 millions de francs
 - fonctionnement des services déconcentrés : 63,0 millions de francs
 - fonctionnement des services centraux : 30,6 millions de francs
 - équipement immobilier et patrimoine : 20,3 millions de francs
 - oeuvres sociales : 4,2 millions de francs.

B. PROGRESSION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DE L'ONAC ET DE L'INI

Les **subventions de fonctionnement** allouées à l'Office national des anciens combattants (ONAC) d'une part, et à l'Institution nationale des invalides (INI) de l'autre, s'élèveront respectivement à **245,3 millions de francs et à 44,8 millions de francs**.

Parallèlement, les deux établissements bénéficieront de **11,5 millions de francs** (en autorisations de programme) **de subventions d'investissement, inscrites au budget de la Défense**¹ (10,4 millions de francs pour l'ONAC, et 1,1 million de francs pour l'INI), ce qui correspond à une diminution globale de 30 % par rapport à l'exercice 2000. Les crédits de paiement sont strictement reconduits en francs courants au niveau 2000, soit 15,9 millions de francs.

1. La subvention de fonctionnement de l'ONAC

A 245 millions de francs, la subvention de fonctionnement versée à l'ONAC progresse de 2,9 % (plus 7 millions de francs).

Dans le cadre de la poursuite du programme d'action « *Un nouvel élan pour l'ONAC* », l'établissement bénéficie d'une amélioration de ses moyens de fonctionnement, notamment destinée à financer la remise aux normes (sécurité et habitabilité) des maisons de retraite, la rénovation des services départementaux (modernisation des moyens informatiques et recours à l'internet), et la montée en régime des emplois. L'ONAC devra par ailleurs prendre en charge progressivement certaines tâches jusqu'à présent dévolues aux services déconcentrés du Secrétariat d'Etat : l'allocation de préparation à la retraite et la retraite du combattant, ainsi que le paiement de l'indemnisation des biens juifs spoliés et des mesures de réparation au profit des orphelins juifs de la déportation.

De fait, en 2001, et compte tenu de l'évolution des ressources propres², les moyens de fonctionnement nets de l'ONAC devraient progresser de 9,8 millions de francs.

¹ Chapitre 67-10 article 70

² Les ressources propres de l'ONAC sont constituées par des dons et legs, les recettes de l'œuvre nationale du Bleu et de France, les recettes des écoles de rééducation professionnelle et des maisons de retraite et le rattachement par fonds de concours d'une importante contribution du Fonds social européen, au titre de l'insertion des handicapés (20 MF au titre du fonctionnement en 1999).

On soulignera ici que la présentation des « mesures nouvelles » dans le bleu budgétaire, qui mélange les mesures financées sur crédits budgétaires et celles qui le sont sur « ressources propres » rend l'analyse peu claire, voire un peu ambiguë.

Evolution des moyens de fonctionnement

. Révision des services votés	- 2,524 MF	sur ressources propres
. Mesures d'ajustement	+ 0,468 MF + 2,8 MF	sur ressources propres sur crédits budgétaires
. Moyens nouveaux	+ 4,75 MF + 4,19 MF	sur ressources propres sur crédits budgétaires
. Transferts	+ 0,105 MF	en provenance du budget de la Défense

a) Révision des services votés : - 2,5 millions de francs (sur ressources propres)

La suppression de 15 emplois pour cessation d'activité dans les maisons de retraite de Villebon et de Bouleville représente une diminution de 2.524.296 francs pour les ressources propres de l'établissement.

On rappellera que la décision de fermeture de ces deux maisons (dont la deuxième n'était plus conforme aux normes de sécurité) date de mai 1999.

Rappel : Dans son Rapport spécial de juin 2000, la Cour porte un jugement sévère sur les maisons de retraite gérées par l'ONAC : « leur répartition géographique ne procède pas d'une étude d'ensemble des besoins. Leur mise aux normes de sécurité impose des investissements lourds. Leur gestion est largement déficitaire, en raison à la fois d'un taux d'occupation souvent médiocre et de prix de journée fixés trop bas ».

b) Mesures d'ajustement : + 3,3 millions de francs (dont 2,8 sur crédits budgétaires)

- L'ONAC bénéficie, sur crédits budgétaires, de 2,8 millions de francs de mesures nouvelles, destinées à financer « l'ajustement du montant de la subvention de l'Etat aux besoins de l'établissement ».

- Par ailleurs, il bénéficie également de transformations d'emplois, au service central d'une part (3 emplois pour 83.068 Francs) dans les services départementaux d'autre part (13 emplois pour 82.808 francs), et enfin dans le

En 1999, le montant des ressources propres était à peu près équivalent à celui de la subvention de fonctionnement versée par l'Etat (respectivement 299 millions de francs et 295 millions de francs).

corps des enseignants des écoles de rééducation professionnelle (6 emplois pour 302.670 francs). Ces mesures sont financées en totalité (468.546 francs) sur les ressources propres de l'établissement public.

c) Moyens nouveaux : + 8,9 millions de francs (dont 4,2 sur crédits budgétaires)

Dans le cadre du « *nouvel élan* » pour l'ONAC, l'établissement bénéficie de plusieurs mesures, financées environ pour moitié sur crédits budgétaires (4,2 millions de francs) et pour moitié sur ressources propres (4,7 millions de francs).

- création de 17 emplois nouveaux : cette mesure est financée à hauteur de 2.191.785 francs sur crédits budgétaires et de 1.619.396 francs sur les ressources propres de l'établissement ;

- nouveau statut d'emploi de 10 directeurs des écoles de rééducation professionnelle (569.485 francs financés sur ressources propres) ;

- création de 9 emplois de professeurs d'écoles de rééducation professionnelle (2.382.349 francs financés sur ressources propres par redéploiement de la dotation réservée aux vacataires) ;

- repyramidage du corps des aides-soignants et création de la classe exceptionnelle (22 emplois concernés pour 182.917 francs financés sur ressources propres) ;

- repyramidage du corps des secrétaires généraux (5 emplois concernés pour 386.206 francs, financés sur crédits budgétaires) ;

- revalorisation des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (415.529 francs financés sur crédits budgétaires) ;

- formation des personnels des services départementaux (500.000 francs financés sur crédits budgétaires) ;

- indemnités de restructuration liée à la cessation d'activité de maisons de retraite (700.000 francs financés sur crédits budgétaires).

d) Transferts : + 0,1 million de francs (en provenance du budget de la Défense)

Le transfert de 104.000 francs en provenance du budget de la Défense finance une transformation d'emploi de secrétaire administratif.

2. La subvention de fonctionnement de l'INI¹

L'évolution des moyens de l'INI s'inscrit dans le cadre du « *projet d'établissement* », axé autour de quatre grands objectifs :

- poursuivre et développer les trois missions fondatrices : accueil des invalides bénéficiaires des dispositions du code des PMI et des victimes de guerre, soins en hospitalisation et en consultation, études et recherches sur l'appareillage des handicapés,
- participation, en partenariat, au service public hospitalier et au schéma sanitaire de prise en charge du handicap,
- préparation de l'accréditation hospitalière,
- préparation de la contractualisation interne avec les centres de responsabilité.

Evolution des moyens de fonctionnement de l'INI

. Mesures d'ajustement	+ 0,315 MF + 0,315 MF	sur crédits budgétaires sur ressources propres
. Moyens nouveaux	+ 0,460 MF + 0,460 MF	sur crédits budgétaires sur ressources propres
. Transferts (en provenance de la Défense)	+ 0,019 MF + 0,008 MF	sur crédits budgétaires sur ressources propres

De fait, en 2001, l'INI devrait bénéficier de 1,6 million de francs de moyens de fonctionnement supplémentaires, dont la moitié seulement sera financée sur crédits budgétaires. En effet, la totalité des mesures d'ajustement et des moyens nouveaux sont financés à parité absolue entre crédits budgétaires et ressources propres.

a) *Mesures d'ajustement* : + 0,6 million de francs (dont 0,3 sur crédits budgétaires)

- repyramidage du corps des adjoints administratifs : 2 emplois concernés pour un coût total de 52.333 francs, financés pour moitié par crédits budgétaires et pour moitié par ressources propres ;

¹ Les ressources propres de l'INI proviennent, pour l'essentiel, de prix de journée et des consultations externes pris en charge par les organismes de sécurité sociale, le Service de santé des armées ou le SEDAC, au titre des soins médicaux gratuits (90,2 MF en 1999), de la redevance des personnes hébergées (7,6 MF), et de diverses ressources propres (2,1 MF).

- repyramidage du corps des aides soignants : 9 emplois concernés, pour un coût total de 140.760 francs financés pour moitié par crédits budgétaires et pour moitié par ressources propres ;

- transformation d'emplois « dans le cadre du projet d'établissement » : 2 emplois d'agents hospitaliers concernés, pour un coût total de 5.413 francs, financés pour moitié par crédits budgétaires et pour moitié par ressources propres ;

- transformation d'emplois : 3 emplois concernés pour 6.615 francs, financés en totalité sur ressources budgétaires ;

- transformation d'emplois « dans le cadre du renforcement des moyens administratifs » : 2 emplois concernés, pour un coût total de 63.760 francs, financé pour moitié sur crédits budgétaires et pour moitié sur ressources propres ;

- remplacement du contingent militaire (anciens « appelés ») : 2 emplois de médecins concernés, pour un coût total de 247.812 francs, financé à hauteur de 181.049 francs sur crédits budgétaires et de 66.963 francs sur ressources propres.

b) Moyens nouveaux : + 0,9 million de francs (dont 0,45 sur crédits budgétaires)

- Création de quatre emplois nouveaux dans le cadre des « actions d'amélioration exigées par l'accréditation de l'établissement en 2001 » :

. deux financés sur ressources propres pour 459.578 francs

. deux financés sur crédits budgétaires pour 459.578 francs.

C. ÉVOLUTION DIVERGENTE DES CRÉDITS D'INTERVENTION

(millions de francs)

	Budget voté 2000	Moyens proposés 2001	Evolution %
1. Assistance et solidarité			
. Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses (46-20)	17 294,4	16 585,0	-4,1
. Retraite du combattant (46-21)	2 599,0	3 048,0	+17,3
. Prestations remboursées par l'Etat (46-24)	1 335,0	1 335,0	
. Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine (46-10)	1 126,7	999,0	-11,3
. Soins médicaux gratuits (46-27)	779,0	748,0	-2,4
. Appareillage des mutilés (46-28)	61,1	60,0	-1,8
. ONAC - dépenses sociales (46-51)	61,8	59,8	-3,2
. Remboursements diverses compagnies de transports (46-03)	42,4	42,4	
. Subventions, indemnités et pécules (46-04)	14,0	20,6	+47,4
2. Prévoyance			
. Mutuelles et majoration des rentes des anciens combattants mutualistes	492,5	583,0	+18,4
TOTAL INTERVENTIONS	23 805,9	23 480,8	-1,4

La diminution programmée pour 2001 de 1,4 % des moyens d'intervention doit être comparée à l'évolution du nombre des bénéficiaires potentiels, en baisse de 4 %. De fait, rapportée au nombre de bénéficiaires, la dotation augmente en moyenne de 2,8 %.

La baisse du nombre des bénéficiaires résulte uniquement de celle du nombre des pensions d'invalidité (ayants-droits et ayants-causes), liée à la démographie naturelle, tandis que **le nombre des bénéficiaires potentiels de la retraite du combattant enregistre une hausse sensible et constante depuis 1997, en raison de l'arrivée à 65 ans de la génération des anciens combattants d'Afrique du Nord et de l'extension progressive, depuis cette date, des conditions d'attribution de la carte du combattant.**

L'évolution des dépenses d'intervention pour 2001 traduit clairement l'effet contrasté d'une part de la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires des pensions d'invalidité et de l'aide médicale, et d'autre part, de l'élargissement des conditions d'attribution de la retraite du combattant, auquel il faut ajouter l'amélioration des majorations de rentes.

De fait, en 2001, la seule diminution du nombre de bénéficiaires potentiels se traduit par une « économie » de l'ordre de 929 millions de

francs (687 millions de francs pour les pensions d'invalidité, 211,6 millions de francs pour le fonds de solidarité, 31 millions de francs pour les soins médicaux gratuits).

1. La dette viagère : 20 milliards de francs

Avec 19,6 milliards de francs inscrits pour 2001, le financement de la dette viagère (pensions d'invalidité et retraite du combattant), reste le poste essentiel du budget des anciens combattants (82,6 % du total).

Au sein de ce poste, la divergence d'évolution entre les postes pensions d'invalidité et retraite du combattant se confirme, avec d'un côté une baisse sensible des crédits nécessaires au financement des pensions d'invalidité (moins 4,1 %, soit moins 709 millions de francs), liée à la diminution du nombre de bénéficiaires, et de l'autre, la forte progression des charges de la retraite des anciens combattants (+17,3 %, soit 449 millions de francs), liée à l'incidence immédiate de l'élargissement des conditions d'attribution de la carte du combattant.

a) Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses : 17 milliards de francs

Pour le budget 2001, la charge des pensions s'élève à 16,6 milliards de francs, en diminution de 4,1 %, soit une « économie » de 709,4 millions de francs.

Cette diminution s'explique pour l'essentiel par celle du nombre des bénéficiaires potentiels (-686,3 millions de francs), à laquelle il convient d'ajouter l'effet d'un ajustement de crédits pour tenir compte de l'évolution des dépenses (-77 millions de francs).

Parallèlement, l'application du rapport constant implique l'inscription de 32,94 millions de francs de mesures nouvelles. Le rattrapage de l'unicité du point de pension pour les grands invalides, prévu par l'article 53 du présent projet de loi, nécessite une mesure nouvelle de 21 millions de francs.

b) Retraite du combattant : 3 milliards de francs

Les crédits affectés pour 2001 au financement de la retraite du combattant¹ enregistrent une très forte progression (+17,3 %, soit plus 449 millions de francs) en raison en partie d'une mesure nouvelle proposée par l'article 51 du projet de loi de finances : l'attribution, dès 2001, de la carte du

¹ Aujourd'hui perçue par près d'un million de bénéficiaires.

combattant aux rappelés de la guerre d'Algérie. Cette disposition représentera une dépense nouvelle de 118 millions de francs pour le budget 2001.

L'évolution à la hausse du nombre des parties prenantes, liée à l'assouplissement progressif des conditions d'obtention de la carte, notamment depuis 1997, se traduit, pour sa part, par un besoin de financement supplémentaire de 270,8 millions de francs, auxquels il convient d'ajouter 54,3 millions de francs pour « tenir compte de l'évolution des dépenses ».

Enfin, la provision nécessaire pour tenir compte en 2001 de l'application du rapport constant est estimée à 5,85 millions de francs.

2. Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord et d'Indochine : 1 milliard de francs

En diminution de 11,3 % (-127,62 millions de francs) pour 2001, les crédits du chapitre 46-10, fixés à 999 millions de francs, traduisent l'incidence contradictoire de la décroissance du nombre de bénéficiaires actuels¹, d'une part (- 211,65 millions de francs) et, d'autre part, de l'extension, prévue par le présent projet de loi, du Titre de Reconnaissance de la Nation (TRN) aux anciens d'Algérie au-delà du 2 juillet 1962 et aux anciens d'Indochine au-delà du 11 août 1954, soit une dépense supplémentaire estimée à 84 millions de francs.

3. Subvention pour les dépenses sociales de l'ONAC : 60 millions de francs

La diminution de 2 millions de francs de la subvention d'action sociale versée par l'Etat recouvre le non renouvellement d'une mesure de 5 millions de francs inscrite à titre non reconductible dans le budget 2000 et une majoration de 3 millions de francs de crédits destinés au « renforcement de l'action sociale de l'ONAC », mise en œuvre, au niveau départemental, au profit des ressortissants les plus démunis (secours, prêts).

¹ Qui sortent du dispositif dès qu'ils atteignent 65 ans ou sont en mesure de faire valoir leur droit à pension à taux plein.

On rappellera que le montant total des moyens mis en oeuvre par l'ONAC au profit de l'action sociale s'élève à 600 millions de francs (estimation 2000), ainsi répartis :

- aide aux chômeurs d'Afrique du Nord et d'Indochine (allocation différentielle du fonds de solidarité)	299,0 MF
- activités générales d'accompagnement et frais de gestion (part de la subvention de fonctionnement de l'ONAC correspondant aux tâches d'action sociales)	171,2 MF
- secours individuels à caractère général (directs ou par canal associatif)	58,6 MF
- aide aux personnes âgées (subvention d'équilibre et prise en charge des pensionnaires impécunieux des maisons de retraite)	30,9 MF
- aide aux handicaps	3,4 MF

4. Autres actions sociales : 2 milliards de francs

a) Prestations remboursées par l'Etat pour les « invalides de guerre » : 1,3 milliard de francs

Les crédits du chapitre 46-24 sont strictement reconduits en francs courants à 1.335 millions de francs.

b) Soins médicaux gratuits : 748 millions de francs

La diminution du nombre des bénéficiaires potentiels explique la décroissance (-2,4 %, soit - 31 millions de francs) des moyens affectés à ce poste pour 2001. L'an dernier, la diminution avait atteint 14 %.

c) Appareillage des mutilés : 60 millions de francs

Ce chapitre enregistre une légère diminution (1,1 million de francs) justifiée par un « ajustement de crédits », dont votre rapporteur avait souligné la nécessité dans le cadre de l'examen de la précédente loi de finances.

d) Remboursement à diverses compagnies de transports : 42 millions de francs

La dotation de ce chapitre, qui permet notamment de financer les avantages tarifaires sur le réseau SNCF pour les pensionnés et la gratuité du voyage pour les pèlerinages sur les sépultures, est strictement reconduite en francs courants, après avoir été réduite de 29 % dans le précédent budget.

5. Subventions, indemnités et pécules : 21 millions de francs

Ce chapitre, qui finance notamment les subventions aux associations¹, enregistre dans le projet de budget 2001 des mouvements importants, qui recouvrent une sensible diminution du montant des subventions versées aux associations et oeuvres diverses (- 6,13 millions de francs), au profit d'une majoration des crédits destinés à financer directement les actions en faveur de la mémoire : initiatives de mémoire, tourisme de mémoire, fondations de mémoire, (+13 millions de francs)². En réalité, cet important abondement de crédits résulte lui-même pour moitié du transfert de 6,6 millions de francs de crédits en provenance de la défense ;

Evolution du chapitre 46-04

- Non reconduction de la dotation inscrite au budget 2000 à titre non reconductible : 7,06 millions de francs :

- 1,06 million de francs	pour les associations et oeuvres diverses
- 4,5 millions de francs	pour les subventions en faveur des actions de mémoire.
- 1,5 million de francs	pour les indemnités et pécules

- Redéploiement de crédits : 0

- 5,07 millions de francs	pour les associations et oeuvres diverses
+ 4,77 millions de francs	pour les subventions en faveur des actions de mémoire
+ 0,3 million de francs	pour les indemnités et pécules.

- Moyens nouveaux : + 7,1 millions de francs

+ 2,6 millions de francs	pour le développement des initiatives de mémoire et du tourisme de mémoire
+ 4 millions de francs	pour l'aide aux grandes fondations de mémoire
+ 0,5 million de francs	à titre non reconductible, de crédits destinés au « soutien du monde combattant

¹ On rappellera ici que la Cour des comptes, dans **Rapport particulier** de juin 2000, s'est montrée particulièrement critique à l'égard du monde associatif des anciens combattants, et a notamment recommandé de « réexaminer les critères d'attribution des subventions ministérielles en fonction de l'importance des sites et des opérations en cause ».

² On rappellera que les crédits inscrits au budget des Anciens combattants sont complétés par les crédits inscrits à ce titre au budget de la Défense (43,08 MF) et par les crédits inscrits dans les contrats de plan signés dans ce domaine entre l'Etat et les collectivités locales, soit 50 millions de francs cumulés pour toute la durée de l'actuel contrat de plan.

	à travers la vie associative et au centenaire de la loi de 1901 ».
--	--

- Transfert de crédits en provenance de la Défense : + 6,6 millions de francs

+ 6,6 millions de francs	destinés à l'information historique.
--------------------------	--------------------------------------

6. Mutuelles et majorations des rentes des anciens combattants mutualistes : 583 millions de francs

Ce chapitre bénéficie d'une importante majoration de crédits : + 18,4 %, soit plus 90,5 millions de francs.

Celle-ci correspond essentiellement à l'ajustement nécessaire pour tenir compte de l'évolution du nombre des crédirentiers (+ 77,5 millions de francs). Elle recouvre également une mesure nouvelle attendue proposée par l'article 52 du projet de loi de finances : le relèvement de 105 à 110 points d'indice de pension militaire d'invalidité du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant (mesure évaluée à 13 millions de francs).

Il convient d'espérer que les crédits inscrits à ce titre ont fait l'objet d'une évaluation appropriée. On rappellera en effet que, au cours de l'exercice 1999, une ouverture supplémentaire de 50,5 millions de francs a été nécessaire pour abonder ces crédits, nettement sous-évalués en loi de finances initiale, les conséquences de l'élargissement des conditions d'attribution de la carte du combattant n'ayant vraisemblablement pas été prises en compte.

II. ARTICLES RATTACHÉS

A. ARTICLE 51 DU PROJET DE LOI DE FINANCES : ATTRIBUTION DE LA CARTE DU COMBATTANT AUX RAPPELÉS D'ALGÉRIE

Le principe de l'attribution de la carte du combattant aux anciens d'Algérie a été introduit par la *loi de finances initiale pour 1998*.

Initialement établi à 18 mois, le temps minimal de séjour a été ramené à 15 mois par la *loi de finances initiale pour 1999*, puis à 12 mois par la *loi de finances initiale pour 2000*.

Le présent article propose d'étendre l'attribution de la carte du combattant aux appelés qui, ayant déjà effectué leur période de service militaire obligatoire, ont été « rappelés » par le Gouvernement en 1956 pour accomplir une nouvelle période de service de cinq à six mois en Algérie.

Cette disposition, qui devrait concerner 44.000 bénéficiaires potentiels, représente un coût budgétaire évalué pour 2001 à 118 millions de francs. Il faut espérer que cette évaluation a été mieux ajustée que les précédentes, s'agissant des conséquences de l'élargissement des conditions d'attribution de la carte du combattant. On rappellera que, en 1999, l'inscription d'une dotation supplémentaire de 50,5 millions de francs a été nécessaire en cours d'exercice.

Il s'agit d'une mesure attendue depuis longtemps, dont on peut éventuellement regretter que la loi ne l'étende pas, « d'entrée de jeu », aux rappelés - beaucoup plus rares - en Tunisie et au Maroc.

On soulignera que, dans la rédaction, le présent article limite aux seuls rappelés en Algérie la réduction à quatre mois de la durée de séjour minimale. L'exposé des motifs souligne d'ailleurs que « *la condition générale de 12 mois de temps de séjour n'est pas remise en cause* ».

Ceci répond à la volonté exprimée à plusieurs reprises par M. Jean-Pierre Masseret de « *ne pas porter atteinte au principe d'exposition aux risques d'une durée de douze mois* »¹.

B. ARTICLE 52 DU PROJET DE LOI DE FINANCES : RATRAPAGE DE LA VALEUR DU POINT DE PENSION MILITAIRE D'INVALIDITÉ POUR LES GRANDS INVALIDES

Le blocage des pensions d'invalidité supérieures à 360.000 francs par an (grands invalides), entre 1991 et 1995, s'est traduit par un décalage important entre la valeur du point de pension militaire d'invalidité des grands invalides et celle des autres pensions militaires.

La loi de finances pour 1995 ayant autorisé les personnes titulaires de pensions supérieures à 360.000 francs, à condition qu'elle aient été concédées avant 1995, à bénéficier à nouveau des pourcentages de revalorisation accordés à partir du 1^{er} janvier 1995, appliqués à la valeur fictive du point de pension bloquée, sans rattrapage, cette mesure s'est traduite par des différences d'indemnisation entre pensionnés atteints d'une invalidité globale

¹ « Si la mesure afférente aux rappelés mène à une revendication générale en faveur de l'abaissement du seuil de douze mois, j'aurai alors le sentiment d'avoir été trompé sur ce dossier » (*J.O. Débats Sénat - séance du 11 décembre 1999 - p. 7412*).

à taux identique, selon que le dépassement du plafond soit intervenu avant 1994, entre 1991 et 1995, ou après 1995.

Par amendement introduit en cours de première lecture à l'Assemblée nationale, *la loi de finances initiale pour 2000* a effectué une première étape vers le comblement progressif de ce décalage. Une première mesure de 15 millions de francs a ainsi été inscrite au budget 2000. Lors de la discussion au Sénat¹, le ministre avait indiqué : « *J'aurais préféré moi-même aller plus loin, mais l'important était d'initier le règlement de ce contentieux dans le projet de budget pour 2000. La suite viendra très naturellement dans le prochain, voire les deux prochains projets de budget ; l'objectif est d'avancer le plus vite possible* ».

De fait, le coût de la remise à niveau complète était évalué à 70 millions de francs.

Le présent projet de budget prévoit à ce titre une mesure nouvelle de 21 millions de francs, ce qui correspond à une amélioration par rapport à 2000 (15 millions), mais laisse un « solde » de 35 millions de francs à financer.

La plaquette de présentation du budget des anciens combattants, publiée sous le timbre du ministère de la Défense, indique que « cette mesure se renouvellera en 2002 »²

C. ARTICLE 53 DU PROJET DE LOI DE FINANCES : RELÈVEMENT DU PLAFOND DONNANT LIEU À MAJORATION DE LA RETRAITE MUTUALISTE DU COMBATTANT

Les rentes constituées par les anciens combattants, après constitution d'un capital auprès d'une caisse autonome mutualiste, donnent droit à une majoration spécifique de l'Etat, qui s'ajoute à la majoration légale, dans la limite d'un plafond. Le nombre de bénéficiaires est estimé à 320.000.

Depuis la *loi de finances initiale pour 1998*, le plafond (rente plus majoration spécifique), est exprimé par un indice défini en points de pension militaire d'invalidité, indexé sur l'évolution des traitements bruts de la fonction publique.

Fixé initialement à 95 par la loi de finances initiale pour 1998, ce plafond a été porté à 105 par la loi de finances initiale pour 2000.

Le présent article propose de le majorer à nouveau en le portant à 110 (soit 8.960 francs), ce qui représente une augmentation de plus de 400 francs

¹ J.O. Sénat - séance du 11 décembre 1999 - p. 7411 et 7418.

² P.11

(+4,8 %) du seuil, et une **dépense budgétaire évaluée à 13 millions de francs**.

On rappellera que l'augmentation de 95 à 100 intervenue dans le cadre de la loi de finances pour 1999 représentait une **dépense budgétaire évaluée à 6,3 millions de francs** tandis que l'augmentation de 100 à 105 intervenue dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2000 représentait une **dépense budgétaire évaluée à 10 millions de francs**.

De façon générale, le monde des anciens combattants estime souhaitable le passage progressif à l'indice 130, soit un plafond de l'ordre de 10.000 francs.

Dans ses recommandations émises dans le cadre du *Rapport particulier* de juin 2000, la Cour des comptes estimait utile de « *mettre en place auprès du ministère en charge des anciens combattants un fichier central des bénéficiaires de la rente mutualiste* » afin de « *s'assurer que les adhérents ne bénéficient pas dans plusieurs mutuelles de majorations spécifiques supérieures au plafond légal* ». Les vérifications pratiquées par la Cour n'ont toutefois révélé aucun dysfonctionnement significatif.

Surtout, la Cour des comptes préconisait de « *reconsidérer le non-assujettissement de ces rentes à l'impôt, notamment à la CSG et à la CRDS* ». On rappellera que le coût des déductions fiscales afférent aux seules rentes mutualistes a été estimé pour 1999 à 420 millions de francs.

Le monde des anciens combattants a réagi très vivement à ces conclusions.

Dans sa réponse à la Cour des comptes, le Gouvernement a indiqué qu'il était « *fermement opposé* » à l'une et l'autre de ces deux mesures. Il a, à plusieurs reprises, précisé sa position, dans le cadre de réponses à des questions parlementaires¹ :

-« le régime d'exonération fiscale attaché tant aux pensions militaires d'anciens combattants qu'à la retraite du combattant et à la retraite mutualiste a été fixé par le législateur, pour lequel il en est indissociable, en raison du témoignage de reconnaissance et de solidarité dû par l'ensemble du peuple français à ceux qui ont souvent fait plus que leur devoir au service de la Nation.

C'est d'ailleurs l'engagement qu'a pris le secrétaire d'Etat devant les associations, lors de l'élaboration de la réforme des services du département ministériel, de ne pas remettre en cause les droits acquis ».

¹ Cf. notamment :

JO - Questions Sénat - 28 septembre 2000 - p.3321

JO - Questions Assemblée nationale - 14 août 2000 - p. 4804 et suivantes

JO - Questions Assemblée nationale - 21 août 2000 - p. 4924

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Une dépense globale de 28 milliards de francs pour 4,7 millions de bénéficiaires

Les crédits proposés pour 2001 pour le budget des Anciens combattants, s'élèveront à 23,8 milliards de francs, dont 23,5 milliards de francs de crédits d'intervention, pour l'essentiel destinés à financer la dette viagère.

La baisse des crédits ainsi enregistrée, soit 1,3 % par rapport à la loi de finances pour 2000, reste inférieure à celle du nombre de bénéficiaires, évaluée à 4 %. Rapportée au nombre de bénéficiaires potentiels, les dotations affectées au monde combattant progresseront de 2,8 % en moyenne. De ce fait, l'appréciation portée sur l'évolution des moyens consacrés aux anciens combattants peut être globalement positive.

Le montant des crédits inscrits sur le seul budget des Anciens combattants ne représente pas la totalité de l'effort de la Nation en faveur des anciens combattants.

La fusion du secrétariat d'Etat au sein du ministère de la Défense implique en effet que les moyens de fonctionnement de l'administration centrale ainsi que les subventions d'équipement des deux organismes sous tutelle -ONAC et INI- sont désormais inscrits au budget de la Défense, soit un montant pour 2001 de 928,5 millions de francs en titre III et de 22,6 millions de francs en titres V et VI.

Il convient, en outre, de tenir compte, d'une part, de la dépense liée à la majoration légale des rentes viagères correspondant aux retraites mutualistes du combattant. Imputée sur le budget des Charges communes, cette dépense a été évaluée à 150 millions de francs pour le budget 2000.

Enfin, le montant des dépenses fiscales (exonérations et déductions spécifiques) se rapportant aux anciens combattants, est évalué, pour 2001, à 3 milliards de francs par le *Rapport sur l'évaluation des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2001*, soit 1,3 milliard de francs au titre de la demi part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans, titulaires de la carte du combattant et 1,7 milliard de francs au titre de l'exonération totale de la retraite du combattant, des pensions militaires et d'invalidité et des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre.

Au total, pour 2001, la dépense budgétaire globale en faveur du monde des Anciens combattants sera de l'ordre de 28 milliards de francs.

2. L'augmentation tendancielle du nombre des anciens combattants, et donc de la charge future des retraites

Le nombre de bénéficiaires concernés s'élève, au 1^{er} janvier 1998, à 4.680.000 personnes, réparties pour moitié environ 2.473.400 entre « ayants-droits », et 2.205.500 « ayants-causes ».

La majorité des ayants-droits est désormais constituée par les anciens combattants d'Afrique du Nord dont le nombre s'accroît avec l'élargissement des conditions d'obtention de la carte depuis 1998, (1.267.100 personnes). Sont en revanche en diminution forte les anciens combattants de la seconde Guerre mondiale et des guerres de Corée et d'Indochine (1.028.900) ainsi que les survivants de la première Guerre mondiale (6.100).

Il convient d'ajouter à les anciens combattants de nouveaux conflits (42.100) et 129.000 ayants-droits « hors guerre » (militaires ou appelés du contingent atteints d'infirmités causées directement par le service ou à l'occasion de celui-ci).

Les « ayants-causes » recouvrent 1.752.200 veuves, 498.100 orphelins et 15.200 ascendants.

L'essentiel des crédits inscrits au budget des Anciens combattants est lié au versement de la dette viagère (pensions militaires d'invalidité et retraite du combattant) et au financement de la majoration spécifique des rentes mutualistes : 20,21 milliards de francs prévus pour 2001, soit 85 % du total du budget.

Au sein de la dette viagère, la divergence d'évolution entre le poste « pensions d'invalidité », qui a tendance à diminuer, (16,6 milliards de francs en 2001, soit 69,7 % du total) et le poste « retraite du combattant » qui a tendance à augmenter (3,05 milliards de francs en 2001, soit 12,8 % du total) se confirme.

En effet, si le nombre de pensionnés est structurellement orienté à la baisse en raison de la mortalité naturelle, les effectifs d'anciens combattants enregistrent depuis 1997 une hausse sensible, liée aux assouplissements successifs des conditions d'attribution de la carte du combattant. Cette tendance risque de réduire progressivement les « économies » de constatation liées à la disparition progressive des actuels bénéficiaires.

3. Des mesures nouvelles attendues, mais inscrites seulement sous forme d'«étapes», alors que «l'économie» aujourd'hui dégagée par la disparition de bénéficiaires est évaluée à près d'un milliard de francs...

Le présent projet de loi de finances comporte quatre mesures importantes qui représentent une ouverture de crédits nouveaux de 236 millions de francs, qui ne représente toutefois que le quart des économies dégagées par la baisse du nombre de bénéficiaires.

La première correspond à une nouvelle étape du rattrapage de la valeur du point militaire de pension des grands invalides (*article 52*).

Sont inscrits à ce titre au budget 2001, 21 millions de francs, après une première mesure -insuffisante- de 15 millions de francs intervenue en 2000, pour un coût total, correspondant à la complète remise à niveau, estimé à environ 70 millions de francs.

Il reste donc encore « la moitié du chemin » à accomplir. On rappellera que, dans le cadre de la discussion du précédent budget, le ministère avait souligné sa volonté de « régler définitivement la question d'un bloc l'an prochain ». On ne peut donc que déplorer qu'il n'ait pas été suivi sur ce point lors des arbitrages budgétaires, pour un montant qui reste assez faible au regard de l'ensemble du budget puisqu'il s'agit de 30 millions de francs, soit moins de 0,1 % du total... Du moins la présentation officielle du projet de budget précise-t-elle que « cette mesure se renouvellera en 2002 ».

La deuxième mesure (*article 53*) correspond à une nouvelle progression à 110 points de pension militaire d'invalidité du plafond majorable servant au calcul des majorations spécifiques sur les rentes mutualistes.

Cette mesure représente un coût supplémentaire évalué à 13 millions de francs. On soulignera que, à juste titre, le Gouvernement n'a pas suivi les recommandations de la Cour des comptes visant à assujettir cette rente, au moins partiellement, à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux.

La troisième mesure (*article 51*) concerne l'attribution, à compter de 2001, de la carte du combattant aux rappelés de la guerre d'Algérie ayant passé un minimum de quatre mois sur le territoire. Il s'agit là aussi d'une demande ancienne et justifiée et on peut regretter que le bénéfice de cette mesure ne concerne pas également les rappelés en Tunisie et au Maroc.

La quatrième mesure concerne l'attribution du Titre de reconnaissance de la Nation (TRN) aux militaires présents sur les territoires algériens et indochinois, postérieurement à la date officielle de cessation des combats. Les crédits nouveaux ouverts à ce titre s'élèvent à 84 millions de francs.

4. Des mesures essentielles qui restent à prendre, au moins « par étapes »...

Si toutes les demandes -chacune ayant sa légitimité- ne peuvent raisonnablement être satisfaites, du moins de façon simultanée et immédiate, il est clair que certains sujets toujours non traités restent injustifiés.

Si leur traitement global représente à l'évidence un coût budgétaire non négligeable, votre rapporteur tient néanmoins à souligner que « l'économie » que représentera pour 2001 la diminution naturelle du nombre des bénéficiaires des mesures financées par le présent budget, notamment au titre des pensions d'invalidité et du Fonds de solidarité pour l'Afrique du nord et l'Indochine, est estimée à 929 millions de francs, ce qui laisse malgré tout une certaine marge de manoeuvre... On ne peut donc que regretter que le Gouvernement n'ait pas choisi de l'utiliser davantage, en ne les « recyclant » qu'à hauteur du quart seulement au bénéfice du monde des Anciens combattants.

Le premier « dossier » concerne *la « cristallisation » des pensions servies aux anciens combattants d'outre-mer.*

Dès la discussion du projet de loi de finances pour 1999, le secrétaire d'Etat avait proposé d'engager la réflexion sur cette question en termes de pouvoir d'achat, en comparant, 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 aujourd'hui versée à un ancien combattant d'un pays devenu indépendant. Les résultats avaient souligné un retard particulièrement significatif pour le Maroc et la Tunisie : *« le pouvoir d'achat de la pension versée au Maroc et en Tunisie ne permet pas aux intéressés de subvenir à leurs besoins ».*

Aucune mesure n'avait pourtant été prise dans le cadre de la loi de finances 2000, M. Jean-Pierre Masseret indiquant d'ailleurs le 11 décembre 1999 devant le Sénat : *« c'est un échec personnel que j'enregistre. Je me suis bagarré tout au long de l'année pour faire avancer ce dossier, sans résultat ».* A nouveau, tout au long de l'année 2000, dans le cadre notamment de diverses réponses à des questions parlementaires, il a souligné sa volonté de faire avancer ce dossier.

La Cour des comptes, elle-même, pourtant soucieuse par nature d'épargner les deniers publics, a estimé nécessaire dans son Rapport particulier de juin 2000, de *« réexaminer dans les sens d'une plus grande équité les mécanismes de la cristallisation, tant pour les pensions militaires d'invalidité que pour la retraite du combattant ».*

Selon les calculs (chiffres 1998) établis par le Secrétariat d'Etat et annexés au Rapport de la Cour des comptes, « l'économie résultant pour l'Etat de la cristallisation » -en d'autres termes le coût de la décristallisation est évalué à 975 millions de francs- 826,8 millions de francs pour les pensions d'invalidité et à 148,1 millions de francs pour les retraites.

Pour les seuls pays du Maghreb, pour lesquels le retard en termes de pouvoir d'achat est évalué à 30 % le coût est estimé à 727 millions de francs pour les pensions d'invalidité et à 120 millions de francs pour les retraites.

Il est difficile de comprendre comment, dans les conditions budgétaires actuelles, il n'a pas été du moins possible de prendre une décision « équitable » concernant les seules retraites des combattants originaires du Maghreb, pour un coût de l'ordre de 120 millions de francs, soit moins de 13 % du montant des économies dégagées.

Certes, le Secrétaire d'Etat s'est engagé à oeuvrer « en faveur de la traduction au plan administratif de décisions de justice ». Une récente décision du Conseil d'Etat (*avis rendu sur question préjudicielle du Tribunal administratif de Dijon - JO du 1^{er} janvier 2000*) a en effet précisé que la cristallisation ne devait s'appliquer qu'aux tarifs des prestations versées au titre du code des questions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, et non à l'ouverture de droits nouveaux.

De fait, l'article additionnel introduit par le Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale est d'un apport limité, puisqu'il ne fait que confirmer l'arrêt du Conseil d'Etat.

S'agissant ensuite de l'anticipation de **l'âge de versement de la retraite du combattant**, votre rapporteur tient à rappeler que la modicité de cette allocation fait que cette mesure n'aurait véritablement de portée que pour les personnes disposant de faibles ressources, et qu'une telle disposition constitue en réalité une mesure de solidarité significative et fondée. Une première étape pourrait être accomplie, de façon progressive, avec un abaissement par étapes, effectué parallèlement à l'extinction programmée du fonds de solidarité. En tout état de cause, votre rapporteur estime que l'argumentation du Gouvernement, qui craint que, ce faisant, on se rapproche des caractéristiques d'une pension de vieillesse (et donc, partant, d'un risque d'assujettissement fiscal) n'est pas fondée. La retraite des anciens combattants reste et restera toujours, l'expression d'une reconnaissance de la Nation et n'a rien à voir avec la retraite versée au terme d'une vie professionnelle.

Votre rapporteur continue également de regretter qu'aucune mesure n'ait toujours été prise en faveur de la situation dérisoire qui continue d'être faite aux **veuves de combattants**.

Sur 1.750.000 veuves ressortissantes de l'ONAC au 1^{er} janvier 1998, moins de 150.000 seulement bénéficient de la réversion de la pension d'invalidité de leur conjoint décédé, étant entendu que la pension de veuve au taux normal est inférieur au minimum vieillesse.

La commission des Affaires sociales du Sénat a pourtant formulé plusieurs pistes de solution, d'incidence budgétaire inégale : réversion de la retraite, assouplissement des conditions de réversion des pensions d'invalidité, revalorisation des pensions de veuves.

De la même façon, les engagements pris concernant **l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD-KHD)**¹, par alignement sur la situation des incorporés de force dans l'armée allemande, n'ont toujours pas été tenus. Le recensement a pourtant été effectué depuis plus d'un an (31 mars 1999), la quasi totalité des 10.000 demandes reçues, examinées, et la fondation « Entente franco-allemande » est prête à financer en grande partie cette indemnisation, sous réserve que le Gouvernement français s'y engage lui aussi. A nouveau, votre rapporteur regrette que les crédits nécessaires au règlement définitif de ce dossier ne soient toujours pas inscrits dans le présent projet de budget.

Enfin, votre rapporteur s'interroge sur le bien-fondé de la mesure d'indemnisation prise par le décret n° 200-657 du 13 juillet 2000, qui concerne seulement les **orphelins de déportés juifs** morts en camp de concentration à l'exclusion de tous les orphelins de déportés non juifs, fusillés ou massacrés, ou même de juifs résistants non déportés.

5. Le retard pris dans les travaux d'équipement et de sécurité dans les établissements sous tutelle

Votre rapporteur tient à souligner, pour s'en inquiéter, l'importance des reports à nouveau constatés -de façon croissante- pour l'exercice 1999 sur les dépenses en capital, qui concernent pour l'essentiel les travaux de sécurité effectués dans les établissements publics sous tutelle.

Ainsi, en 1999, le montant des reports de crédits de paiement s'est élevé à 37 millions de francs pour un montant total de crédits ouverts de 47 millions de francs. Il est vrai que la dotation initiale 1998, peut-être mieux « calibrée », s'était inscrite à 16 millions de francs.

De fait, la sous-consommation des crédits déjà relevée par le contrôleur financier sur l'exercice 1998 s'est confirmée, en 1999, notamment sur l'article 30, relatif aux travaux de sécurité dans les établissements publics

¹ Reichsarbeitsdienst - Kriegshilfsdienst

sous tutelle. Au total, on constate 24 millions de francs de crédits non utilisés, pour un total de 29 millions de francs ouverts, entre 1996 et 1999...

La situation apparaît particulièrement tendue à l'INI, où l'on relève pour 1999 un taux très élevé de crédits non employés (71 % contre 28 % en 1998). Cette situation résulte pour l'essentiel du non achèvement sur 1999 de deux importantes opérations d'investissement pourtant attendues et nécessaires (rénovation du bloc opératoire et remplacement d'une table de radiologie).

De même, pour l'ONAC, pour un total de crédits ouverts en autorisations de programme de 30 millions de francs depuis 1996 et en crédits de paiement de 25 millions de francs, la consommation au 31 décembre 1999 s'élevait à 10 millions de francs en crédits engagés et à 4,7 millions de francs en crédits ordonnancés.

Il reste à espérer que le transfert de ces crédits -et donc de leur gestion- au ministère de la Défense permette d'améliorer cette situation. La sous-consommation traditionnelle des crédits du titre V inscrits au budget de la Défense incite malheureusement à en douter.

6. La nécessité de clarifier le rattachement de la contribution du fonds social européen, faute de voir se perdre les financements européens

Le budget des Anciens combattants bénéficie notamment, par voie de rattachement de fonds de concours, d'une importante contribution du Fonds social européen, dans le cadre du Programme 1994-1999 « tendant à promouvoir l'intégration des personnes handicapées exposées à l'exclusion du marché du travail », notamment par l'intermédiaire des écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC.

En 1999, cette contribution a atteint 53 millions de francs, après 61 millions de francs en 1998 et 75 millions de francs en 1997.

En fait, l'existence de ces moyens n'est pas toujours lisible, compte tenu du relatif éparpillement de leur rattachement.

Surtout, une redéfinition claire de la participation du Fonds social européen paraît s'imposer, pour ne pas voir se perdre les crédits européens.

En effet, la mise en place du financement européen s'est faite sur des bases peu précises, ce qui entraîne des difficultés importantes entre l'ONAC, les écoles et les Directions départementales d'action sanitaire et sociale. Dans son Rapport sur la gestion 1999, le contrôleur financier relève ainsi que *« compte tenu des imprécisions sur le montant exact des dépenses agréées, des modifications rétroactives des agréments, une partie du financement du FSE semble difficilement utilisable et perdu pour l'Office »*.

BUDGET DES 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 2001, ses crédits s'élèvent au total à **721,27 milliards de francs**.

Les dépenses ordinaires, qui représentent 99,81 % du total de ces crédits, augmentent de 2,8 %. Les dépenses en capital, qui ne représentent que 0,19 % du total, diminuent de 20 %.

Le périmètre du budget des charges communes subit traditionnellement d'importantes modifications. Le projet de loi de finances pour 2001 n'échappe pas à la règle, puisqu'il prévoit des transferts d'une ampleur équivalente à ceux de l'année dernière - plus de 20 milliards de francs -, mais concernant beaucoup moins de chapitres.

Les dégrèvements et remboursements atteignent 366,97 milliards de francs, contre 331,23 milliards de francs en 2000, soit une progression sensible de 10,8 %.

Par ailleurs, **les recettes d'ordre** encaissées en 2001, du fait des procédures d'émission de la dette publique s'élèvent à **18,5 milliards de francs** (+ 7,6 %).

Les crédits du budget des charges communes nets des dégrèvements et remboursements et des recettes d'ordre s'établissent à

335,80 milliards de francs, soit une diminution de 4,9 % par rapport à 2000. Ils représentent 19,7 % des dépenses du budget général, contre près de 21 % en 2000.

Ces crédits sont retracés dans le tableau ci-après (en francs) :

Récapitulation des crédits							
	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2001
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Titre I Dette publique et dépenses en atténuation de recettes							
Dette négociable à long, moyen ou court terme			243 154 880 000	-7 119 854 000	236 035 026 000	+15 223 122 000	251 258 148 000
Dette non négociable.			8 403 122 676	-1 784 270 676	6 618 852 000		6 618 852 000
Dette à vue							
Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie			310 000 000		310 000 000		310 000 000
Garanties			1 240 000 000	-160 000 000	1 080 000 000		1 080 000 000
Dépenses en atténuation de recettes			333 480 000 000	#####	367 500 000 000	+1 570 000 000	369 070 000 000
Totaux titre I			586 588 002 676	24 955 875 324	611 543 878 000	+16 793 122 000	628 337 000 000
Titre II Pouvoirs publics							
Pouvoirs publics			4 744 649 500		4 744 649 500	+160 700 000	4 905 349 500
Totaux titre II			4 744 649 500		4 744 649 500	+160 700 000	4 905 349 500
Titre III Moyens des services							
Personnel. Rémunérations d'activité			230 000 000		230 000 000	+3 020 000 000	3 250 000 000
Personnel. Pensions et allocations			35 848 588 000	+377 435 000	36 226 023 000		36 226 023 000
Personnel en activité et en retraite. Charges sociales			52 392 900 000	-5 850 900 000	46 542 000 000	-23 598 000 000	22 944 000 000
Subventions de fonctionnement			5 430 000		5 430 000	+50 000	5 480 000
Dépenses diverses			1 940 000 000		1 940 000 000	-690 000 000	1 250 000 000
Totaux titre III			90 416 918 000	-5 473 465 000	84 943 453 000	-21 267 950 000	63 675 503 000
Titre IV Interventions publiques							
Interventions politiques et administratives			842 074 000		842 074 000	121 612 000	963 686 000
Action économique. Encouragements et interventions			7 834 100 000	+1 424 000 000	9 258 100 000	100 000	9 258 000 000
Action sociale. Assistance et solidarité			9 889 190 000		9 889 190 000	+2 838 810 000	12 728 000 000
Totaux titre IV			18 565 364 000	1 424 000 000	19 989 364 000	+2 960 322 000	22 949 686 000
Totaux pour les dépenses ordinaires			700 314 934 176	20 906 410 324	721 221 344 500	-1 353 806 000	719 867 538 500
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat							
Equipements administratif et divers	100 000		300 000 000				
Investissements hors de la métropole			1 450 000 000		1 400 000 000		1 400 000 000
Totaux Titre VI	100 000		1 750 000 000		1 400 000 000		1 400 000 000
Totaux pour les dépenses en capital	100 000		1 750 000 000		1 400 000 000		1 400 000 000
Totaux généraux	100 000		702 064 934 176		722 621 344 500	-1 353 806 000	721 267 538 500

I. INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES ET ACTION INTERNATIONALE

Les crédits de cet agrégat s'élèvent à **3,62 milliards de francs en 2001**, soit une diminution de 14,6 % par rapport à 2000. Cet agrégat regroupe **0,5 % 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 (FSV). 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.

Il s'agit, à hauteur d'environ 75 %, de charges de personnel, mais aussi de frais de location, notamment de locaux, et, enfin, de dépenses relatives à des consommations courantes.

Les crédits pour 2001 s'établissent à 5,48 millions de francs, en progression de 0,9 %.

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 2001, soit un montant identique depuis plusieurs années.

Les dépenses accidentelles (chapitre 37-95) permettent de faire face aux calamités, dépenses urgentes ou imprévisibles. Elles s'élèvent à **950 millions de francs en 2001, soit une diminution de plus de 42 %, après une progression de 264 % en 2000**. Toutefois, comme l'année dernière, le gouvernement ne donne aucune explication à cette évolution, se contentant, une fois encore, d'évoquer un simple « *ajustement aux besoins* ».

C. AIDES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le projet de budget pour 2001 regroupe les aides de l'Etat en faveur des collectivités locales, en particulier la dotation de l'Etat au profit du fonds national de péréquation.

L'article 70 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a institué un fonds national de péréquation (FNP) doté d'un produit réparti chaque année par le comité des finances locales. Son montant évolue chaque année en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat.

En 2001, les crédits s'élèvent à **873,69 millions de francs**, soit une augmentation de 3,8 % par rapport à 2000. La dotation de l'Etat au profit du FNP proprement-dit s'établit à 858,69 millions de francs.

D. PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DES LYCÉES

Le chapitre 41-25 est abondé en 2001 de 90 millions de francs au titre du versement aux régions de subventions dans le cadre du plan d'urgence en faveur des lycées.

E. 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 2001 s'établissent à **1,4 milliard de francs, en baisse de 20 %**.

Composantes de l'agrégat						
	Indicateurs de coûts					
	1998	1999		2000 LFI	2001 PLF	Evolution 2001/1998
		Prévision	Résultats			
Coûts constatés en exécution et/ou prévus (MF)						
Dépenses éventuelles et accidentelles	21	750		1 940	1 250	5852,4 %
Fonds national de péréquation et divers	652	842	839	842	874	34,0 %
Participation de la France au fonds européen de développement	2 101	1 612	1 758	1 450	1 400	-33,4 %
Total	2 774	3 204	2 597	4 232	3 524	27,0 %

II. INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Les dépenses de cet agrégat s'élèvent à **21,99 milliards de francs** en 2001, soit une progression de 22 % par rapport à 2000. Elles représentent **3 % de l'ensemble des dépenses du budget des charges communes.**

A. *LES SECOURS AUX VICTIMES DE SINISTRES ET CALAMITÉS*

Comme en 2000, 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 de ces dernières s'élèvent à **9 milliards de francs**, soit une progression sensible de 20 % par rapport à 2000.

La dotation des prêts aidés pour l'accession à la propriété diminue une fois encore, de 14,3 %, et s'établit à 54 millions de francs.

Enfin, la dotation des prêts spéciaux du Crédit foncier de France diminue de 26,5 % (après une baisse de plus de 28 % en 2000), et s'établit à **144 millions de francs.**

C. *LES VERSEMENTS À DIVERS RÉGIMES OBLIGATOIRES DE SÉCURITÉ SOCIALE*

Ces versements représentent **10,05 milliards de francs** en 2001, soit une progression de 40,8 %, 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 586 millions de francs en 2001 ;

- **la caisse des retraites de l'Imprimerie nationale**, pour 2 millions de francs ;

- **le financement des prestations sociales des non-salariés agricoles**, à hauteur de 5,75 milliards de francs ;

- **le fonds spécial de retraite** de la caisse autonome nationale de sécurité sociale **dans les mines**, soit un montant de 3,31 milliards de francs ;

- **le financement de l'allocation adultes handicapés du régime des non-salariés agricoles**, pour 400 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 105,9 millions de francs en 2001.

En outre, sont inscrites diverses dotations comprenant des crédits d'indemnisation, pour 40 millions 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 100.000 francs, et la participation de l'Etat aux dépenses de la caisse de retraites des régions ferroviaires d'outremer, soit 49 millions de francs.

Soit un total de 195 millions de francs, en baisse de 9,6 % par rapport à 2000.

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 90 millions de francs, en hausse de 12,5 %.

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 **2,33 milliards de francs**, soit une diminution de 2,3 % par rapport à 2000.

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 2001, montant inchangé par rapport à 2000.

Composantes de l'agrégat						
	Indicateurs de coûts					
	1998	1999		2000 LFI	2001 PLF	Evolution 2001/1998
		Prévisions	Résultats			
Coûts constatés en exécution et/ou prévus (MF)						
Encouragement à la construction immobilière	9 614	8 745	8 120	7 834	9 258	-3,7 %
Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale	6 545	496	7 473	7 144	10 048	53,5 %
Diverses aides en faveur des rapatriés	705	408	273	216	195	-72,3 %
Majoration des rentes allouées en réparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur et participation de l'Etat au financement des majorations légales des rentes viagères	2 335	2 430	2 365	2 464	2 420	3,6 %
Fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles (FITH)	50	100	100	50	50	0,0 %
Travaux de sécurité dans les écoles et divers	15	230	132	315	15	0,0 %
Total	19 264	12 409	18 463	18 023	21 986	14,1 %

III. DETTE PUBLIQUE ET DIVERS

L'agrégat 31 regroupe le service de la dette publique, les dépenses de garanties, et les dépenses en atténuation de recettes, dont les remboursements et dégrèvements.

Ses crédits s'établissent à **628,34 milliards de francs en 2001**, soit une **progression de 7,1 %** (après une hausse de 4 % en 2000). Ils représentent **87,1 %** (83,6 % l'année dernière) 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 avaient diminué de 1,38 milliard de francs en 2000 (- 0,6 %), pour s'établir à 251,87 milliards de francs.

Or, ils s'accroissent de nouveau en 2001, de 6,30 milliards de francs, soit une progression de 2,5 %.

Ils sont ainsi répartis :

	2000	2001	Écart
Dettes négociables	243,16	251,25	+ 3,3 %
Dettes non négociables	8,40	6,62	- 21,2 %
Charges de gestion de la dette et frais de trésorerie	0,31	0,31	0
Total	251,87	258,18	+ 2,5 %

(en milliards de francs)

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 des frais de trésorerie ») 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 » annexé au projet de loi de finances.

La charge nette de la dette s'élève, en fait, à 239,68 milliards de francs, en progression de 2,1 %, après une diminution de 1,07 % en 2000.

Cette hausse de la charge de la dette est liée à la remontée des taux d'intérêt (« effet prix »), alors que, l'année dernière, ces derniers avaient été affectés d'un mouvement contraire, dont avait alors bénéficié le gouvernement.

B. LES DÉPENSES DE GARANTIE

En 2001, les dépenses de garanties **baissent au total de 12,9 %** et atteignent **1.080 millions de francs**¹.

(en millions de francs)

	2000	2001	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	590	430	- 27,1 %
Garanties diverses	593	593	0
TOTAL	1.240	1.080	- 12,9 %

Les garanties afférentes au logement restent stables, et représentent 3 millions de francs en 2001.

Les garanties afférentes au financement de l'industrie s'établissent à 50 millions de francs, comme en 2000. 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 160 millions de francs pour représenter **430 millions de francs** en 2001. 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 :

1. L'assurance crédit

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

¹ Il ne s'agit que d'une partie des garanties potentiellement à la charge de l'Etat.

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 2001.

2. L'assurance prospection, foire

L'assurance prospection a pour objet de couvrir les dépenses de prospection des entreprises, moyennant le paiement d'une prime, lorsqu'elles recherchent de nouveaux marchés étrangers. Elle joue le rôle d'une avance gratuite servant à financer un poste de dépenses d'exploitation de l'entreprise : elle ne devient remboursable qu'en cas de succès de l'entreprise sur les marchés prospectés.

Ce dispositif comprend également l'assurance foire qui permet aux entreprises de couvrir les frais engagés à l'occasion d'une manifestation commerciale agréée.

Les crédits s'établissent à 180 millions de francs pour 2001, en baisse de 37,9 %.

3. La garantie de change

Cette garantie permet de couvrir les exportateurs contre les risques de change qui affectent les contrats d'exportation dont la monnaie de compte est une devise étrangère.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué qu'il existait un « *risque d'exécution budgétaire négative en 2000 en raison de la persistance des facteurs de dégradation du résultat économique* », les taux d'intérêt américains restant très supérieurs aux taux français. Cependant, ces pertes ne seraient pas chiffrables aujourd'hui. Dès lors, « *pour 2001, il est difficile de faire à ce stade des prévisions de résultat pour la garantie de change* », même si « *un nouveau risque de résultat négatif est cependant réel* ».

4. La garantie du risque économique

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

Ses crédits s'élèvent à 250 millions de francs pour 2001.

Par ailleurs, la ligne des « garanties diverses » atteint 593 millions de francs en 2001, soit un montant inchangé par rapport à 2000. 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 **366,97 milliards de francs**, soit une forte progression de 11 %, après + 8,01 % en 2000.

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 directs¹ s'élève à **174,40 milliards de francs en 2001**, en progression de 15,8 % par rapport à 2000.

Cette évolution est liée :

- à la hausse, à hauteur de 2 milliards de francs, des remboursements et transferts d'impôt sur les sociétés ;

- à la hausse de 1,2 milliard de francs des dégrèvements de taxe professionnelle ;

- à la baisse de 5,3 milliards de francs des dégrèvements de taxe d'habitation ;

¹ 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 hausse de 1 milliard de francs des remboursements relatifs aux retenues à la source et prélèvements sur revenus de capitaux mobiliers.

2. Les remboursements sur produits indirects

Ils concernent presque exclusivement les remboursements au titre de la TVA.

Leur montant total, soit 192,6 milliards de francs, progresse de 6,6 % par rapport à 2000 (après plus de 12 % l'année dernière).

Cette augmentation est largement imputable aux remboursements de crédits de TVA, qui progressent de 5,7 % en 2001, à 188,9 milliards de francs.

Une partie du dynamisme des remboursements de TVA résulte des dispositions adoptées dans les précédentes lois de finances et ayant une incidence supplémentaire en 2001, en particulier l'extension en année pleine de la baisse du taux normal de TVA de 20,6 % à 19,6 %.

Il convient de préciser que ce chapitre 15-02 est abondé de 1,57 milliard de francs par le projet de loi de finances pour 2001, soit 1,5 milliard de francs au titre de l'amélioration du dispositif de remboursement de la TIPP sur le gazole aux transporteurs routiers, et 70 millions de francs au titre de la mise en œuvre d'un remboursement de TIPP sur le gazole aux exploitants de transport public routier en commun de voyageurs.

Composantes de l'agrégat						
	Indicateurs de coûts					Evolution 2001/1998
	1998 Résultat	1999		2000 LFI	2001 PLF	
		Prévisions	Résultats			
Coûts constatés en exécution et/ou prévus (MF)						
Service de la dette publique (brute)	251 470	253 251	244 668	251 868	258 187	2,7 %
Dont dette négociable	238 152	243 559	232 497	243 155	251 258	5,5 %
Dont dette non négociable	10 522	9 382	10 351	8 403	6 619	-37,1 %
Dont charges résultant de la gestion de la dette	2 796	310	1 820	310	310	-88,9 %
Total dette publique nette	227 991	237 247	227 669	234 700	239 687	5,1 %
Dépenses de garanties	1 172	1 482	14 630	1 240	1 080	-7,8 %
Remboursements et dégrèvements	317 263	306 670	329 412	331 230	366 970	15,7 %
Autres dépenses en atténuation de recettes	2 467	2 000	2 170	2 250	2 100	-14,9 %
Total	572 372	563 403	590 880	586 588	628 337	9,8 %

IV. POUVOIRS PUBLICS

Les dépenses de l'agrégat 32 Pouvoirs publics, qui représentent **0,7 % de l'ensemble des crédits inscrits au budget des charges communes**, s'élèvent à **4,91 milliards de francs**, en **progression de 3,6 %** par rapport à 2000 :

Crédits du titre II de 2000 à 2001

(en millions de francs)

	2000	2001	2001/2000
Présidence de la République	59	62,02	+ 5,1 %
Assemblée nationale	2.952,71	3.031,62	+ 2,7 %
Sénat	1.698,10	1.771,75	+ 4,3 %
Conseil constitutionnel	28,14	33,26	+ 18,2 %
Haute Cour de Justice	-	-	-
Cour de Justice de la République	6,7	6,7	0
Total	4.744,65	4.905,35	+ 3,6 %

V. 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 **62,42 milliards de francs**, en baisse de 29,5 % par rapport à 2000, même si cet agrégat subit d'importantes modifications de périmètre dans le projet de budget pour 2001. Elles représentent **8,7 % 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 constituer des provisions utilisées pour couvrir les prochaines évolutions des rémunérations publiques intervenant en cours d'année.

Il est doté de 3,25 milliards de francs, contre 230 millions de francs en 2000.

B. LES DÉPENSES DE PENSIONS

1. 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 98,75 millions de francs en 2001, en diminution de 0,04 % par rapport à 2000.

2. Les charges de pensions des différents ministères

La totalité des charges de pensions de l'Etat pour 2001 est évaluée à environ 200 milliards de francs.

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 : 929,44 millions de francs (- 12,0 %) ;
- les pensions civiles (sauf PTT) : 9,91 milliards de francs (+ 2,3 %) ;
- les pensions des PTT : 25,20 milliards de francs (+ 1,1 %) ;
- les pensions d'Alsace-Lorraine : 87 millions de francs (- 2,9 %) ;

- la contribution au paiement des pensions servies par diverses collectivités antérieurement au 1^{er} janvier 1954 : 50.000 francs, comme en 2000.

Soit un total de 36,13 milliards de francs, en progression de 1,1 %.

C. LES DÉPENSES DE CHARGES SOCIALES

Un crédit de **22,94 milliards de francs** est inscrit au chapitre 33-91 « Personnel en activité - prestations et versements obligatoires », en diminution de 56,2 % par rapport à 2000.

Toutefois, ce chapitre fait l'objet d'une importante modification de son périmètre dans le projet de loi de finances pour 2001, pour un montant de 23,60 milliards de francs.

• 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 **9,90 milliards de francs** en 2001, en baisse de 3,1 %, cette évolution s'expliquant notamment par la pérennisation de majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) qui, à partir de 2001, sera intégralement financée par la CNAF.

• Les cotisations patronales d'assurance-maladie des fonctionnaires civils donnent lieu à un changement de périmètre : les crédits correspondants, soit 23,60 milliards de francs, sont transférés sur les chapitres idoines des différentes sections du budget de l'Etat.

• 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 305 millions de francs, soit une augmentation de 14,7 %.

• Le versement de l'Etat au titre de la compensation démographique des régimes de sécurité sociale s'élève en 2001 à **12,74 milliards de francs**, en diminution de 31,5 %. 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.

Notes	Composantes de l'agrégat	Indicateurs de coûts					Evolution 2001/1998
		1998	1999		2000	2001	
		Résultat	Prévisions	Résultats	LFI	PLF	
		Coûts constatés en exécution et/ou prévus (MF)					
1	Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat Dont charges communes Dont ministères <i>Total</i>	6 868 <i>6 868</i>	125 6 011 <i>6 136</i>	5 375 <i>5 375</i>	99 5 803 <i>5 902</i>	99 5 872 <i>5 971</i>	-13,1 %
1	Pensions des fonctionnaires civils de l'Etat et des militaires Dont charges communes Dont ministères <i>Total</i>	170 816 <i>170 816</i>	29 379 148 758 <i>178 137</i>	178 294 <i>178 294</i>	35 750 150 542 <i>186 292</i>	36 127 155 638 <i>191 765</i>	12,3 %
	Apurement CNAF	9 806	9 940	9 530	9 398	9 900	1,0 %
	Versement de l'Etat au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale	19 265	20 395	20 782	16 691	12 739	-33,9 %
	Cotisation au FNAL	261	260	283	266	305	16,9 %
	Mesures générales intéressant les agents du secteur public				230	3 250	
	<i>Total</i>	<i>207 016</i>	<i>214 868</i>	<i>214 264</i>	<i>218 779</i>	<i>223 930</i>	<i>8,2 %</i>

1. Hors dépenses de pensions remboursées par le budget annexe de l'aviation civile.

VI. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial est amené à formuler **trois observations** sur le budget des charges communes pour 2001.

A. UN BUDGET ENCORE TROP PEU LISIBLE

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 plus de 721 milliards de francs de crédits, dont 99% de dépenses ordinaires, il représente plus de 40 % des dépenses brutes du budget général, mais il 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. L'évaluation non justifiée de certaines dépenses

En 2000, le budget des charges communes avait fait l'objet d'un effort indéniable de clarification, en raison de la suppression de 44 chapitres.

Il continue toutefois de souffrir d'un **manque évident de lisibilité**, accentué par les incertitudes pesant sur l'évaluation de certaines dotations.

Trois exemples au moins illustrent le caractère extrêmement vague de la budgétisation initiale de certains crédits :

- **les dépenses éventuelles et accidentelles** : il apparaît en effet que les dotations inscrites aux chapitres 37-94 et 37-95 constituent, en réalité, une **réserve de crédits à l'utilisation aléatoire destinée à faire face aux besoins du moment**, sans souci particulier pour les dispositions de l'ordonnance organique, comme l'a montré votre rapporteur spécial dans un rapport d'information publié en juillet dernier¹. Ainsi, en 2001, les crédits pour dépenses accidentelles diminueraient de 690 millions de francs, sans la moindre justification, alors qu'ils avaient crû de plus de 260 % l'année dernière ;

- **les dépenses de garantie** : elles 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. Dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes souligne « *l'évolution erratique des dépenses de garantie observée depuis 1993 : à une forte baisse succède, l'année suivante, une non moins forte augmentation, en général non prévue dans les crédits initiaux, rectifiés du collectif de fin d'année* ». Cette année-là, en effet, les crédits initiaux s'élevaient à 1,48 milliard de francs, alors qu'ils se sont établis à 14,6 milliards de francs en exécution, en raison de la mise en jeu de la garantie de l'Etat en faveur de l'UNEDIC, à hauteur de 10 milliards de francs, et du versement de 3 milliards de francs au profit de la Caisse centrale de réassurance, suite aux intempéries de l'hiver 1999 ;

- **les mesures générales intéressant la fonction publique** : le chapitre 31-94 est abondé, dans le projet de loi de finances pour 2001, de 3,02 milliards de francs au titre de l' « *ajustement de provisions destinées à couvrir les prochaines évolutions de rémunérations publiques* ». Il convient toutefois de s'interroger sur une telle dotation : en 1999, aucun crédit de ce type n'était inscrit, 230 millions de francs en 2000, puis 3,25 milliards de francs en 2001. 2000 étant la dernière année d'application de l'accord salarial

¹ Rapport n° 444, Sénat, 1999-2000.

de février 1998, faut-il voir dans cette dotation un moyen pour le gouvernement d'accroître les rémunérations des fonctionnaires¹, par un recours à des crédits à son entière discrétion ?

B. UN BUDGET EXTRÊMEMENT CONTRAINT

Les crédits inscrits sur le budget des charges communes correspondent le plus souvent à des **dépenses de constatation**, ce qui lui donne un **caractère extrêmement contraint**, dont le Parlement est, le plus souvent, obligé de prendre acte.

1. La charge de la dette

La charge budgétaire de la dette connaît un évolution beaucoup plus défavorable qu'en 2000, puisqu'elle s'alourdit en raison de la **remontée des taux d'intérêt**.

La baisse constatée sur ce poste de dépenses en 2000, qui résultait d'éléments exogènes totalement indépendants de la politique gouvernementale, ne constitue qu'une exception au sein d'une tendance de hausse continue du poids de la charge de la dette.

Or, votre rapporteur spécial estime que, sur ce point précis, le gouvernement dispose de marges de manoeuvre : **la dette s'accroissant des déficits budgétaires annuels, eux-mêmes engendrés par un niveau trop élevé de la dépense publique, il est urgent d'engager une politique engageant le reflux de cette dernière.**

Du reste, il convient de préciser que la norme de progression des dépenses retenue dans le dernier programme pluriannuel de finances publiques, soit 1 % en volume sur les années 2001 à 2003, consiste essentiellement à prendre en compte la dérive spontanée de la charge de la dette.

Cette orientation, si elle se confirmait, serait extrêmement préoccupante pour nos finances publiques, car elle signifierait que, une fois encore, le budget de l'Etat verrait ses faibles marges de manoeuvre réduites par des dépenses stériles progressant de façon quasiment automatique.

¹ Le gouvernement a en effet annoncé l'ouverture prochaine de négociations salariales dans la fonction publique.

2. Les dépenses en atténuation de recettes

Les dépenses en atténuation de recettes, et les remboursements et dégrèvements d'impôts en premier lieu, présentent elles aussi un caractère contraint extrêmement affirmé.

En effet, elles représentent environ 367 milliards de francs, soit près de la moitié des crédits inscrits au budget des charges communes.

Or, leur montant résulte essentiellement de mesures législatives proposées par le gouvernement, qu'il s'agisse de l'incidence de la réforme de la taxe professionnelle, de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, des mesures de baisse du taux de TVA, ou encore des mesures proposées pour 2001 en matière de fiscalité pétrolière.

3. Les dépenses de personnel

Les dépenses de fonction publique inscrites sur le budget des charges communes, qu'il s'agisse des rémunérations d'activité ou des charges de pension, **sont également, par nature, peu sujettes à de réelles inflexions**, à moins d'engager une réduction significative des effectifs des agents publics.

Il convient toutefois de rappeler qu'une faible part seulement de l'ensemble des dépenses de fonction publique figure au budget des charges communes, un peu plus de 62 milliards de francs sur 710 milliards de francs, soit 8,7 %.

Du reste, votre rapporteur spécial approuve le transfert des crédits de cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, soit 23,60 milliards de francs, vers l'ensemble des sections du budget général, afin que chaque ministère puisse **mieux appréhender la totalité des charges qu'il doit supporter**. Il y voit une mesure de saine gestion à même de responsabiliser davantage les ministères dits « dépensiers », et souhaite que de telles mesures, dans la limite du possible, se renouvellent à l'avenir.

C. VERS UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

L'année dernière, votre rapporteur spécial avait consacré de longs développements dans son rapport à l'existence de « garanties implicites » à la charge de l'Etat, c'est-à-dire des 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 général.

C'est tout le problème du « hors-bilan », ou « dette publique invisible », qui 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.

La représentation nationale ne dispose ainsi que d'une vision tronquée de la dette de l'Etat.

Or, le gouvernement a annoncé des mesures visant à améliorer la connaissance de la réalité de la situation financière de l'Etat.

Une réforme de la comptabilité de l'Etat est en effet en cours. Elle poursuit **quatre objectifs** :

- essayer de doter l'Etat d'un système comptable plus proche du droit commun ;
- intégrer dans les comptes une information enrichie sous l'angle économique ;
- soutenir une démarche de performance dans la gestion des services publics ;
- assurer un meilleur suivi et une plus grande lisibilité des engagements de l'Etat à moyen et long terme.

Le compte général de l'administration des finances pour 1999, annexé au projet de loi de règlement de ladite année, comporte des premiers éléments répondant à ces objectifs : il continue de reposer sur une comptabilité de caisse, mais l'enrichit d'éléments patrimoniaux grâce à l'introduction d'éléments exprimés en termes de bilans et de comptes de résultat.

Il s'agit notamment de :

- la meilleure valorisation des immobilisations non financières et l'introduction, pour la première fois concernant les matériels et les équipements, de dotations aux amortissements : par exemple, les avancées réalisées en 1999 ont permis de valoriser de 500 milliards de francs les immeubles détenus par l'Etat, et recensés au Tableau général permanent des propriétés de l'Etat (TGPE) ;

- l'amélioration de la lisibilité du compte qui retrace les dotations et participations de l'Etat, les comptes consolidés et pas seulement les comptes sociaux des principales entreprises publiques étant prises en considération ;

- la comptabilisation de la dette en droits constatés en non plus en encaissements/décaissements ; ainsi, la totalité des charges de la dette inscrites au budget de l'Etat est retraitée en droits constatés, en vertu du règlement communautaire relatif à la comptabilité européenne - le SEC 95 -, les intérêts courus non échus étant pris en compte ;

- la création d'une provision pour dépréciation des créances fiscales ;

- la présentation, pour la première fois, dans une annexe relative au hors-bilan, d'engagements à moyen et long terme de l'Etat.

Une première prise en compte du hors-bilan

Le compte général de l'administration des finances pour 1999 comporte, pour la première fois, une annexe qui tente de préciser les engagements à moyen et long terme de l'Etat.

Trois secteurs d'intervention ont été retenus :

- les retraites des fonctionnaires de l'Etat des régimes spéciaux : toutefois, aucune indication chiffrée ne figurera dans l'annexe, seule une méthodologie étant précisée !

- les engagements de l'Etat en matière d'épargne-logement : l'engagement potentiel maximal a été estimé à 50 milliards de francs ;

- les garanties accordées par l'Etat aux entreprises, ainsi que les garanties à l'exportation passant par l'intermédiaire de la COFACE : ces engagements représentent 247 milliards de francs pour les premières et 534 milliards de francs pour les secondes.

Soit un total, hors pensions publiques, de 831 milliards de francs.

Il convient toutefois de préciser que le ministère de l'économie et des finances n'en est qu'à l'étape de la connaissance des engagements et pas de leur mode de comptabilisation.

Votre rapporteur spécial prend acte de ces mesures, dont il espère qu'elles contribueront réellement à accroître la transparence des comptes de l'Etat.

Il rappelle toutefois que, en matière de transparence, les outils techniques, aussi sophistiqués soient-ils, n'ont qu'une faible portée, tant

que les habitudes, la « culture du secret » intrinsèque au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en particulier, ne changent pas.

La récente mission d'information de votre commission a bien montré que le niveau du solde budgétaire faisait l'objet de manipulations dans un souci d'affichage, quelle que soit la réalité.

CULTURE ET COMMUNICATION

CULTURE

Rapporteur spécial : M. Yann GAILLARD

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

En dépit des changements de personnes, les budgets de la culture se suivent et ont tendance à se ressembler : d'une année sur l'autre, les masses connaissent une évolution tout à fait similaire, tandis que l'on note, à quelques nuances près, les mêmes priorités que pour le budget 2000.

A. A. *LES DOTATIONS EN PERSPECTIVE*

Les chiffres de la présente loi de finances doivent être mis en perspective en considérant l'exécution 1999 et les premiers résultats de la gestion 2000.

1. Le budget pour 2001

A considérer les chiffres du "bleu budgétaire", le budget de la culture croît en termes de crédits de paiement de 590,2 MF pour atteindre **16,672 milliards de francs**, soit une hausse de + **3,67 %**.

En fait, à **périmètre constant**, ce budget atteint **16,496 milliards de francs**, soit une augmentation de 413,8 MF en valeur et + **2,57 %** en pourcentage. Cette différence s'explique essentiellement par le transfert de 176 MF en provenance des charges communes à titre de participation aux charges de retraite, désormais imputées sur le budget de chaque ministère.

Les **dépenses de fonctionnement** passent de 7 553,2 à 7 905,8 MF, soit une progression de 352,5, de MF correspondant à un taux d'accroissement de + 4,67 %. Hors transfert des charges de retraites, la progression n'est plus que de 176,1 MF, soit une croissance de + 2,33 %. Elles représentent, en 2001, plus de 47 % du budget de la culture, la part des dépenses de personnel et celle

des subventions de fonctionnement aux établissements publics atteignant respectivement 20,8 % et 22,4 %.

Les **dépenses d'intervention** sont cette année encore relativement privilégiées. Elles progressent de + **2,45 %** pour se monter à 5 086,8 MF contre 4 965,2 MF, soit un accroissement de 121,6 MF. Les dépenses en capital connaissent globalement une croissance soutenue : 229,8 MF d'AP et 116,1 MF de CP supplémentaires, soit respectivement, une croissance de + 6,19 % et + 3,27 %.

Ainsi, cette année, pour la deuxième fois consécutive, les **autorisations de programme** connaissent une forte croissance avec + **6,19 %** contre + 4,64 % l'année dernière, marquant l'inversion de la tendance par rapport à la diminution de - 4,91 % prévue par le budget pour 1999 après le rattrapage de 1998.

Tel est le contexte dans lequel se situe le présent projet de budget pour 2001, dont le tableau ci-dessous présente par titre les principales évolutions.

NATURE DES CREDITS	2000 LFI	2001 PLF	Variation	Evolution en pourcentage
DEPENSES ORDINAIRES				
Titre III Moyens des services	7 553,24	7 905,78	352,54	4,67%
Titre IV Interventions publiques	4 965,17	5 086,80	121,63	2,45%
Total	12 518,41	12 992,58	474,17	3,79%
DEPENSES EN CAPITAL				
Titre V Investissements exécutés par l'État	1 871,69	1 943,24	71,55	3,82%
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'État	1 691,62	1 736,14	44,52	2,63%
Total	3 563,31	3 679,38	116,07	3,26%
TOTAL DO+CP	16 081,72	16 671,96	590,25	3,67%
Autorisations de programme				
Titre V Investissements exécutés par l'État	2 024,10	1 840,89	-183,21	-9,05%
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'État	1 685,4	2 098,38	413,00	24,50%
TOTAL	3 709	3 939,27	229,79	6,19%

On note que le poids des **établissements publics** dans le budget du ministère de la culture tend à se renforcer : les subventions de fonctionnement et d'investissements, dont ils bénéficient représenteront en 2001 près de 27 % du budget de la culture. Les plus favorisés sont d'abord l'établissement public du Quai Branly qui verra ses dotations tripler ainsi que ceux de l'École nationale des Arts décoratifs, du Centre national de la Danse, de la Bibliothèque publique d'information et de l'École nationale des métiers de l'image et du son, dont les crédits augmenteront respectivement de + 32,5 %, + 28,2 %, + 26,2 % et + 14,8%. En revanche, les dotations des musées du Louvre et de Versailles baisseront de - 4,2 et - 55 %.

En définitive, les crédits de la culture représenteront **0,997 % du budget de l'État en 2001**, à structure budgétaire constante. Ce pourcentage était de 0,981 en 2000, 0,969 en 1999 et 0,952 % 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 et sur le sens duquel votre rapporteur spécial reviendra.

2. L'exécution budgétaire 1999

En 1999, comme pour la plupart des années récentes – sauf 1997 compte tenu de l'importance des annulations budgétaires - l'exécution budgétaire s'est révélée favorable au ministère : l'écart entre les crédits ouverts et les crédits inscrits en LFI atteint + 727,4 MF en valeur absolue, soit + 4,55 % des crédits.

En fait, l'écart négatif constaté pour les titres III et IV pour lesquels les ratios crédits ouverts sur crédits initiaux sont respectivement de 97,3 % et 85,4 % (par suite de transferts de crédits au ministère de l'équipement et au ministère de l'intérieur) est plus que compensé aux titres V et VI par le rattachement de fonds de concours et surtout les reports de crédits.

On peut souligner que **l'effort de consommation progressive des reports**, sensible jusqu'en 1997 – où il a bien fallu pallier les restrictions budgétaires –, **a cessé depuis 1998** : le taux de consommation des crédits du titre V baissent à un niveau de l'ordre de 70 %, ce qui a abouti en 1999 comme en 1998 à laisser des reliquats disponibles en fin de gestion supérieurs à 900 MF : **les reports représentaient ainsi en 1999 et en 2000 plus de 30,3 % des crédits ouverts.**

Sur le titre V, la nette amélioration de ces dernières années pourrait se révéler précaire : si les reports n'ont plus atteint en 1999 que 3,9 % des crédits ouverts contre 7,3 % l'année précédente, les crédits disponibles en fin de gestion remontent à 370,3 MF par rapport aux 85,5 MF de 1998.

Cette tendance générale recouvre des évolutions contrastées entre les chapitres : tandis que les reports sur le chapitre 66-91 diminuent par suite notamment des tensions sur les crédits de paiement pour ne plus représenter avec 9,2 MF qu'un peu plus du dixième des reports de l'exercice 1995, on assiste au contraire à la montée des reports sur le chapitre 66-20, qui passent au cours de la période de 7,1 MF à 144,9 MF.

L'importance des reports portant sur les dépenses en capital résulte de la combinaison de plusieurs phénomènes :

- Des facteurs de circonstance comme l'ouverture tardive des crédits correspondants aux 96 MF inscrits en loi de finances rectificative ;
- Les effets du contrat de gestion passés avec la direction du budget, sensibles en 1999 au niveau du chapitre 56-91 qui est, selon la Cour des comptes, à l'origine de l'essentiel du report de 198 MF de 1999 ;
- Les "aléas de programmation" des grosses opérations en cours inscrites, soit sur le même chapitre 56-91 (acquisition et rénovation de l'American Center, rénovation de l'immeuble des "Bons Enfants" pour le relogement des services centraux du ministère), soit au chapitre 56-20 (Grand Palais et Centre de Chaillot) qui, selon votre rapporteur spécial, ne méritent pas forcément le qualificatif d'aléas tant les retards étaient déjà acquis au moment de l'inscription en loi de finances : on a ainsi délibérément mis en stock des crédits, quitte à en organiser le report dans le cadre du contrat de gestion.

3. La gestion budgétaire 2000

En 2000, comme pour le précédent exercice, on n'a **pas** noté de **mesures de régulations significatives**, les seules annulations constatées jusqu'à présent sont intervenues pour des raisons techniques et n'ont porté que sur des petits montants, inférieurs à 0,73 MF correspondants à des annulations de fonds de concours en titre V.

La novation de l'exercice provient de **la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000**. Les crédits votés dans ce cadre, sont en majeure partie destinés aux dépenses exceptionnelles occasionnées par la tempête de décembre 1999, afin, en particulier, de faire face aux dégâts constatés principalement sur le patrimoine monumental.

En ce qui concerne le titre III, les moyens nouveaux ont permis un ajustement des crédits de vacations des architectes conseils (+ 3 MF sur le chapitre 31-90) ainsi que des crédits d'entretien du patrimoine monumental et des bâtiments d'Etat (+ 30 MF sur le chapitre 35-20). Sur le titre IV, le chapitre 43-30 "interventions culturelles déconcentrées" a également reçu 30 MF destinés à des subventions pour l'entretien des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat. Quant au montant de 50 MF voté sur le chapitre 43-20 "interventions culturelles d'intérêt national", il s'agit de moyens nouveaux obtenus pour le secteur du spectacle vivant.

A ces crédits non négligeables, il faut ajouter des substantielles dotations supplémentaires en matière de patrimoine monumental : 242 MF en

A.P. comme en C.P. sur le chapitre 56-20, ainsi que 195 MF sur le chapitre 66-20.

Dépenses en capital- Exécution de la LFI pour 2000 en AP (au 15 septembre)

<i>Chapitres</i>	<i>LFI</i>	<i>Reliquat</i>	<i>LFR</i>	<i>Crédits ouverts</i>	<i>% Crédits ouverts /LFI</i>	<i>Taux de consommation au 15/09</i>
5620	1 196 370 000	9 409 066	242 000 000	1 772 513 038	148,16 %	68,45 %
5691	809 630 000	601 249 833	0	1 445 254 954	178,51 %	48,07 %
5698	18 100 000	9 420 020	0	27 520 020	152,04 %	55,42 %
6620	510 785 000	64 991 024	195 000 000	770 776 024	150,90 %	71,13 %
6691	885 600 000	159 945 959	0	1 045 545 959	118,06 %	88,61 %
6698	289 000 000	4 051 614	0	293 051 614	101,40 %	95,56 %
Total	3 709 485 000	849 067 515	437 000 000	5 354 661 609	144,35 %	68,69 %

Dépenses en capital- Exécution de la LFI pour 2000 - Mouvements divers en CP (au 15 septembre)

<i>Chapitres</i>	<i>LFI</i>	<i>LFR</i>	<i>Reports</i>	<i>Annulations</i>	<i>Fonds de concours</i>	<i>Crédits ouverts</i>	<i>% Crédits ouverts /LFI</i>	<i>Taux de consommation au 15/10</i>
5620	1 144 890 000	242 000 000	718 440 305	-728 470	289 502 442	2 430 064 277	212,25 %	61,70 %
5691	708 701 000	0	197 992 530	0	14 375 121	931 068 651	131,38 %	50,52 %
5698	18 101 000	0	4 718 850	0	0	22 819 850	126,07 %	71,74 %
6620	407 215 000	195 000 000	77 034 773	0	0	679 249 773	166,80 %	70,34 %
6691	996 400 000	0	290 326 588	0	0	1 286 726 588	129,14 %	60,47 %
6698	288 000 000	0	2 964 152	0	0	291 517 152	101,22 %	74,74 %
Total	3 563 307 000	437 000 000	1 291 477 199	-728 470	303 877 563	5 641 446 292	158,32 %	61,33 %

B. DES PRIORITÉS MAINTENUES

Le présent projet de budget se retrouve tout à fait dans le prolongement des précédents : accent sur les dépenses d'interventions rééquilibrage Paris / province et relance de la décentralisation culturelle, maintien, enfin, de l'effort de création de postes budgétaires pour permettre la résorption de l'emploi précaire.

1. Le titre IV toujours privilégié ?

Le titre IV doit absorber 121,6 MF, sur les 413,8 MF supplémentaires que prévoit pour la culture le projet de loi de finances pour l'année 2001.

En raisonnant en termes de projet de loi de finances en non en LFI, c'est à dire hors réserve parlementaire, et en tenant compte des transferts et des mesures d'ajustement - qui viennent en déduction des crédits 2000 pour la détermination de la " base 2000 " -, l'effort de l'Etat – hors DGD – peut être estimé comme dans les documents du ministère à 140 MF.

Pour le ministère, cet effort, qui recouvre en fait les mesures nouvelles, doit venir s'ajouter aux 50 MF prévus dans le collectif budgétaire de juillet 2000.

Le spectacle vivant bénéficie d'un traitement particulier avec, pour la deuxième année consécutive, 80 MF de mesures nouvelles, ce qui prolonge l'effort particulièrement important de l'année 1999 (110 MF de mesures nouvelles).

Ainsi, les établissements publics du spectacle vivant bénéficieront-ils d'une nette augmentation de leur subvention (+ 6,6 % dont + 3 % en fonctionnement et + 3,6 % en investissement). Les théâtres nationaux verront aussi leurs moyens renforcés (+13 MF en fonctionnement), en particulier, le Théâtre national de Chaillot, qui doit désormais accueillir également des spectacles de danse.

Les **mesures de démocratisation culturelle** annoncées par Madame Catherine Trautmann dans sa communication en conseil des ministres du 23 juin 1999 (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) sont complétées par un renforcement des actions en faveur de l'enseignement et de l'éducation artistique.

Celles-ci font l'objet dans le projet de budget pour 2001 d'une attention soutenue : les établissements publics d'enseignement supérieur bénéficieront de 23,18 MF de mesures nouvelles pour leur fonctionnement et leur équipement courant, tandis que 18 MF de mesures nouvelles sont prévus, ce qui permettra de doter presque les deux tiers des lycées d'ateliers d'expression artistique.

2. La poursuite du rééquilibrage Paris - Régions

La ministre continue de se prévaloir d'un effort en faveur des équipements culturels locaux, dont les dotations sont comparées à celles consacrées aux grands équipements culturels parisiens.

Dans cette évolution, il faut faire la part :

- Des effets consécutifs à 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 -;
- Des retards dans la préparation du projet de rénovation du Grand Palais et d'aménagement de l'immeuble des "Bons Enfants", en attendant le lancement des travaux du Musée des Arts premiers.

Les tableaux ci-dessous témoignent 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 de petites opérations.

Le fort rééquilibrage dont se prévalait le Gouvernement, se révèle comme votre rapporteur spécial l'avait pressenti, précaire, en ce sens qu'il n'a pas résisté à la montée en puissance du projet du Musée du quai Branly. De fait, le ratio crédits d'investissement consacrés aux équipements culturels en régions/crédits d'investissement consacrés aux équipements culturels nationaux est passé de 105 l'année dernière à 82 cette année.

Le tableau ci-dessous démontre le net décalage entre les deux plateaux de la balance : d'un côté on trouve de grands équipements lourds de l'autre, des équipements de proximité, auxquels s'ajoutent pour faire bonne mesure des projets souvent significatifs – votre rapporteur spécial pense notamment au centre d'art contemporain des abattoirs de Toulouse - mais d'une ampleur très limitée.

Evolution comparée des crédits d'investissement consacrés aux équipements culturels nationaux à Paris/ aux équipements culturels dans les régions

(En millions de francs)

Equipements culturels nationaux à Paris	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001
Musée Guimet	112.00	17.78	21.20	12.00	0.00
Musée d'Orsay	3.50	1.50	20.10	17.00	10.00
Théâtre national de l'Odéon	0.00	121.00	0.00	0.00	38.00
Ecole nationale supérieure des arts décoratifs	14.00	39.00	30.10	16.00	10.50
Ecole nationale supérieure des Beaux-Arts	5.00	5.00	10.00	11.20	2.00
Ecole d'architecture	22.00	22.00	22.00	48.00	52.00
CNAC-Georges Pompidou	326.00	129.00	47.50	8.00	0.00
Achèvement du Grand Louvre	200.00	220.60	63.92	8.60	0.00
Musée du Quai Branly	0.00	20.00	62.00	32.00	376.50
Centre national de la danse	10.00	20.00	17.00	16.50	10.20
Institut national d'histoire de l'art	0.00	20.00	40.00	60.00	18.70
Centre de la jeune création	0.00	0.00	0.00	17.00	0.00
Maison du cinéma	0.00	0.00	0.00	102.00	20.00
Cité de l'architecture et du patrimoine (Chaillot)	70.00	62.00	0.00	40.00	26.00
Palais garnier	0.00	36.00	36.50	30.00	40.00
Versailles	23.00	35.00	35.00	90.00	100.00
grand Palais	0.00	150.00	217.00	30.00	40.00
Restauration de l'orangerie	0.00	0.00	0.00	0.00	6.30
Passerelle solférino	0.00	0.00	0.00	0.00	4.00
TOTAL	785.50	898.88	622.32	538.30	743.90

Equipements culturels dans les régions	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001
Archives départementales et municipales	17.00	285.00	30.00	65.00	111.07
Abbaye de l'Ardenne (archives de l'IMEC)	1.00	2.00	5.20	0.00	0.00
Musées des collectivités locales	75.00	90.20	116.55	130.00	130.00
Ecoles régionales et municipales d'arts plastiques, ateliers, FRAC, centres d'art	15.00	23.08	29.85	29.85	32.63
Restructuration de la Villa Arson (Nice)	0.00	0.00	5.00	6.00	5.80
Centre d'art contemporain de Toulouse et Midi-Pyrénées (GPR)	25.00	0.00	1.00	0.00	0.00
Le Cargo (Grenoble) (GPR)	3.50	1.50	45.00	46.00	15.50
Lieu de diffusion de musique et de danse, aménagement des lieux de théâtre et de spectacles, publics ou privés	52.90	93.60	98.00	154.50	171.00
Orgues d'églises	3.50	3.00	3.50	3.50	3.50
Equipements de diffusion culturelle, centres culturels de rencontre	30.00	42.00	48.50	61.00	61.00
Musée Saint Pierre de Lyon (GPR)	11.00	8.35	11.00	0.00	0.00
Aménagement du site du Pont du Gard (GPR)	0.00	0.00	4.45	0.00	0.00
Centre national du costume de scène à Moulins (GPR)	11.70	14.00	16.00	0.00	5.67
Ecoles d'architecture	33.00	33.00	33.00	72.00	68.00
Plan de développement de la lecture publique en nouvelle calédonie	0.00	0.00	0.00	0.00	6.00
TOTAL	278.60	335.73	447.05	567.85	610.17

3. La décentralisation

La contractualisation constitue le corollaire du mouvement de déconcentration des crédits engagés par le ministère de la culture ; c'est ainsi qu'une mesure nouvelle de 17 MF est prévue pour accompagner la réforme des contrats de décentralisation dramatique et la mise en place d'un statut pour les centres chorégraphiques nationaux.

En outre, dans le contexte constitué par le développement des contrats d'agglomération de ville et de pays, il sera proposé aux collectivités locales volontaires de nouveaux protocoles de décentralisation culturelle débouchant sur une nouvelle répartition des responsabilités. Une enveloppe de 15 MF est prévue pour le lancement de ces "**protocoles de décentralisation culturelle**", qui devraient être au nombre de six à huit.

4. La résorption de l'emploi précaire

Face à une situation sociale instable, consécutive "à un recours injustifié à des agents précaires pour satisfaire les besoins permanents du service public", le ministère de la culture va poursuivre l'effort engagé l'année dernière avec l'accord du 10 juillet 2000 pour la résorption de l'emploi précaire. C'est ainsi que, comme en 2000, il est prévu en 2001 de **stabiliser 300 emplois de vacataires** de toutes les catégories grâce à la création de 190 emplois auxquels s'ajouteront 110 postes libérés par le transfert d'emploi contractuels vers les budgets des établissements publics.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

Depuis un certain nombre d'années déjà, on voit progressivement le ministère de la culture rentrer dans le rang.

Certes, le présent projet de budget continue de pouvoir faire état d'une croissance supérieure à celle du budget général et se rapproche de la "ligne bleue" du 1 %, mais le traitement de faveur budgétaire dont il bénéficie, ne le met plus à l'abri de l'obligation de compter.

De fait, le précédent ministre avait admis non sans un certain courage face à des milieux culturels nostalgiques de l'âge d'or des années 80, la nécessité de gérer.

Maintenant, il reste beaucoup de progrès à faire dans les esprits pour qu'au moment où l'on s'apprête à atteindre le sommet mythique du 1 %,

trouver de nouveaux objectifs pour la culture qui ne se résolvent pas en un “ toujours plus ”.

Votre rapporteur spécial ne peut, à cet égard, dissimuler ses inquiétudes : régulariser des créations d’emplois, c’est sans doute inéluctable, mais à la condition de mettre en place les outils de contrôle de gestion qui s’imposent même à la culture ; assumer l’héritage des grands projets nationaux en faisant face aux besoins en investissement et, plus encore, en fonctionnement, c’est non moins inévitable, mais à la condition de ne pas sacrifier le long terme et, en particulier, le patrimoine monumental ;

A. L’APRÈS 1 %

L’administration missionnaire voire visionnaire des années soixante ou des années quatre-vingt, a laissé la place à une administration gestionnaire dont la marge de manœuvre est chaque année plus étroite.

Alors que l’objectif du 1 % qui a mobilisé les énergies pendant 20 ans, est sur le point d’être atteint, on ne peut manquer de s’interroger à la fois sur le sens de l’objectif et sur la difficulté qu’il y aura à lui trouver un substitut dans un domaine caractérisé par des rigidités croissantes.

1. Les effets pervers du mythe

La longue marche vers le 1 % est donc sur le point de s’achever. Certes, il y a eu des accidents de parcours comme en 1997 qui a été caractérisée par une régression des crédits de près de - 3 % - et même d’environ - 8 % en raisonnant à périmètre constant – mais la progression reste spectaculaire, puisque l’on a assisté en un peu plus de vingt ans au quasi doublement de la part que représente la culture dans le budget de l’Etat.

Avec le recul, on ne peut que constater l’efficacité politique d’un objectif qui a placé la culture ou plutôt l’action culturelle au cœur des fonctions régaliennes de l’Etat .

Mais on peut aussi s’interroger sur les **facteurs structurels** qui ont permis d’atteindre cet objectif : une **longue tradition d’interventionnisme** que l’on peut résumer dans l’expression “ d’Etat culturel ”, la tendance croissante à considérer la **culture** comme le **vecteur privilégié de la communication gouvernementale** dans un contexte marqué par une certaine interpénétration entre les mondes des médias et de la culture, la **propension** corrélative, enfin, à **privilégier** le spectaculaire et **donc des grands équipements culturels**, qui par la masse des investissements et, plus encore,

les dépenses de fonctionnement qu'ils supposent, sont la cause directe de la montée des dépenses du ministère de la culture.

Du point de vue de l'économiste, la culture est un bien de luxe dont la consommation croît plus que proportionnellement au revenu. Il n'est donc pas illogique que sa part dans le budget des Français comme dans le budget de l'Etat augmente. Faut-il pour autant considérer cette croissance comme devant se poursuivre indéfiniment ?

A l'évidence, non.

D'abord, parce que cette revendication du " toujours plus " laisse planer le soupçon de ce qu'un tel objectif puisse révéler la propension des fonctionnaires concernés à développer leur activité indépendamment du public mais aussi celle de certains prestataires de services à ne vivre que de l'Etat. Accepter l'inflation budgétaire, c'est encourager, dans une certaine mesure, la fonctionnarisation d'activités dont on devrait penser au contraire qu'elles doivent rester, sinon libérales, du moins ne pas dépendre d'un seul commanditaire.

Ensuite, parce qu'elle aboutira inévitablement, compte tenu des contraintes budgétaires, à développer encore cette volonté d'affichage qui a déjà conduit à des pratiques de " **bourrage d'enveloppe** ".

La Cour des comptes note à cet égard dans la monographie qu'elle consacre au ministère de la culture dans son rapport sur l'exécution du budget 1999, que la création en 1997 du chapitre 41-10, dont les crédits relatifs aux bibliothèques, sont transférés intégralement en début d'exercice sur les chapitres 41-56 dotation générale de décentralisation et 41-56 DGD Corse du ministère de l'intérieur, est critiquable en ce qu'elle aboutit à " *augmenter formellement de près d'un milliard le budget initial du ministère.* " Dans le même ordre d'idée, le rattachement de l'architecture au ministère de la culture a contribué sensiblement à la réalisation de l'objectif.

En bref, la logique quantitative du 1 % a eu pour conséquence non seulement d'encourager les manipulations comptables mais encore d'entraîner des déformations dans la politique culturelle : privilégier ce qui se voit, vouloir faire d'abord du neuf, c'est être tenté **d'empiler les équipements et les actions**, au risque d'un **surinvestissement** d'autant plus évident que l'on ne remet pas en cause ce qui existe déjà ; faire de la culture ce que les économistes appellent un bien tutélaire, c'est aussi risquer de déconnecter l'offre de la demande.

Le nécessité d'anticiper sur les attentes d'un public naturellement conservateur justifie quelque audace ; mais faut-il pour autant se contenter, trop souvent, de salles sans spectateurs et d'expositions sans visiteurs ?

L'équilibre n'est pas chose facile à trouver entre un désengagement qui ferait de l'état un simple spectateur de la culture et une omniprésence de l'Etat culturel aboutissant, au nom de la primauté d'une logique de l'offre, à une action culturelle en circuit fermé.

2. Vers une refondation des objectifs de la politique culturelle ?

Gérer la stabilisation de ses moyens, 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, alors que ses marges de manœuvre ont tendance à se réduire.

Depuis 1997, environ 60 % des crédits du ministère sont consacrés à des dépenses de subvention, en fonctionnement, comme en investissement, au profit des établissements publics et des autres structures d'actions culturelles subventionnées.

Si l'on tient compte des crédits transférés à d'autres ministères et de ceux gérés notamment au 43-30 dans le cadre de procédures déconcentrées, on voit que **les marges de manœuvre du ministère proprement dit au niveau central sont de plus en plus limitées**. La montée des dépenses du **titre III** constitue un autre facteur de rigidité puisqu'elles représentent désormais **47,5 % du budget** contre moins de 40 % il y a seulement cinq ans.

A cela vient s'ajouter le fait que les dépenses exécutées par l'Etat hors subventions aux établissements publics, ne représentaient en 2000 que le tiers des crédits disponibles. Ainsi, **dans le domaine des spectacles vivants et des arts plastiques, ce sont plus de 70 % des crédits qui sont déconcentrés**.

Le " 1 % " s'est révélé un outil très efficace car il a permis de mobiliser toutes les énergies autour d'un critère simple lisible par tous. Il sera difficile de lui substituer un nouvel objectif. Face à la perspective d'une démobilisation des milieux de la création qui ont besoin d'un climat de confiance et de reconnaissance que la quête du 1 % alimentait naturellement, il faudra inventer autre chose et refonder les objectifs de la politique culturelle.

Certains réclament déjà que l'on déplace l'horizon à 1,5 voir 2 % ; pris au pied de la lettre un tel choix accentuerait les dérives ; mais pourquoi ne pas se fixer un nouvel objectif tenant compte des dépenses de tous les acteurs publics concernés, tant nationaux que locaux ? Pourquoi ne pas - dès lors que le 1 % est respecté - ne pas raisonner en fonction d'une d'enveloppe culture où seraient notamment retracés les efforts des collectivités territoriales ?

B. EFFETS ET MÉFAITS D'UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE LARVÉE

Par ailleurs, on peut rattacher à cette même politique d'affichage, la pratique **des régulations budgétaires clandestines** : plutôt que d'annuler les crédits ouvertement par la voie du Journal Officiel, plutôt que d'accepter les amendements d'ajustement des crédits comme ceux proposés par la commission des finances du Sénat, au risque alors de faire apparaître une moindre croissance, voire une diminution des dotations budgétaires, il est plus commode de recourir à l'autocensure budgétaire.

1. Le contrat de gestion de 1999

Le contrat de gestion conclu au printemps 1999 entre les ministères des finances et de la culture afin d'assurer le respect d'un objectif de progression de 1 % des dépenses en volume, a notamment impliqué pour ce dernier l'engagement de maintenir un niveau de crédits reportés sur l'exercice 2000 au moins égal aux reports de 1998, soit 1053 MF.

La volonté de respecter ses engagements a notamment conduit le ministère à bloquer sur les titres V et VI, un montant global de 781 MF. Constatant que les crédits finalement reportés se sont montés à 1291,5 MF la Cour des comptes observe dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1999 : *“ une telle mesure de régulation, moins directement visible qu'une pure et simple annulation de crédits, conduit de facto à accroître la tendance à la sous-consommation déjà accentuée sur les chapitres d'investissement, à rendre en partie artificielle la définition des prévisions budgétaires, et à détériorer les relations de l'Etat avec ses partenaires, notamment en ce qui concerne la restauration du patrimoine monumental... ”*

2. Des incertitudes sur l'exercice 2000

Votre rapporteur spécial n'a pas encore pu obtenir d'informations sur le contenu et la portée du contrat de gestion qui devrait être décidé et ce à deux mois de la fin de l'exercice.

Ainsi, non seulement on institutionnalise une forme de “ cavalerie budgétaire ” d'autant plus pernicieuse qu'elle apparaît largement occulte, mais encore celle-ci est mise en œuvre tardivement, ce qui ne peut que perturber la gestion du ministère, qui pourrait à nouveau connaître des **tensions sur les crédits de paiement**.

La réforme de l'ordonnance organique devra veiller à encadrer strictement ce genre de pratique qui tend à diminuer la portée de l'autorisation budgétaire.

C. L'AUGMENTATION DE L'EMPLOI : RÉGULARISATION OU RELÂCHEMENT ?

Après plusieurs années de régression ou de stagnation entre 1992 et 1995, les emplois budgétaires ont recommencé à croître depuis 1996. S'agit-il de régularisations indispensables permettant de " repartir sur le bon pied " ou de l'amorce d'un relâchement ?

1. La nécessaire résorption de l'emploi précaire

Sous la pression des grèves qui sont intervenues à la fin de l'année 1998 mais surtout au printemps 1999, le ministère de la culture a été amené à mettre en place un plan de résorption de l'emploi précaire.

269 agents ont ainsi été nommés et titularisés au 1er juillet 2000 dans le corps des agents techniques d'accueil, de surveillance et de magasinage, tandis que s'y ajouteront les 70 agents qui seront admis au concours spécial d'intégration dans le corps des agents administratifs et ceux qui réussiront les concours spéciaux de recrutements (18 et 14 postes réservés) dans les corps des adjoints et secrétaires administratifs.

Ces dernières titularisations résultent des créations d'emplois que le ministère de la culture et de la communication a obtenues pour 2000, à savoir 206 emplois d'agents techniques d'accueil, de surveillance et de magasinage et 57 d'agents administratifs, augmentées des vacances d'emplois.

Par ailleurs, 15 emplois d'agents contractuels créés au budget des établissements publics à caractère administratif du musée du Louvre et du musée et du domaine national de Versailles, ont permis la stabilisation d'un nombre équivalent d'agents non titulaires rémunérés sur crédits et 32 créations d'emplois d'agents contractuels permettront la régularisation d'un nombre égal d'agents rémunérés par des associations "para-administratives".

Le projet de budget 2001 s'inscrit dans cette même logique en prévoyant la création de 300 emplois destinés à résorber l'emploi précaire, qui se décomposent de la manière suivante :

- 137 seront destinés à la stabilisation d'agents non titulaires dans la filière administrative dont 55 en catégorie B et 12 en catégorie A,

- 90 seront destinés à la filière de l'accueil, de la surveillance et du magasinage,

- 21 à la filière de documentation,

- 45 emplois seront créés pour stabiliser des personnels rémunérés par des associations dont 35 dans la filière recherche (pour les personnels de la carte archéologique) et 10 emplois d'agents contractuels,

- enfin, 7 emplois permettront l'intégration de 7 agents contractuels affectés depuis 1994 à la délégation générale à la langue française.

Par ailleurs, 111 emplois budgétaires devraient être créés au budget des établissements publics qui permettront pour partie de stabiliser des agents non titulaires rémunérés sur crédits.

2. Une augmentation des effectifs non négligeable

Hors établissements publics, les effectifs du ministère de la culture sont restés presque égaux entre 1996 et 1999, en passant de 14 671 à 14 700. En revanche, à partir de 1999, le rythme s'accélère, puisque le nombre des emplois de l'Etat se monte à 14995 en 2000 et doit atteindre 15300 en 2001.

L'évolution des emplois dans les établissements publics apparaît structurellement orientée à la hausse : on part ainsi de 4 266 en 1997 pour atteindre 4812 en 2001, soit une augmentation de 546 emplois, dont seulement 167 correspondent à la stabilisation d'emplois précaires.

Globalement, ministère et établissements publics confondus, l'emploi passe **entre 1996 et 1999**- selon les informations fournies par le dossier de presse du ministère -, de 18.937 à 20.112, ce qui représente **1.175 créations de postes**, dont une petite moitié seulement, correspond à des régularisations d'emplois précaires : 467 régularisation mais aussi 708 créations nettes, en 4 ans, ce qui est loin d'être négligeable du point de vue des finances de l'Etat.

D. DES PROGRES INEGAUX DANS LA MESURE DES COUTS ET DE L'EFFICACITE

En dépit d'avancées non négligeables, 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 lente mise en place des outils de suivi comptable

Dans l'ensemble, l'administration de la culture ne dispose pas encore des outils de gestion à la mesure des crédits dont elle a la charge.

A l'exception de la Comédie Française, exemplaire à cet égard, **aucun des grands établissements culturels ne dispose encore d'une comptabilité analytique** permettant de connaître le coût complet de ses opérations, même si un certain nombre d'entre eux ont mis en place des outils comptables sommaires.

A la Bibliothèque nationale de France, il n'est pas prévu, à l'heure actuelle, de mettre en place de comptabilité analytique dans la mesure où il a fallu mobiliser tous les moyens disponibles pour assurer le bon fonctionnement de l'informatique tournée vers le lecteur.

En revanche, des réflexions sont en cours tant au Centre national de la danse qu'au Conservatoire de Musique de Paris pour doter ces établissements de systèmes de comptabilité complets.

D'autres organismes possèdent déjà des outils comptables plus ou moins sophistiqués, inégalement performants :

- L'Opéra de Paris dispose – comme certains théâtres nationaux - d'un logiciel de codification analytique, qui permet de répartir les charges de gestion, les recettes et les activités annexes par production mais non les dépenses de fonctionnement générales et de personnel (techniciens, chœurs, ballet) ;
- La Réunion des musées nationaux a un logiciel comptable JADE, qui s'est révélé inadapté à la diversité et à la complexité des tâches de l'organisme : on s'efforce d'en mettre en place une version améliorée pour le début 2002 ;
- Le Louvre a institué un système ventilant ses dépenses par grandes fonctions, telles qu'elles résultent du contrat d'objectif, mais sans prendre en compte les coûts de personnels essentiellement supportés par le ministère de la culture.

Trois remarques peuvent venir en conclusion de cet état des lieux : d'une part, on voit que les contrats d'objectifs peuvent jouer un rôle important dans la diffusion des techniques comptables, en ce qu'ils s'accompagnent de la définition d'indicateurs de performance ; d'autre part, les dépenses de personnel pourraient rester insuffisamment prises en compte à cause de l'importance des fonctionnaires travaillant dans ces organismes ; enfin, il

convient de donner aux organismes qui sont en mesure de les utiliser efficacement, les moyens de mettre en place des outils comptables.

On retrouve ici un cas particulier de manque de lisibilité des comptes et donc des coûts qui résultent au sein même du budget de l'Etat des pratiques de détachement et de mise à disposition.

Par ailleurs, la poursuite du processus de déconcentration n'est pas favorable à l'exercice du contrôle parlementaire, ni même d'ailleurs à la connaissance par l'administration de l'action du ministère.

Le nouveau logiciel informatique, nommé "**Quadrille**", n'est toujours pas en place : outil de suivi comptable et d'analyse de la dépense, ce logiciel serait tout à la fois une aide à la gestion pour les directions régionales des affaires culturelles et une base de gestion analytique en consolidation à l'échelon national.

2. 2. La nécessité d'une évaluation de l'efficacité de la dépense

En la matière, il semble que la situation évolue et que le ministère de culture soit sur le point de donner une impulsion nouvelle à ses travaux d'évaluation. En 1999, le comité de l'évaluation du ministère de la culture et de la communication a approuvé les conclusions de deux évaluations. Elles concernaient :

- les dispositifs d'aides à la traduction d'ouvrages français en langues étrangères ;

- les associations départementales et régionales de développement musical et chorégraphique (ADDMC et ARDMC).

En 2000, deux évaluations ont été lancées et seront achevées à l'automne. La première vise les mesures tarifaires (jeudi à 50 Francs) prises par le ministère de la culture et de la communication et concerne les cinq théâtres nationaux (Comédie-Française, Théâtre National de Strasbourg, Théâtre de la Colline, Théâtre de l'Odéon, Théâtre de Chaillot). La seconde vise la mesure des "dimanches gratuits" dans les musées. Pour la réaliser un panel d'enquête de 13 musées a été constitué : 12 musées nationaux (4 à Paris, 4 en Ile-de-France, 4 dans d'autres régions) et le Musée du Louvre. Il faut dans les deux cas évaluer l'impact socio-économique de la mesure pour en déterminer l'efficacité.

Maintenant, on remarque que les sujets choisis restent d'ampleur relativement limitée et que l'on ne s'attaque pas à des questions qui touchent au cœur de la politique culturelle.

Présenter le budget sous forme de programmes, réaliser comme le fait le ministère un rapport d'activité – au demeurant fort abstrait –, c'est bien, mais cela est de peu d'efficacité si l'on ne se donne pas en même temps les moyens d'évaluer la façon dont sont accomplies tout ou partie de ces grandes missions.

On remarque, par ailleurs, non sans une certaine satisfaction, que la réforme des aides aux compagnies théâtrales témoigne d'un nouvel état d'esprit moins favorable à la reconduction automatique des subventions : c'est ainsi que c'est plus de 170 compagnies nouvelles ont été aidées en 2000.

E. LE PATRIMOINE CONTRAINT PAR LE POIDS DES GRANDS TRAVAUX

En fait, l'abandon, au nom d'un pragmatisme non complètement dépourvu de fondement, du système des lois programmes sur le patrimoine, démontre que les arbitrages budgétaires se font, compte tenu de l'urgence, plutôt en défaveur du patrimoine.

On a tendance à privilégier ce qui se voit, l'action culturelle et les grands projets, au risque d'une détérioration de notre héritage, alors qu'avec la reconnaissance de l'intérêt du patrimoine du XXe siècle, notamment industriel, le nombre de bâtiments à protéger ne cesse d'augmenter.

1. La grande misère des monuments historiques

Sur les quelque 40 000 bâtiments protégés, 50 % appartiennent à des propriétaires privés, 45 % à des communes, 4 % à l'Etat.

Le nombre de monuments historiques “ en péril ” (état où, en l'absence de mesures de sauvetage ou d'intervention à très court terme, il y a un risque élevé de disparition de la totalité ou d'une partie du monument) ou celui des monuments en “ état défectueux ” (état où, en l'absence d'opérations de travaux à court terme, il y a un risque élevé de dégradation de la totalité ou d'une partie du monument) sont restés respectivement aux alentours de 470 et 3690 unités après une pointe au niveau de 487 et 3709 unités en 1998.

On pare manifestement au plus pressé sans avoir les moyens de mettre hors de danger des monuments, pourtant classés et donc considérés comme appartenant à l'héritage national.

On ne note pas dans le budget pour 2001 d'améliorations significatives. Ainsi au chapitre 35-20, qui depuis 1996 ne concerne plus que

l'entretien des monuments historiques appartenant à l'Etat, les crédits inscrits

en LFI continuent de rester au niveau de 80 MF : 77.9 MF en 1997 et 1998, 79 MF en 1999, 82 MF (dont 3 millions de crédits non reconductibles) en 2000, 83 MF pour 2001 avec une mesure nouvelle de 1 MF à caractère tout à fait symbolique.

Les dépenses d'entretien pour les monuments historiques appartenant à l'Etat et, notamment, les 87 cathédrales et les 100 monuments ouverts au public ont représenté **moins de 200 000 francs par bâtiment**. La Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1999 souligne que pour pallier partiellement cette insuffisance, le ministère réserve sur ses crédits d'investissement de ses directions régionales du chapitre 56-20 des enveloppes dites d'interventions ponctuelles, afin de réaliser des interventions d'urgence : elle indique que ces ponctions sur les crédits du chapitre 56-20 se sont montées à 11,35 MF, sans qu'aucune évaluation fiable ne puisse être effectuée pour les crédits déconcentrés.

On remarque également que l'Etat fait toujours aussi peu d'efforts pour aider les propriétaires de monuments historiques. Ainsi la dotation prévue au chapitre 43-30 restera pour 2001 une fois de plus égale à 69 MF.

La tempête des 26 et 27 décembre 1999, dont le coût a été initialement estimé à 630 MF pour les bâtiments appartenant à l'Etat et 400 MF pour les autres bâtiments, **a constitué le révélateur du mauvais entretien de nos monuments historiques**.

Le collectif budgétaire du 13 juillet 2000, a ouvert en AP comme en CP 242 MF sur le chapitre 56-20 et 195 MF sur le chapitre 66-20 pour faire face à la situation. L'achèvement des réparations des dégâts causés par les tempêtes des 26 et 27 décembre 1999, notamment dans les domaines nationaux de Versailles et Saint-Cloud, à la Sainte-Chapelle du château de Vincennes ou aux cathédrales de Rouen et de Paris.

C'est en effet le domaine national de Versailles qui a subi les dégâts les plus spectaculaires évalués à 245 MF. Au delà des 5 MF de mécénat, 89 MF a été ouverts en AP dans le cadre du collectif budgétaire de printemps et une ouverture supplémentaire de 151 MF devrait intervenir dans le collectif budgétaire de fin d'année.

Il faut préciser que les collectivités locales et les propriétaires privés touchés par les intempéries qui souhaiteraient déléguer la maîtrise d'ouvrage des travaux à l'Etat, devront s'acquitter de leur participation, y compris les indemnités d'assurance sous la forme de fonds de concours au chapitre 56-20. Dans le cas contraire, si les collectivités ou les propriétaires privés souhaitent conserver la maîtrise d'ouvrage, ils devront adresser une demande de subvention à la direction régionale des affaires culturelles, subvention qui sera financée sur le chapitre 66-20.

En ce qui concerne la mise en œuvre de ces procédures, il faut noter le point suivant : si les 300 MF prévus pour les bâtiments appartenant à l'Etat sont largement engagés, il n'en est pas de même des 200 MF destinés aux monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat.

2. Les grandes opérations au jour le jour

Votre rapporteur spécial n'entend pas remettre en cause le principe des grandes opérations en cours. Ses observations portent en fait plus sur leur programmation financière – pourquoi inscrire des crédits dont on sait qu'ils ne pourront être engagés et qu'ils devront être reportés – et sur, pour deux d'entre elles, en l'occurrence la rénovation du Grand palais et du Palais de Tokyo, sur l'absence de projet de fond.

En 1998, 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 contester l'intérêt de l'opération. Mais, ce qui était apparu possible à votre commission en dépit des protestations véhémentes du ministre d'alors, apparaît raisonnable dans la mesure où deux ans après les travaux n'ont toujours pas commencé

Après avis favorable de la commission spécialisée des marchés, le marché de maîtrise d'œuvre a été notifié en novembre 1999 à l'équipe d'architectes Francis Soler/Frédéric Druot, lauréate du concours organisé par le ministère de la culture et de la communication en 1995.

Le permis de construire a été déposé en mai 2000 auprès de la préfecture de région Ile-de-France ; il devrait être obtenu à l'automne 2000. La consultation des entreprises devrait être lancée fin janvier 2001, et selon le calendrier prévisionnel, les travaux débuteront en juillet 2001 pour être achevés au second trimestre 2003.

Le coût global prévisionnel, comprenant le coût des études et des travaux (TTC), s'élève à 358,5 MF à valeur d'avril 1999.

Les stocks d'AP ouvertes pour cette opération jusqu'à la loi de finances 2000 s'élèvent à 356,15 MF. Le projet de loi de finances pour 2001 comporte une ouverture de 5 MF au titre de l'aménagement de la cuisine du restaurant collectif. Les montants d'AP engagées au 1er septembre 2000 s'élèvent à 42,8 MF.

Comme on l'avait déjà souligné l'an passé, **la restauration du Grand Palais, fermé depuis 1994, n'est toujours pas entrée dans sa phase opérationnelle.**

On peut rappeler que l'enveloppe prévue pour la première phase de l'opération s'élève à 400 MF ; 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 MF.

L'opération a été financée progressivement à hauteur de 33 MF en 1994, 150 MF en 1998, 217 MF en 1999 et 30 MF en 2000 . Une ouverture de 40 MF, toujours en termes d'autorisations de programme, est prévue dans le projet de loi de finances pour 2001 au titre de la deuxième phase de cette opération.

Il a été précisé que les travaux se dérouleraient de la façon suivante :

- les travaux de la première tranche concernant essentiellement la grande Nef doivent démarrer au premier trimestre 2001 et durer 36 mois, pour s'achever à la fin du premier trimestre 2004 ;

- la deuxième phase des travaux de consolidation, qui portent sur le reste du Grand Palais, devrait intervenir au milieu de l'année 2002 et s'achever à la fin de l'année 2004 ;

- enfin, les travaux de restauration de façade et des sculptures devraient être réalisés entre 2003 et 2004. Les autorisations de programme prévues au projet de loi de finances pour 2001 permettent d'engager les études et les travaux à ce titre.

Votre rapporteur spécial peut à ce stade faire l'observation suivante : ce qui est étonnant, ce n'est pas que l'avenir du Grand Palais reste encore indéterminé, ce que l'on peut comprendre eu égard à la complexité de l'opération, au nombre de parties prenantes et à la diversité des choix possibles ; c'est plutôt que le ministère n'ait pas mis en place une structure d'analyse et de proposition chargée de procéder aux consultations qui s'impose pour éclairer la décision du ministre.

Le Palais de Tokyo, inauguré pour l'exposition de 1937 par Léon Blum a abrité le musée national d'art moderne jusqu'en 1976. Il aurait dû accueillir le Musée et l'Ecole 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 quelques dizaines de MF d'études en pure perte.

La précédente loi de finances lui a trouvé une affectation provisoire avec le **Centre de la jeune création française**, un outil de diffusion largement souhaité tant par les artistes que les galeries. On note que **le centre d'art n'occupera que 3000 mètres carrés sur 18 000 mètres carrés, ce qui laisse 15 000 mètres carrés sans affectation.**

Il est précisé qu'il est prévu pour son installation 17 MF d'autorisations de programme, auxquels s'ajoutent des crédits de fonctionnements : 2 MF avait été inscrits en 2000 sur le chapitre 43-20 du budget de la culture pour 2000 ; pour 2001, année au cours de laquelle commencera pleinement l'activité du centre, une mesure nouvelle de 5 MF est prévue au projet de loi de finances. En plein exercice, la structure de gestion du centre devrait fonctionner avec une subvention publique de 10 MF, auxquelles devraient s'ajouter les ressources générées par son activité (billetterie), les redevances de concessions (restaurant, librairie...) et les recettes de parrainage et de mécénat.

Le lancement du projet du **Musée des arts premiers** semble s'effectuer dans des conditions normales. Le projet dont la charge, financée à part égale par le ministère de la Culture et le ministère de l'Education nationale, été évaluée, en investissement, à 1,1 milliard de francs a déjà donné lieu à des engagements de crédits. En 1999, ont déjà été inscrits 15 MF de frais de fonctionnement, 50 MF de frais d'acquisition et 124 MF en AP (34 MF en CP).

Il faut souligner comme on l'avait déjà fait l'année dernière que le sort de ces deux bâtiments est étroitement lié à la solution qui sera donnée au **problème général d'affectation des lieux ou des collections**, qu'il s'agisse de l'actuel Musée des arts africains et Océaniens, dont l'avenir préoccupe tout particulièrement votre rapporteur spécial, 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.

Votre rapporteur spécial comprend ceux qui, notamment parmi les créateurs, regrettent l'insuffisance de telle ou telle dotation, mais il **ne critiquera pas le présent projet de budget en raison de la croissance trop modérée de ses crédits**

Il reste convaincu que, si de nouvelles actions doivent être financées, elles peuvent l'être par **redéploiements de crédits** pour les crédits de fonctionnement et d'intervention ou, en ce qui concerne les investissements, par un **réaménagement du phasage des opérations** ou la **remise à plat des priorités.**

Une étude approfondie de l'offre culturelle est indispensable. Celle-ci passe par une évaluation systématique d'une politique que son objet ne peut mettre a priori au-dessus des considérations d'efficacité de la dépense.

COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Rapporteur spécial : **M. Claude BELOT**

III. LES DONNÉES BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES

Le budget du secteur public de la communication audiovisuelle pour 2001, tel qu'il est retracé dans le fascicule jaune " secteur public de la communication audiovisuelle ", s'élève à **20.604,1 millions de francs** contre à **19.421 millions de francs en 2000**, soit une **augmentation de 6,1 % par rapport à la précédente loi de finances initiale**.

Cette **progression globale de 1183,1 millions de francs**, est la résultante d'une **hausse de 1.472,5 millions de francs des ressources publiques (+ 10,3 %)** et d'une **baisse de 255,3 millions de francs (-6 %) des ressources propres des organismes**.

Le **partage entre ressources publiques et ressources propres** doit s'effectuer en 2000 sur la base d'un rapport **76,7 % / 23,3 %**, contre **73,3 % / 26,7 %**, en 2000 et **69,4 et 30,6 %** en 1999.

Il y a là l'effet d'une politique délibérée d'affirmation des missions de service public ; il faut y voir aussi la conséquence d'une certaine contraction de la place des chaînes publiques sur le marché publicitaire.

A. L'EFFORT PUBLIC DANS LE SECTEUR AUDIOVISUEL

Le présent budget reflète indiscutablement les engagements pris par l'Etat dans le cadre de la loi n°2000-719 du 1^{er} août 2000 sur la communication audiovisuelle.

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),**
- **net accroissement des crédits inscrits aux services généraux du Premier Ministre (Chapitre 46-01), qui passent de 900 millions de francs à 2164,2 millions de francs (TTC).** Cette évolution amplifie la forte progression déjà enregistrée l'année dernière.

Effort public en faveur du secteur public de l'audiovisuel hors taxes

	1997	1998	1999	2000	2001	Différence	%
	millions de francs	millions de francs	millions de francs	millions de francs	millions de francs		
Redevance	10 922,00	11 681,50	12 250,70	12 849,90	13 227,80	377,90	2,94
Subventions	1 116,00	738,10	572,00	1 333,50	2 571,70	1 238,20	92,85
dont exonérations	669,00	286,10	120,00	881,50	2 119,70	1 238,20	140,47
dont subventions ministères	447,00	452,00	452,00	452,00	452,00	-	-
Total	12 038,00	12 419,60	12 822,70	14 322,00	15 794,50	1 477,50	13,47

2. La redevance

Dans le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, les recettes hors taxes de redevance augmentent de 377,9 millions de francs pour atteindre 13 222,8 millions de francs H.T. Cette **augmentation de 2,94 %** est à comparer à l'accroissement de **737,8 millions de francs - soit une croissance de 6,02 % - constaté en 2000.**

Après être passée de 700 à 735 francs de 1997 à 1998 et à 744 francs en 1999, la redevance, qui a été portée à **751 francs en l'an 2000, ne doit pas connaître d'augmentation pour 2001.**

Ainsi la progression des recettes prévues pour 2001 résulte exclusivement de l'accroissement du nombre de comptes payants par suite de la non augmentation du taux de la redevance.

La progression est donc soutenue mais en ralentissement par rapport à la tendance de ces dernières années au cours desquelles le produit de la redevance à cru nettement plus vite que le taux de la taxe par suite des

contrôles mais également de la forte augmentation du nombre de téléviseurs vendus : ainsi, en 1999, le produit a connu une croissance qui s'est située à 3,3 points au dessus de celle de la redevance elle-même.

Le ralentissement de l'expansion de l'assiette – on a enregistré au premier semestre 2000, 340 500 comptes couleur supplémentaires, contre 387 500 au premier semestre 1999, - pourrait s'expliquer par **l'importance des remises gracieuses consécutives aux instructions gouvernementales.**

Quant à la question des excédents qui avait suscité une belle unanimité des parlementaires, elle pourrait se reposer dès lors **que l'excédent non distribué de l'exercice 1999 atteint 200 millions de francs.**

On remarque également que les coûts directs du service de la redevance, qui s'élèvent à 482,4 millions de francs, comme pour l'année 2000, font désormais l'objet d'un versement direct au budget général et non d'un rattachement par voie de fonds de concours pour satisfaire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, telle qu'elle résulte de sa décision n°94-351 du 29 décembre 1994.

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.

Les recettes du secteur public sont la résultante de facteurs multiples : nouvelles limitations introduites par la dernière loi audiovisuelle, concurrence accrue, également, des chaînes privées qui n'ont jamais été aussi dynamiques au niveau publicitaire.

On note que les chaînes hertziennes ne ressentent pas encore aux niveaux de leurs recettes l'impact de certaines évolutions à long terme comme la multiplication des chaînes thématiques ou le développement d'Internet, en dépit d'un nouveau mode de mesure de l'audience, qui permet de prendre en compte la part des chaînes thématiques .

1. Les recettes publicitaires des chaînes publiques en 2000 et perspectives pour 2001

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 2001 que les ressources propres du secteur public audiovisuel

atteindront **4809,6 milliards de francs**, soit un niveau inférieur de quelque 230 millions de francs à celui annoncé en loi de finances initiale pour 2000.

Ce recul de 4,6 % des ressources propres correspond à celui, plus sensible, des **recettes de publicité et de parrainage**. Les objectifs prévisionnels du groupe France télévision s'établissent à 3508,4 millions de francs contre 3790,2 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2000, soit un recul de 281 millions de francs. La régression est encore plus nette par rapport aux objectifs 1999, qui avec 4352 millions de francs s'établissaient à un niveau supérieur de 844 millions de francs aux perspectives actuelles pour 2001.

Cette évolution reflète la baisse des objectifs publicitaires assignés à France 2 et France 3 en application de la loi du 1^{er} août 2000, que le gouvernement avait déjà anticipé en décidant **d'abaisser à partir du 1^{er} janvier 2000 de 10 à 12 minutes de la durée moyenne des écrans publicitaires en heure glissante, durée qui sera diminuée à 8 minutes en 2001.**

Ce recul intervient paradoxalement alors que le marché publicitaire est en pleine expansion : ainsi, les investissements publicitaires à la télévision sont-ils en progression de 10,8 % sur les sept premiers mois à 17,2 milliards de francs selon les données Secodip.

Cette hausse des investissements publicitaires est due à une bonne conjoncture mais également à la **hausse de la durée d'écoute moyenne** par individu âgé de "4 ans ou plus", qui a progressé de 16 minutes à **3 heures 41 minutes par jour** par rapport à la même période en 1999. La durée d'écoute par téléspectateur a dans toutes ses "tranches" progressé significativement.

Par suite de cette audience croissante, le coût d'utilisation de la télévision est en baisse de 2,3 % par rapport à juillet 1999 auprès de la principale cible des "ménagères de 15 à 49 ans". De plus, le coût/GRP (base 30 secondes), l'indicateur rapportant le tarif brut d'un spot de 30 secondes à l'audience de l'écran publicitaire, a profité aux annonceurs, puisque le coût moyen aura été de 17 560 francs.

Parmi les familles de médias, la télévision, avec 21,9 milliards de francs de chiffres d'affaires et 33,6% de part de marché, se situe derrière la presse qui reste encore nettement le premier support publicitaire avec 28 milliards de francs de chiffre d'affaires et 43% de part de marché.

2. La place du secteur public sur le marché publicitaire

Compte tenu des nouvelles contraintes imposées pour la diffusion publicitaire par les cahiers des charges des chaînes (10 minutes par heure glissante au lieu de 12 minutes et 4 minutes maximum pour un même écran), les objectifs fixés par la Loi de Finances 2000 sont en diminution par rapport à l'année précédente :

Publicité

En MF.H.T.	1999		2000	Evolutions en %	
	Loi de finances	Réalisations	Loi de finances	sur LFI 99	sur réalisations 99
France 2	2 526	2 509	2 158	-14,60%	-14,00%
France 3	1 807	1 655	1 603	-11,30%	-3,00%
Total France Télévision	4 333	4 164	3 761	13,20%	-9,70%

Les objectifs 2000 sont donc en net retrait : France 2 se situe à un niveau inférieur de 14% tant par rapport aux objectifs que par rapport aux réalisations 1999 ; France 3 présente des écarts moindres dans la mesure où les objectifs 2000 avaient intégré un décalage de plus de 150 millions entre objectifs et réalisations en 1999.

Cette évolution reflèterait en partie une variation plus forte du volume de publicité diffusable sur France 3 que sur France 2, soit respectivement – 22% et – 25% - compte tenu de la structure de la grille.

Ce différentiel d'évolution entre les objectifs et le volume diffusable ainsi que l'érosion des audiences sur les cibles " commerciales " privilégiées par les annonceurs, ont conduit les conseils d'administration des deux chaînes à retenir, dans leur budget 2000, des objectifs de publicité nettement inférieurs à ceux fixés par la Loi de Finances.

Par rapport à ces objectifs, les réalisations se situent en fait sensiblement au dessus des perspectives budgétaires révisées et même de ceux initialement fixés par la loi de finances pour France 2. En revanche, France 3 reste en dessous des objectifs fixés par la loi de finances pour 2000.

	Estimation	Objectifs budgétaires	Sur budget	sur LFI 99	sur réalisations 1er semestre 1999
France 2	1 206	1 077	129	109	-49
France 3	808	792	16	-26	-42
Total France Télévision	2 014	1 869	145	83	-91

en M.F. HT

Cette évolution traduit à la fois les limitations en matière d'écrans et un certain tassement de l'audience des ménagères de moins de 50 ans dont on sait qu'elle est particulièrement recherchée par les annonceurs.

Ainsi, voit-on que si en termes de recettes globales, France télévision maintient à peu près son chiffre d'affaires en dépit d'une diminution de 26 % de ses espaces publicitaires en volume, elle perd 5 points de part de marché publicitaire entre le premier semestre 1999 et le premier semestre 2000, malgré le redressement de l'audience comme le montrent les tableaux ci-dessous.

Evolution de la part du marché publicitaire de France 2 et France 3

En %	1998	1999	Evol 98-99	1999 1er sem.	2000 1er sem.	Evolution 1999/2000
France 2	17,40%	16,10%	-1,3pt	15,9%	13,0%	-3,0pt
France 3	11,50%	10,40%	-1,0pt	10,6%	8,5%	-2,1pt
France Télévision	28,90%	26,50%	-2,3pt	26,5%	21,5%	-5,0pt

Source : Sécodip

Evolution de la part d'audience de France 2 et France 3 - ensemble journée

en %	1998	1999	Evol 97-98	1999 1er sem.	2000 1er sem.	Evol. 1er sem. 1999-2000
France 2						
PDA Emission (4 ans+)	23,40%	23,40%		23,20%	23,90%	+0,7pt
PDA Emission (Men<50)	20,40%	20,50%	-0,3pt	20,20%	20,30%	+0,1pt
France 3						
PDA Emission (4 ans+)	17,60%	17,10%	0,7pt	16,90%	17,80%	+0,9 pt
PDA Emission (Men <50)	13,60%	12,70%	-0,5 pt	12,50%	13,10%	+0,6 pt
France Télévision						
PDA Emission (4 ans +)	41,00%	40,50%	-0,7pt	40,10%	41,70%	+1,6 pt
PDA Emission (Men <50)	34,00%	33,20%	-0,8pt	32,70%	33,40%	+0,7 pt

Source Médiamétrie

C. LES RÉSULTATS FINANCIERS

Sur le plan financier l'année 1999 aura été difficile pour France 2 et France 3, ainsi que pour RFO et Radio France qui ont connu des résultats déficitaires.

1. Les sociétés du groupe France télévision

Le CSA a porté l'appréciation de " satisfecit préoccupé " sur la gestion de France 2 et France 3, pour lesquels l'exécution budgétaire 2000 se présente sous des auspices plus favorables.

a) France 2

Le résultat net comptable accuse un déficit de **-249,9 millions de francs**, à comparer aux excédents de 3,7 et 58,5 millions de francs enregistrés en 1998 et 1997. Il est dû pour partie à un **changement du mode comptabilisation des amortissements dérogatoires** et se monte hors variation de méthodes comptables à - 121,6 millions de francs.

On se rapproche ainsi du déficit constaté en **exécution budgétaire** soit - **90,8 millions de francs**, qui résulte, comme en 1998, d'un surcroît de dépenses (+77,8 millions de francs) amplifié par des réalisations de recettes moindres que prévu (-13,5 millions de francs).

On peut noter les points suivants :

- les charges de personnel se sont accrues de 3,3% en dépit des postes non pourvus, tandis que **les effectifs moyens permanents continuent d'augmenter** : + 209 emplois depuis 1997 pour un effectif total fin 1999 de 1541 ;
- le **coût de la grille** est **maîtrisé** en dépit des surcoûts liés à la couverture de la guerre du Kosovo, ce qui est corroboré par le fait que le résultat d'exploitation est voisin de l'équilibre (- 3,8 millions de francs), hors changement de méthodes comptables

b) France 3

Le **déficit comptable** s'établit à - **118,6 millions de francs** pour un **résultat budgétaire de -98,7 millions de francs**. Cette dégradation s'explique essentiellement par une **moins value des recettes publicitaires de 116,5 millions de francs** et par la poussée des charges qu'elles résultent de la couverture du Kosovo ou de la difficulté à maîtriser les charges de personnel : on remarque, ainsi un **accroissement de 238 unités du personnel moyen permanent** de la chaîne qui atteint 3975 fin 1999.

c) *La cinquième*

La chaîne a vu ses comptes se maintenir à l'équilibre en 1999 avec un **bénéfice comptable de +0,4 million de francs**. Ces résultats méritent les commentaires suivants :

- Avec 41,5 millions de francs, **les recettes publicitaires sont deux fois plus importantes que celles prévues au budget** ;
- **Les dépenses de personnel sont maîtrisées**, tandis que les charges de structures sont en régression de 3,2 millions de francs après les économies déjà réalisées en 1997 et en 1998.

2. Les autres organismes de l'audiovisuel public

Deux organismes sur cinq accusent des résultats négatifs, ce qui est préoccupant tant pour Radio France que pour RFO.

a) *L'Institut national de l'audiovisuel*

Au delà du **résultat comptable positif de 5,2 millions de francs**, il faut noter, après le recentrage de l'organisme sur ses missions de collecte et de conservation du patrimoine audiovisuel, deux évolutions positives :

- L'amélioration de 2,2% des recettes contractuelles ;
- La **forte diminution des charges** – -33,7 millions de francs – consécutives tant à la maîtrise des dépenses de personnel qu'à celle des frais de fonctionnement.

b) *ARTE-France*

Le **résultat comptable** est positif avec **+11,3 millions de francs** en 1999.

On note les points suivants :

- Le **tassement des charges d'exploitation hors programme** – -16,2 millions de francs – ainsi que des dépenses liées aux programmes – -3,2 millions de francs – ;
- La **régression des charges de personnel de 4,9 millions de francs** due pour partie au recul de 6,1% de l'effectif moyen pondéré de la chaîne ;

c) Radio France

Le **résultat comptable** s'établit à **-39 millions de francs**. On remarque à cet égard :

- Que ce déficit tient pour une part à **la forte hausse des dotations pour provisions**,
- Mais aussi des **dérapages en matière de dépenses de personnel** qui sont en dépassement de plus de 43,9 millions de francs par rapport au budget initial, dont on observe qu'elles sont financées en partie par une reprise de provision de 11 millions de francs destinée à couvrir des départs en retraite, et qu'elles portent sur des personnels occasionnels ;
- **la bonne tenue des recettes de publicité et de parrainage.**

d) RFO Réseau France Outre-mer

Dans un contexte marqué par une nette érosion de l'audience, la société a dégagé un **déficit comptable de 45,9 millions de francs**, supérieur de 25 millions de francs à celui de 1998.

On note les éléments suivants :

- L'exécution budgétaire révèle un léger dépassement pour les charges, compensé par de bonnes performances en matière de recettes publicitaires ;
- La dégradation du résultat d'exploitation en déficit de -51,1 millions de francs par suite de la diminution des reprises de provision, ainsi que de la situation financière : **le niveau de la trésorerie se dégrade fortement** passant de +85,5 à -22,3 millions de francs de 1998 à 1999.

e) RFI Radio France Internationale

L'excédent comptable se monte en 1999 à **+0,3 millions de francs** contre un déficit de 8,4 millions de francs l'année précédente.

On peut noter que ce résultat est acquis grâce à **des économies de fonctionnement sur un budget révisé** en baisse et que l'excédent d'exploitation combiné avec le retard sur le budget d'équipement, a permis une nette amélioration de la trésorerie, qui passe de -8,1 à +20,1 millions de francs à la fin de 1999.

IV. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS

La conviction profonde de votre rapporteur spécial est que le présent budget, en dépit de dotations apparemment flatteuses, ne donne pas aux sociétés nationales de programmes des moyens à la mesure des ambitions audiovisuelles, qu'il leur assigne.

Le gouvernement ne fait pas preuve de la lucidité nécessaire dans l'analyse de la situation. Il réduit les ressources propres du secteur public pour les remplacer par des subventions naturellement aléatoires, tout en lui demandant d'être présent sur tous les fronts. Bref, **en prétendant renforcer le service public, on ne fait que le fragiliser, éludant ou différant des réformes inéluctables à un moment de mutations considérables**, sauf à réduire le périmètre du secteur public.

(1) Les enjeux et les besoins ne sont pas proprement perçus

Le Gouvernement ne voit pas ou ne veut pas voir la vitesse des bouleversements dans l'audiovisuel et le caractère irrésistible de ces évolutions.

Loin de susciter les débats qui s'imposent, il encourage en fait certaines nostalgies en faisant adopter une nouvelle loi audiovisuelle déjà dépassée à peine adoptée.

(a) Les conséquences de l'internationalisation ne sont pas tirées

Le gouvernement ne perçoit pas les enjeux et ne peut faire prendre conscience aux Français, comme aux multiples acteurs du secteur, des nécessités de l'heure.

L'idée d'exception culturelle, qui viendrait permettre à la France de se tenir à l'écart de la révolution audiovisuelle mondiale, est une illusion dangereuse si elle accrédite l'idée que notre pays peut jouer selon ses propres règles et que l'on peut contrer les nouvelles multinationales à coups de déclarations de principes.

Peut-on un instant croire et surtout laisser croire que la diplomatie suffira à endiguer les forces du marché dans un secteur audiovisuel sans frontières, qu'il suffit d'adopter quelques règlements supplémentaires et de mettre un peu plus d'argent public, sans s'appuyer aussi sur des entreprises privées fortes ?

S'il est légitime et **même impératif de distinguer les logiques privées et publiques dans l'audiovisuel**, faut-il pour autant exacerber une

opposition, alors que chacun des secteurs a son rôle à jouer dans la défense de l'identité française ? Confronter aujourd'hui encore systématiquement secteur public et secteur privé, stimuler une méfiance encore endémique dans certains milieux à l'égard de ces dernières en dépit de leurs succès populaires, est une attitude à courte vue.

La France a besoin d'entreprises privées fortes sur leur marché national. Elle doit leur offrir un cadre législatif stable et prévisible, pas trop éloigné de celui en vigueur à l'extérieur de nos frontières, si l'on veut leur donner les moyens de se développer et, surtout, de ne pas perdre, tôt ou tard, leur indépendance.

Défendre l'audiovisuel public est une cause nationale, qui mérite, au moment où l'on risque d'être noyé sous un flot d'images venues d'ailleurs, qu'on y mette le prix.

Chacun doit faire les efforts qui s'imposent qu'il s'agisse de l'Etat, des acteurs du secteur ou des Français eux-mêmes dont les mentalités doivent évoluer pour se mettre au diapason de celles de l'Europe et du monde.

(b) L'importance des financements nécessaires n'est pas mesurée

La cristallisation du débat sur la question des ressources publicitaires masque les vrais enjeux. Au nom d'un idéal de pureté plus nostalgique qu'adapté à l'air du temps, le gouvernement prive les entreprises du secteur public de recettes publicitaires, alors qu'elles ont besoin de toutes les ressources disponibles pour faire face aux investissements qu'exigent le numérique et la situation financière précaire dans laquelle se trouvent un certain nombre de sociétés de radio et de télévision.

Le montant des investissements nécessaires est toujours méconnu par un Etat qui se comporte plus en contrôleur sourcilieux qu'en actionnaire. Celui-ci condamne du même coup les entreprises publiques à la léthargie voire à l'asphyxie, en les privant non seulement de perspectives de développement mais encore de la marge de manœuvre dont elles ont besoin pour se réformer.

Pourtant, indépendamment même de ce qu'exige le lancement du numérique terrestre, il faut au secteur public, s'il ne veut pas être marginalisé, des moyens en croissance suffisamment forte pour ne pas être complètement décroché par rapport aux entreprises privées.

La mise en place du numérique terrestre exige des moyens substantiels évalués par le président de France télévision aux alentours de 1,5 milliards de francs sur cinq ans.

A l'heure actuelle, les projets des chaînes "Info" et de chaînes "sport" en particulier, créneau déjà occupé avec succès par le secteur privé, sont en panne de financement, alors que la loi a réservé au secteur public une douzaine de chaînes.

Or, le temps presse, sinon pour le déblocage des fonds, du moins pour la visibilité des projets d'investissement : tandis que le CSA doit procéder à ses appels à candidatures dès le premier semestre 2001, TDF – qui perd son monopole – prévoit d'investir 3 milliards de francs et se déclare prêt à garantir que 50% du territoire fin 2001 début 2002 et 75% 18 mois plus tard. On note que la date la plus couramment envisagée pour la fin de la diffusion simultanée des programmes en hertzien (le « switch off ») est 2012.

Certes, France télévision peut compter sur la réalisation de sa participation dans TPS évaluée aux alentours d'un milliard de francs, mais ce montant reste modeste.

Par ailleurs, **parce que le secteur public est en compétition avec les chaînes privées, il doit bénéficier de ressources courantes** -indépendamment de ses besoins d'investissements propres pour acheter des programmes mais aussi se placer sur le marché de l'interactivité-, dont la **croissance reste du même ordre de grandeur que celle de ses concurrentes**.

Telle est la logique qui a conduit votre rapporteur spécial à estimer à la suite des travaux du groupe de travail de la commission des finances qu'il a eu l'honneur de présider, le besoin de financement global de France télévision, à trouver à l'horizon de cinq ans, auxquels il faut ajouter entre 3 et 3,8 milliards de francs de ressources publiques courantes annuelles et entre 800 et 1800 millions de francs de dotation en capital.

FINANCEMENT DE FRANCE TELEVISION EN 2005 (DEPENSES COURANTES)
POUR DIFFERENTES HYPOTHESES DE CROISSANCE DES RESSOURCES GLOBALES

	<i>en millions de francs courants</i>						
	1999	2005 hypothèse 3%			2005 hypothèse 4%		
	en millions de francs	en millions de francs	taux de croissance annuel moyen	Différence en millions de francs	en millions de francs	taux de croissance annuel moyen	Différence en millions de francs
Ressources publiques	6 131	8 306	5,2	2 175	9 105	6,8	2 974
Recettes commerciales*	5 079	5 079		0	5 079		0
Total	11 210	13 385	3%	2 175	14 184	5	2 974

* éventuelles baisses compensées par hypothèse

Ce montant reste une estimation minimale, d'une part parce qu'il serait à porter à 4,6 milliards de francs si l'on se fixait un objectif de 5 % de croissance des ressources du secteur public audiovisuel et non de 3 ou 4% comme dans le tableau ci-dessus, d'autre part, parce qu'il ne prend pas en

compte, ni le coût de 35 heures, ni la satisfaction des besoins des autres sociétés de l'audiovisuel, et notamment de celles qui ne seront pas intégrées dans la nouvelle société holding : Radio France mais également l'INA, RFI ou RFO doivent, elles aussi, disposer des moyens d'accomplir leurs missions et de s'adapter au numérique

- (c) La convergence des technologies est méconnue notamment en matière de télévisions locales

Toutes les grandes démocraties ont développé un réseau dynamique de télévisions locales. La France fait figure d'exception à la règle.

La baisse des coûts de diffusion et l'arrivée du numérique terrestre devraient changer les données d'un problème que la dernière loi audiovisuelle s'est efforcée d'éviter.

Dans leur rapport de novembre 1998, MM. Michel FRANCAIX, député (PS) de l'Oise, et Jacques VISTEL, conseiller d'Etat, estiment qu'il est *"nécessaire de **donner aux télévisions locales les chances d'un nouveau départ...** La télévision locale n'est pas une fausse bonne idée. Elle fait entrer dans le monde médiatique de nouveaux acteurs qui en sont souvent absents, animateurs, associatifs, décideurs, élus. Elles doivent être le lien d'autres modes de créativité, de participation, d'insolence de l'esprit qui, tout en se dégageant du modèle télévisuel dominant, apporte un sentiment d'appartenance locale"*.

D'un côté, **les dépenses de fonctionnement restent lourdes** : Le **coût moyen d'une télévision locale** se contentant de diffuser des programmes locaux, informations, débats et documentaires, serait de **20 à 25 millions de francs par an**. De l'autre, **les ressources restent insuffisantes**, compte tenu des **restrictions à la publicité télévisée** applicables à certains secteurs.

Au-delà de la question du financement, MM. Francaix et Vistel soulèvent le problème du manque de fréquences hertziennes disponibles et se demandent dans quelle mesure il serait possible d'obtenir la cession par les armées de certaines fréquences qui leur sont attribuées.

La question de la redistribution par le Conseil a rebondi à la suite d'un arrêt du Conseil d'État. Dans son arrêt du 29 juillet 1998, Sarl JL Electronique, la haute juridiction a annulé la décision du CSA de refus du lancement d'un appel aux candidatures au motif que les raisons invoquées par le CSA ne figuraient pas au nombre des limitations prévues à l'article 1er de la loi de 1986.

Il en est résulté un afflux de demandes et une reprise par le CSA de l'attribution des fréquences. La situation se présente de la façon suivante :

- En juin dernier, le CSA a procédé ainsi aux auditions publiques des candidats ayant répondu aux appels lancés le 17 novembre 1999 en vue de la création de télévisions d'expression locale à Clermont-Ferrand, à Luçon, aux Sables d'Olonne et à Tours ; fin juin 2000, on a appris que c'est Clermont 1^{ère}, chaîne privée hertzienne dont le quotidien La Montagne est l'opérateur principal qui a reçu l'autorisation d'émettre ;

- Le CSA a lancé deux nouveaux appels de candidatures en vue d'autoriser les chaînes de télévision à Remiremont et à Troyes ; par ailleurs, le CSA a retenu dans le cadre de l'appel lancé en février 1999 pour la région de Bordeaux le projet TV7 ;

- Le CSA a agréé la modification du capital de la société Télé Lyon Métropole marquant le désengagement de la société TVLD (groupe Vivendi) au profit du groupe Le Progrès et de la société 2 RBI. Nouvel actionnaire principal de la chaîne locale lyonnaise, Le Progrès en sera désormais l'opérateur ;

- Enfin, on note que CanalWeb, qui diffuse des programmes de télévision sur Internet, s'est associé à cinq partenaires de la presse régionale (Le Parisien, Sud-Ouest, le Télégramme de Brest, la Nouvelle République du Centre-Ouest et la Dépêche du Midi) pour lancer TVWebRégions, premier réseau de télévisions locales sur Internet.

Certes, la loi présente quelques avancées mais bien timides par rapport aux besoins. En fait, elle prévoit trois catégories de dispositions :

- S'agissant du problème général, il est, d'une part, prévu à l'article 59, que le Gouvernement s'engage à déposer dans un délai d'un an, devant le Parlement, un rapport "qui présentera les possibilités de développement de télévision citoyenne de proximité" et d'autre part réaffirmé la vocation régionale de France 3 à l'article 4 ;

- S'agissant du numérique terrestre, le texte dispose : "*pour les services à vocation locale, les zones géographiques sont préalablement déterminées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Celui-ci fixe le délai dans lequel les candidatures doivent être déposées et publie la liste des fréquences pouvant être attribuées dans la zone considérée, accompagnée des indications concernant les zones dans lesquelles peuvent être implantées des stations d'émission et la puissance apparente rayonnée.*" En outre, dans les déclarations de candidatures présentées par les éditeurs de services constitués sous forme de sociétés ou d'associations, il est prévu de faire mention, notamment, de la part de programmation réservée à l'expression locale. Par ailleurs, le texte prévoit de faciliter la reprise des chaînes câblées sur le numérique hertzien en disposant que "*il veille en outre à favoriser les services*

à vocation locale, notamment ceux consistant en la reprise des services locaux conventionnés au titre de l'article 33-1. ” ;

· Enfin, en ce qui concerne le câble, le texte permet d'officialiser son caractère de service public en prévoyant que “ *l'affectation d'un canal à temps complet ou partagé à la commune ou au groupement de communes intéressées, destiné aux informations sur la vie communale et, le cas échéant, intercommunale. L'exploitation du canal peut être confiée à une personne morale avec laquelle la commune ou le groupement de communes peuvent conclure un contrat d'objectifs et de moyens définissant des missions de service public et leurs conditions de mise en œuvre, pour une durée comprise entre trois et cinq années civiles. Ce contrat est annexé à la convention prévue à l'article 33-1.* ”.

La prudence du Gouvernement ne répond pas à l'attente de nos concitoyens qui voient dans les télévisions locales un moyen de cultiver leur identité et d'approfondir la démocratie.

Les projets se multiplient notamment autour de la presse quotidienne régionale, qui tiennent compte de l'évolution rapide des techniques du fait de la convergence qui rapproche les métiers des médias.

L'histoire s'accélère. Les barrières à l'entrée ont tendance à tomber avec les progrès de la miniaturisation des matériels, qui permettent une polyvalence accrue des personnels. Le coût d'un programme de télévision en “ narrowcasting ” serait compris entre 5 et 20 millions de francs.

Les possibilités nouvelles des techniques de “ streaming ”, qui permettent à Internet d'offrir des services proches de ceux de la “ Vidéo on demand ”, l'irruption prochaine des technologies à haut débit, **tout converge pour faciliter l'apparition de nouveaux acteurs à des coûts maîtrisables**, dès lors que ceux-ci ne cherchent pas à avoir accès à des programmes “ premium ”, qui font l'objet de surenchères entre les géants du secteur.

(2) Les handicaps structurels sont négligés

Sauver l'audiovisuel public eût demandé plus de réalisme et surtout de courage politique pour prendre les mesures qui s'imposent, même si elles sont difficiles, à commencer par des réformes de structure et l'augmentation de la redevance au niveau de celles des pays comparables.

Productivité et responsabilité sont des impératifs catégoriques faute desquels l'argent public que l'on s'apprête à injecter, a toutes les chances de s'évaporer.

On note qu'en échange du renouvellement de la redevance et de son augmentation progressive, le gouvernement de M. Blair a demandé au nouveau

directeur général de la BBC, M Greg Dycke, non seulement d'accroître les recettes commerciales mais aussi de supprimer un millier d'emploi dans les services administratifs, notoirement plus développés qu'en France. La formule de Greg Dycke pour la BBC, selon laquelle " il faut choisir entre le changement et la mort lente, " vaut également pour France Télévision.

(a) Les gains de productivité ne sont pas recherchés

La mise en place des 35 heures aurait dû être l'occasion de rechercher systématiquement des gains de productivité pour mettre le secteur public au niveau du secteur privé. En dépit des tentatives des uns ou des autres sur le terrain, force est de constater que ceux-ci ne sont pas assez soutenus par leur tuteur et actionnaire, l'Etat, pour remettre à plat une organisation désuète du fait de l'apparition de nouvelles technologies permettant la polyvalence.

Il est tout à fait significatif à cet égard que **la renégociation d'une nouvelle convention collective semble abandonnée**. Le dialogue social doit être intensifié pour amener les excellents professionnels que comporte le secteur public, à comprendre les impératifs d'une concurrence accrue.

(b) La définition d'un cadre comptable de droit commun n'est pas une priorité

Les chaînes et stations de l'audiovisuel public devraient être, du point de vue de leur gestion, des entreprises comme les autres. Or c'est loin d'être le cas. Une fois de plus, les contacts que votre rapporteur spécial a eus avec certains responsables du secteur, montrent que ceux-ci épuisent leur énergie à batailler avec la tutelle et, en particulier, avec la vraie tutelle de l'audiovisuel public, c'est-à-dire le ministère des finances, au lieu de la concentrer sur la gestion de leur entreprise.

Il est grand temps que l'on accorde, en toute transparence, une autonomie normale aux **entreprises publiques de communication audiovisuelle**. Celles-ci **doivent pouvoir investir et donc emprunter comme le font leurs concurrentes du secteur privé**.

De ce point de vue également, le renforcement du contrôle d'Etat, consécutif à la malheureuse affaire dite des animateurs - producteurs, aboutit en fait à des lourdeurs dans la gestion, notamment des rémunérations, ce qui ne facilite pas le travail des responsables. Il y a là une réflexion à entreprendre pour remplacer les contrôles a priori par des contrôles a posteriori et surtout redonner au conseil d'administration sa vraie place comme dans toute entreprise.

(3) Les moyens financiers ne sont pas mis à niveau

Votre rapporteur spécial est convaincu que le secteur public ne résistera à la concurrence des chaînes privées que s'il fait les efforts de productivité indispensables et si l'Etat lui donne les moyens d'investir.

Les besoins d'investissements résultent certes de la mise en place du numérique terrestre qui constitue une des dernières chances du secteur public de conserver une part de marché suffisante pour accomplir les missions qui lui sont assignées.

Mais ces besoins sont aussi indépendants de l'ouverture de ce nouveau marché et tiennent à la nécessité pour le secteur public de disposer des moyens suffisants pour investir dans des contenus suffisamment attractifs qu'il s'agisse de payer les droits de plus en plus lourds exigés pour les retransmissions sportives ou de conserver leurs animateurs vedettes – ce qui est un problème pas seulement pour la télévision mais également pour la radio – ou de faire réaliser des émissions de fiction de prestige.

Pour sauver le modèle audiovisuel français, il faut y mettre les moyens financiers. Le rapporteur spécial considère à cet égard que non seulement il faut conserver la redevance mais encore avoir le courage de l'augmenter pour la mettre au niveau de celle des grands pays européens.

Ainsi, les britanniques devront-ils s'acquitter d'une redevance de 109 livres soit environ 1100 francs à partir d'avril prochain, tandis qu'il est prévu que son montant augmente de 1,5% par an afin de financer les investissements liés au numérique de terre.

- (a) Une promesse d'un milliard de dotation en capital manifestement insuffisante

Le milliard de francs promis par la ministre de la culture et de la communication pour le développement des chaînes numériques hertziennes de France télévision fera l'objet d'une dotation spécifique, qui n'est pas prévue au titre de la loi de finances pour 2001. Celle-ci a indiqué que cette somme doit être prélevée sur le **compte spécial de privatisation**, précisant que la dotation sera assise sur les choix qui seront faits pour mettre en œuvre tel ou tel projet inscrit dans les contrats d'objectifs et de moyens des chaînes.

1 milliard de francs, c'est beaucoup si cette dotation en capital est donnée à des organismes qui ne font pas les efforts pour porter leur compétitivité au niveau des chaînes privées ; mais c'est peu si l'on veut donner à France télévision les moyens de soutenir la concurrence.

On doit poser le problème en ces termes : TF1 voit ses dépenses d'exploitation et d'investissement croître de plus de 10 % par an, tandis que le budget de France Télévision, lui, ne progresse que de 3 % environ.

L'évolution du budget de l'audiovisuel public tend à suivre celle du budget de l'État, alors que ceux de ses concurrents privés augmentent à la vitesse d'un marché en plein développement.

Evolution du chiffre d'affaires	1997		1998		1999		2000*		2001*		2002*		capitalisation boursière
	taux	CA	taux	CA	taux	CA	taux	CA	taux	CA	taux	CA	
TF1	6,4	1571,7	5,8	1662,3	11,6	1854,5	18,2	2192,8	16,3	2550,7	13,4	2892,5	16472
M6	26,3	457,5	14,9	525,8	19,6	629	21,3	762,9	16,6	889,3	15	1022,7	9029
Canal +				2838	16	3291	14,6	3770,2	14,2	4707	13,7	4897,4	23008
NRJ	nd		nd		37	244	ns	279	19	332	20	339	8654

* estimations

millions d'Euros

Source: Crédit Lyonnais securites Europe

Votre rapporteur spécial propose de reprendre, en raison de leur caractère démonstratif, les projections, certes schématiques, qu'il a effectuées dans le cadre du groupe de travail déjà cité, des besoins de France Télévision suivant deux cas de figure :

- un calcul assez large des besoins courants estimés par rapport à un taux de croissance de 4 % par an en moyenne jusqu'à 2005, avec en contrepartie une évaluation au plus juste des besoins en capital à un niveau de l'ordre de 500 millions de francs ;

- Une évaluation moins généreuse des besoins courants calculés sur la base d'une augmentation de 3 % par an en moyenne jusqu'à 2005, mais assortie en revanche d'une estimation beaucoup plus large des besoins en capital portés dans cette hypothèse à 1,5 milliard de francs.

EVALUATION DES BESOINS DE FINANCEMENT PUBLIC DE FRANCE TELEVISION *
ESTIMATION POUR 2005

(en millions de francs 1999)

	HYPOTHESE A	HYPOTHESE B
	Objectif de croissance modérée (+ 3 %) des ressources assorti d'une dotation en capital importante	Objectif de croissance soutenue (+ 4 %) des ressources assorti d'une dotation en capital modérée
SUPPLEMENTS DE RESSOURCES COURANTES	2 200	3 000
COMPENSATION DES PERTES DE RECETTES DUES AU PLAFONNEMENT DE LA DUREE DE LA PUBLICITE	800	800
DOTATIONS EN CAPITAL	1 800	800
<i>dont</i>		
Reconstitution du fonds de roulement	300	300
Investissements pour le numérique terrestre	1 500	500

* France 2 et France 3 uniquement

Considérant que les besoins de reconstitution des fonds de roulement peuvent être évalués au minimum à 300 millions de francs et ce en calculant les besoins au plus juste, il ressort de ce tableau – commenté et justifié dans le corps du rapport écrit pour distinguer les flux des stocks- qu’il faut **trouver aux alentours de 4 milliards de francs à l’horizon 2005.**

- (b) L’aménagement du régime de la redevance et surtout son augmentation sont éludés

Au moment où le Royaume-Uni augmente et annonce un plan de revalorisation à moyen terme de sa redevance – complété par un plan d’économies drastiques – votre rapporteur spécial estime qu’il faut non seulement se poser la question du mode de perception de la redevance mais encore de son niveau. On peut souscrire assez largement aux analyses et aux propositions contenues dans le rapport de l’inspection générale des finances de novembre 1999, intitulé “ **rapport d’enquête sur le coût, l’efficacité et les perspectives d’évolution du service de la redevance audiovisuelle** ”, dont on trouvera les principales conclusions dans le corps du rapport.

Défavorable comme l’inspection des finances à **une budgétisation des ressources de l’audiovisuel public** ainsi qu’à son **financement par le produit des jeux**, dans la mesure où il est essentiel de conserver au travers de la redevance un lien citoyen entre les Français et leur télévision, votre rapporteur spécial, estime que l’on pourrait effectivement **adosser la redevance sur la taxe d’habitation** mais **sans les confondre** : il s’agirait d’envisager une identité du fait générateur – disposer d’un local à usage d’habitation – et donc de l’identifiant informatique du contribuable/redevable, tout en distinguant les avis d’imposition et les modalités de perception de façon à **ne pas créer de confusion des responsabilités entre l’Etat et les collectivités territoriales.**

Quelques problèmes restent encore à résoudre comme celui des résidences secondaires mais une telle réforme, qui passe aussi par un **renforcement des pouvoirs juridiques des services compétents** – droit de communication amélioré, utilisation de l’avis à tiers détenteur -, permettrait à la fois d’augmenter substantiellement les ressources de l’audiovisuel public. Elle aurait aussi l’avantage de **régler le problème des exonérations** et, notamment, celle des titulaires du revenu minimum d’insertion dans une perspective de clarification, à l’opposé du “bricolage” proposé par l’Assemblée nationale à l’article 19 bis en première partie de loi de finances avec l’exonération des personnes non imposables âgées de 70 ans et plus.

Dans cette optique le service de la redevance, dont votre rapporteur a pu apprécier l’efficacité, ne serait pas supprimé mais simplement restructuré pour ne plus avoir à traiter que l’émission des avis d’imposition et du contentieux, déchargeant en ce qui concerne cette dernière tâche les services

de la comptabilité publique, ce qui devrait limiter les réaffectations et donc le coût social de la réforme.

Quant au niveau de la redevance, dont on a vu qu'il était nettement inférieur à celui des autres grands pays européens, votre rapporteur estime que, surtout à défaut d'une réforme d'envergure de la redevance en augmentant sensiblement le produit, il faudrait en augmenter le montant, non seulement pour rattraper le retard pris sur l'évolution des prix et du SMIC, mais encore pour permettre le financement de toutes les activités qui vont aller de pair à l'expansion des marchés de l'Internet et du numérique de terre.

Une augmentation planifiée sur plusieurs années à l'instar des britanniques paraît une piste intéressante, même si votre rapporteur conçoit qu'elle puisse être difficile à faire admettre par une opinion publique facilement hostile à la redevance.

Sans moyens adaptés aux objectifs multiples qu'on lui assigne, sans véritable doctrine, l'audiovisuel public est en danger. L'insuffisance de financement public pourrait conduire à remettre en cause le périmètre du secteur public audiovisuel.

Des mutations technologiques, économiques et sociales sont en cours. La lucidité doit nous faire admettre qu'à bien des égards ces évolutions nous dépassent et qu'il serait vain, voire dangereux, de croire qu'on pourrait y échapper. Il incombe au Parlement et au gouvernement de l'expliquer aux Français.

Maintenant, accepter une évolution ne veut pas dire la subir. On peut préserver une démocratie à la française, mais à condition de faire preuve de réalisme et de s'en donner les moyens. Force est de constater qu'on n'en voit guère les signes dans le présent budget.

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, diminuent de 1,96 % pour se monter, en 2001, à **255,7 millions de francs**, soit un recul de 5,1 millions de francs par rapport à 2000.

Avec la dotation de l'AFP, qui croit de 5,6 millions, les crédits qui concernent la presse, sont pratiquement égaux avec 868,7 millions contre 868,2 millions dans la loi de finances initiale pour 2000.

Sur une longue période les dotations ont connu une progression très limitée. Ainsi, les crédits du chapitre 41-10 n'ont progressé que de 6,9 millions de francs et + 2,8% en pourcentage depuis 1997 ; au cours de la même période les dotations de l'AFP se sont accrues - + 34,4 millions – soit une augmentation de 5,9%.

Le jugement qui peut être porté sur ce budget doit toutefois être nuancé et ne peut se fonder sur ces seuls chiffres qui n'épuisent pas l'action du Gouvernement en matière de presse.

D'une part, une bonne partie de l'aide à la presse passe désormais par le Fonds de modernisation de la presse dont les crédits viennent compléter de façon substantielle ceux du chapitre 41-10.

D'autre part, l'appréciation de la politique de l'AFP ne peut se faire en fonction de l'attitude de l'État client mais doit se faire aussi en sa qualité d'actionnaire.

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 1997	Dotations 1998	Dotations 1999	Dotations 2000	PLF 2001	Différence 2001 2000
<i>I- AIDES SPECIFIQUES (Chapitre 41-10)</i>						
. Fonds d'aide aux quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires (art.32)	15,70	19,0	20,0	26,6	30,0	3,4
. Fonds d'aide aux quotidiens régionaux à faibles ressources de petites annonces (art. 33)	7,80	7,8	8,2	8,5	9,0	0,5
. Fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale (art. 34)	7,00	8,0	8,4	8,7	9,2	0,5
. Allègement des charges de télécommunications (art. 21)	26,00	21,3	6,6	6,5	5,0	-1,5
. Fonds presse et multimédia (art.36)	0,00	10,0	15,0	15,0	15,0	0,0
. Fonds d'aide au portage de la presse (art.35)	15,00	40,4	49,5	50,5	52,5	2,0
. Aide au portage (art.42)	2,40	8,0	7,5	7,5	7,5	0,0
. Plan social de la presse parisienne(art. 41)	13,00	13,2	13,5	13,5	4,0	-9,5
. Réduction de tarif SNCF pour le transport de presse (art. 11)	140,40	95,0	102,0	101,0	99,5	-1,5
. Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger (art. 31)	21,50	20,5	22,0	23,0	24,0	1,0
SOUS-TOTAL	248,80	243,20	252,70	260,80	255,7	-5,1
II -ABONNEMENTS A l'AFP (Chap. 34-95)	578,60	588,7	600,2	607,4	613,0	5,6
TOTAL CREDITS SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE	827,40	831,90	852,94	868,20	868,70	0,5
III- FONDS DE MODERNISATION	0,00	0,0	200,0			

On note que ces crédits n'ont encore fait au cours de l'exercice 2000 l'objet d'aucune mesure de régulation budgétaire.

1. Les aides à certaines formes de presse

Elles devraient augmenter, en 2001, de 10 % : 48,2 millions de francs contre 43,8 millions de francs dans le précédent budget.

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 2001 sont en **croissance de 12,8 %**, ce qui, après le rattrapage intervenu l'année dernière,

place ce poste avec 30 millions de francs de crédits, à un niveau supérieur de près de 14 millions de francs à celui de 1997.

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, 10,9 millions de francs en 1998 et 11,4 millions de francs en 1999 ; sur les mêmes périodes, «L'Humanité» a reçu respectivement 6,2 millions de francs, 7,99 millions de francs et 8,3 millions de francs.

En 1999, la répartition a été effectuée sur la base de 0,512 franc par exemplaire vendu avec une diminution de 50% de la subvention au-delà de 20 millions d'exemplaires.

La deuxième section, dont la création résulte de la réforme de 1997¹, concerne les quotidiens à prix très faible, jugés très intéressants sur le plan de la diffusion de la pensée, mais qui n'ont pas un prix facial élevé. L'aide qui ne peut représenter plus de 15% des crédits inscrits à cet article, s'est montée à 0,0134 franc par exemplaire vendu. Trois titres sont concernés : Mon quotidien, le Petit Quotidien et l'Actu. L'aide que ces titres recevront, est très faible 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.

On note qu'avec 30 millions de francs de crédits, l'aide atteint le triple de celle qui était accordée en 1982.

Votre rapporteur ne dispose d'aucune information pour l'exercice 2000, dans la mesure où la répartition des 26,6 millions de francs est " en cours ". Il lui a été également indiqué, dans les mêmes termes que l'année dernière, que pour l'an 2001, " *il est également envisagé de tenir compte de la faiblesse du tirage dans les critères de répartition* » .

Les difficultés que rencontrent actuellement les entreprises de presse - Bayard presse et l'Humanité - qui éditent les deux quotidiens bénéficiaires de cette aide devraient engager le Gouvernement à une réflexion plus large sur ce que peut faire l'État pour aider ce type de presse mais aussi sur les limites d'une telle intervention.

¹ 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.

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 2001 se montent à **9 millions de francs**, soit une **augmentation de 500.000 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 1999, on comptait 11 bénéficiaires de l'aide - au titre de la première section - avec des subventions s'étageant de 192.600 francs pour la Dordogne libre à 1,215 million de francs pour la Marseillaise. La dotation de 2000, qui s'élevait à 8,5 millions de francs est toujours en cours.

c) Le fonds d'aide à la presse régionale d'information générale et politique

Créé à l'occasion de la loi de finances pour 1996 et régi par le décret du 10 mai 1996, ce fonds, qui était doté de 8 millions en 1998, 8,4 millions de francs en 1999 et 8,7 millions de francs en 2000, voit sa dotation pour 2001 augmenter de + **500.000 francs** pour être portée à **9,2 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 23 millions de francs à **24 millions de francs** pour 2001, soit une augmentation de 4,35 %.

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.

Ainsi, le nombre de bénéficiaires du Fonds peut-il être en hausse sensible : 46 éditeurs ont été aidés en 2000, contre 40 en 1999. Cette augmentation est due à un nombre important de demandes qui a permis de compenser le départ de 3 titres. Par ailleurs, 6 dossiers ont été refusés dans la mesure où les publications concernées ne correspondaient pas aux objectifs du Fonds.

Alors que les Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne (NMPP) avaient pâti de la baisse de la subvention globale depuis 1996, l'augmentation des crédits en 2000 a permis d'inverser ce mouvement. Ainsi, leur aide atteint

13,127 millions de francs soit 56.62 % du montant du Fonds. Elles utilisent l'aide essentiellement pour abaisser le coût des transports aériens vers les pays les moins riches, afin de rendre la presse française plus accessible à des populations dotées de peu de moyens.

Les efforts en faveur des publications scientifiques, médicales et culturelles ont été poursuivis, dans la mesure où ces titres correspondent plus particulièrement aux objectifs du Fonds, et sont vendus par abonnement, ne bénéficiant donc pas du réseau NMPP. Par exemple, il convient de noter que la subvention aux éditions SPES Masson est passée de 145.000 F en 1996 à 300.000 F en 2000, soit une augmentation de 50.000 F par rapport à 1999. De même, cette réorientation a profité à la SARL Pour la Science qui bénéficie, pour la première fois cette année, d'une aide d'un montant de 20.000 F.

Par ailleurs, Unipresse, qui véhicule principalement des titres de presse spécialisée, a vu sa subvention passer de 4.060.000 F en 1999 à 4.100.000 F en 2000.

b) L'aide au portage

Cette aide reste une des priorités du Gouvernement. D'un montant total de **60 millions de francs**, est répartie en deux postes :

- un article 42, **Remboursement des cotisations sociales de portage** : cette aide, instituée en 1995, avait culminé à 8 millions de francs en 1998 plafonne désormais à **7,5 millions de francs** depuis 1999. Ces crédits visent à compenser intégralement 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, Libération, Le Monde et Le Figaro, ces deux derniers titres absorbant en 1999 environ un tiers de l'ensemble de l'aide.

- 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, **50,5 millions de francs** en 2000 sont portés à 52,5 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2001, soit une augmentation de 4 %. 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. Au total ce sont 59 journaux qui bénéficient du régime en 2000 : 7 quotidiens nationaux (20,5%), 31 quotidiens régionaux (67,6%) et 21 quotidiens départementaux (11,7%).

c) Le fonds d'aide au multimédia

Ce fonds, créé en 1997 et géré par l'Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles (IFCIC), 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.

Sa dotation, inscrite à l'article 36 est simplement maintenue en francs courants à 15 millions de francs depuis sa création en 1998. Cette stabilité se justifie par la sous-consommation des crédits - 10 millions de francs dépensés en 1999 sur 15 millions de francs ouverts constatée sur ce poste, qui s'explique par le fait que ce fonds fait largement double emploi avec les actions financées par le fonds de modernisation.

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.

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^{er} 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 **99,5 millions de francs** de crédits dans le projet de loi de finances pour 2001 contre 101 millions de francs en 2000, 102 millions de francs en 1999 et 95 millions de francs en 1998. On note toujours 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.

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.

Mais il n'en reste pas moins que le contentieux avec le SERNAM n'est pas réglé, celui-ci pouvant mettre en avant l'importance de l'arriéré le fait que la subvention diminue plus vite que les tonnages transportés.

Des conventions provisoires ont été conclues entre l'État et la SNCF pour 1999 et 2000 fixant la compensation à 90 millions de francs.

Il est précisé, à cet égard, que *“ dans un premier temps, l'indemnité compensatrice sera calculée en fonction des taux précédemment mentionnés, et ne pourra excéder 90 millions de francs. Dans un second temps, le montant de l'indemnité sera décompté des crédits budgétaires et permettra de dégager une somme affectée au remboursement de la dette de l'État à l'égard de la SNCF. Ainsi, la dette sera diminuée au minimum de 11 millions de francs en 2000, et de 9,5 millions en 2001. L'arriéré devrait donc être réduit à 9,559 millions de francs fin 2001 ».*

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.

La diminution de 9,5 millions de francs de ce poste, qui n'est plus doté que de 4 millions de francs, s'explique par la fin du plan actuel soutenu par l'État.

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 de **613 millions de francs en 2001**. (contre 607,4 millions de francs en 2000, 600,2 millions de francs en 1999 et 588,7 millions en 1998), soit une croissance de 0,92 %. Ce budget de reconduction intervient au moment où tandis que les charges s'accroissent - que les augmentations résultent de la baisse de l'Euro ou de la mise en œuvre des 35 heures - le président sortant a dû renoncer à moderniser l'agence faute

du soutien du Gouvernement qui l'avait, sinon directement nommé, du moins favorisé sa désignation.

B. LE FONDS DE MODERNISATION

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 ”.

Son produit s'est élevé à 141,7 MF en 1998 (Les crédits non utilisés ont été reportés sur l'exercice suivant), puis à 157,2 MF en 1999. Le montant du produit de la taxe retenu dans la loi de finances 2000 est de 160 MF. Au 31 juillet 2000, la direction générale des impôts a encaissé un montant de 156,9 MF, ce qui, compte tenu de l'expérience acquise en 1999, ne permet pas d'escompter un produit sensiblement supérieur en fin d'année.

On reste assez loin des espérances exprimées lors du vote du dispositif, qui se situaient plutôt aux alentours de 300 à 400 millions de francs. Bien que le produit de la taxe ait été considéré comme normal dans les réponses aux questionnaires écrit de votre rapporteur spécial, la ministre vient de demander au secrétaire d'État au Budget de “ veiller au meilleur fonctionnement possible de la perception de la taxe afin d'assurer la pérennité du Fonds de modernisation ».

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.

Les aides accordées prennent la forme de subventions, d'avances remboursables ou de dépenses d'études, qui s'inscrivent dans une logique de projet. En effet, il a été précisé à votre rapporteur spécial qu'il est exclu pour les pouvoirs publics que les aides de ce fonds se transforment en contribution à la gestion des entreprises de presse. Il s'agit, au contraire, de prise en compte de véritables projets de développement dont les publications assument au moins 70% du coût.

Les décisions d'attribution sont prises par le ministre chargé de la communication après avis d'un comité d'orientation, présidé par un conseiller d'État.

Le comité d'orientation du fonds s'est réuni pour la première fois en juin 1999 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.

Le montant total de l'aide accordée à un projet, sous forme de subvention et d'avance, ne peut dépasser 40% du montant des dépenses éligibles. Le plafond peut cependant être porté à 50% des dépenses éligibles pour les projets collectifs. L'octroi d'une subvention ou d'une avance est subordonné à la conclusion, entre l'État et le bénéficiaire, d'une convention fixant notamment les conditions d'attribution de l'aide et prévoyant, s'il y a lieu, l'échéancier de remboursement de l'avance et de pénalités applicables. Une commission de contrôle sera chargée de vérifier la conformité de l'exécution des projets aux engagements pris par les bénéficiaires des aides versées par le fonds.

En ce qui concerne les montants de la subvention susceptible d'être accordée à un projet de modernisation, il convient de distinguer :

- la presse quotidienne d'information politique et générale plafonnée à 12 MF et à 30% des dépenses comprises dans l'assiette de l'aide,
- la presse hebdomadaire régionale d'information politique et générale et les agences plafonnées à 2 MF et à 30% des dépenses comprises dans l'assiette de l'aide.

Au titre des avances susceptibles d'être accordées à un projet de modernisation, le plafonnement est fixé à :

- pour la presse quotidienne à 18 MF et à 30% des dépenses,
- pour la presse hebdomadaire régionale et les agences à 3 MF et à 30% des dépenses.

Le montant total des aides accordées depuis la création du Comité est de 326,5 MF et concerne 200 dossiers recevables.

La somme de 326,5 MF se répartit en 316 MF au titre de subvention et 10,5 MF au titre d'avance.

REPARTITION PAR FAMILLE DE PRESSE POUR L'ANNEE 2000				TOTAL
	28/01/2000	21/04/2000	22/06/2000	
Presse Hebdomadaire Régionale	9 941 637	5 911 194	3 270 110	19 122 941
Presse Quotidienne Départementale.	1 892 134	2 537 965	4 134 707	8 564 806
Presse Quotidienne Nationale	1 216 785	29 467 193	3 136 081	33 820 059
Presse Quotidienne Régionale	37 825 871	24 698 422	28 775 650	91 299 943
Agences	1 137 900	452 660	186 065	1 776 625
TOTAL	52 014 327	63 067 434	39 502 613	154 584 374

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.

Les aides publiques à la presse en 1998, 1999 et 2000 (en millions de francs)

	1998	1999	2000
I- Dépense fiscale de l'État en faveur de la presse			
1- Taux super réduit de TVA (1) (art. 298 septies du CGI)	1200(2)	1200(2)	1200(2)
2- Régime spécial de provisions pour investissement (art. 39 bis du CGI)	150(2)	55(2)	50(2)
II- Dépense fiscale des collectivités locales exonération de taxe professionnelle (article 1458 du CGI)	1 235 (2)	1 206(2)	1 207 (2)
III- Aides indirectes des entreprises publiques			
1- Coût du transport postal supporté par La Poste	3350(2)	3252(2)	3104(2)
2- Contribution de l'État au service obligatoire de transport de presse par la poste	1850	1850	1900
TOTAL	7785(2)	7563(2)	7461(2)

(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, de la hausse de la contribution de l'État au service obligatoire, qui passe de 1.850 à 1.900 millions de francs, ainsi que de la baisse de l'évaluation du coût de l'article 39 bis . C'est ce dernier poste qui est à l'origine de la baisse de l'ensemble de l'évaluation.

II. OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

La presse se porte plutôt bien. Elle semble avoir enrayé le déclin de son lectorat comme le souligne le rapport de Diffusion contrôle : « *L'ensemble des chiffres de Diffusion contrôle montre la remarquable vitalité de ce secteur et surtout le maintien de son extraordinaire diversité, avec une certitude : il n'y a pas de véritable usure structurelle de la presse* ».

Ce constat optimiste ne doit pas laisser croire qu'il n'y a pas de problèmes et que la presse écrite ne doit pas, encouragée par l'État – ou non découragée...par lui -, s'adapter à un environnement économique

L'actualité témoigne de la restructuration des titres qu'il s'agisse des régions du nord – avec Nord Eclair et la Voix du Nord – ou de l'est - avec l'Est républicain et la Liberté de l'Est. Dans la presse magazine aussi, les concentrations s'accroissent : les journaux du groupe Bonnier se rapprochent d'Hachette, Havas prend le contrôle de mieux vivre et de l'étudiant, tandis que les éditions Taillandier (Historia) passent sous le contrôle du Point.

M. Mario Monti, commissaire européen en charge de la concurrence s'intéresse aux aides à la presse française, tandis que, le 26 mai dernier, Mme Viviane Reding, commissaire européen à l'éducation et la culture, a déclaré : "Il est évident que la presse, activité économique, est soumise aux règles de la concurrence, notamment en ce qui concerne la distribution. "

Le Premier ministre a rappelé «que l'économie de la presse ne peut-être traitée seulement à l'aulne des règles de concurrence et commerciale s'il faut reconnaître que l'attitude soupçonneuse de Bruxelles nous oblige à attentifs et rigoureux dans l'attribution de ces aides.

La conviction de votre rapporteur spécial est qu'il ne faut pas se faire trop d'illusion sur la capacité de notre pays à cultiver son exception française dans un monde rendu de plus en plus concurrentiel par les nouvelles technologies.

A. LES NOUVELLES FRONTIÈRES TECHNOLOGIQUES DE LA PRESSE

Face au défi des nouvelles technologies qui révolutionnent les techniques de fabrication mais aussi leur environnement concurrentiel avec Internet, la presse entre de plein pied dans l'ère du multimédia, au point de faire évoluer son attitude face aux médias audiovisuels.

Constatant le recul régulier de son lectorat dans les grandes villes, notamment auprès des jeunes lecteurs, la quasi-disparition de la radio locale d'information au profit des réseaux musicaux nationaux, ainsi que le fait que l'information locale se réduit bien souvent aux décrochages locaux, la PQR, cantonnée actuellement à l'édition " papier ", considère que sa survie passe par l'acquisition d'un savoir-faire dans le domaine de l'image et du son .

C'est cet objectif consistant à constituer des groupes multimédias, qui l'ont ainsi amené à vouloir se développer dans les télévisions locales.

1. L'adaptation au multimédia et à Internet

La presse a dans l'ensemble compris que le multimédia constituait une chance pour elle de mettre en valeur ses multiples savoir-faire, notamment en matière d'information de proximité.

Confronté au problème de la rentabilité de ses initiatives, la presse a intensifié une forme de coopération.

L'expérience de couplage publicitaire connue aujourd'hui sous l'appellation PQR 66, a été étendue à Internet, le syndicat de la presse quotidienne régionale ayant formé au début de l'année 1998 le GIE Web 66, constitué avec Real Media Europe, afin de développer le marché publicitaire sur Internet. Ce groupement a vocation à commercialiser de l'espace publicitaire sur Internet, dont le prix sera fonction du nombre de pages effectivement vues. Il regroupe 18 titres (dont La Voix du Nord, Le Parisien, La Dépêche et Sud-Ouest) possédant au total une trentaine de sites sur Internet.

L'objectif du groupement est d'offrir aux annonceurs sur Internet une plate-forme nationale capable de valoriser des audiences régionales. Il permet à ses membres de créer une seule régie publicitaire avec une tarification unifiée et des bilans de campagne publicitaire centralisés.

La presse hebdomadaire régionale s'est également dotée d'un site Internet et d'un outil publicitaire commun qui doit permettre à un annonceur de

publier ses campagnes nationales dans les 215 titres du SPHR (régie contrôlée à 51 % par les éditeurs et à 49 % par Havas régie).

Il peut également être mentionné une fédération de l'offre de contenus par certains groupes de presse (exemple du site Internet du groupe Sud-Ouest).

On note enfin dans le cadre du Fonds de modernisation, chaque famille de presse a déposé un projet collectif dont les investissements sont subventionnés à hauteur de 50 %. La presse quotidienne nationale regroupe 4 titres (Le Monde, Le Parisien, Libération, Le Figaro) pour l'aménagement de distributeurs automatiques de journaux dans le métro et obtient une aide de 5 MF.

La presse quotidienne départementale a présenté un projet de gestion des actifs numériques et bénéficie de 780 000 francs.

La presse quotidienne régionale a déposé 3 dossiers collectifs concernant la gestion des petites annonces, la collecte publicitaires et l'étude du lectorat pour une aide globale de 3,6 MF.

Enfin, les agences regroupées dans un projet KIOSK-Agence (création d'un site Internet commun aux 13 agences «pionnières») bénéficient d'une subvention de 172 KF.

2. Des initiatives dans le domaine de la télévision de proximité et des médias

Au titre des initiatives de regroupement de la PQR, il convient également de mentionner la création en 1995 du GIE «France Images Régions», réseau des sociétés de production de la PQR regroupant dix titres. Celui-ci collabore notamment avec TF1 et LCI ainsi que pour les décrochages locaux de M6.

Mais, l'essentiel du changement s'est concrétisé dans le domaine de la télévision où la presse, en l'occurrence la PQR a manifesté clairement son intention de prendre l'initiative.

Ainsi, a-t-elle créé au premier semestre 1999 un GIE de réflexion, Télévision Presse Région (TPR). Celui-ci s'est exprimé à l'occasion de la consultation publique lancée par le gouvernement sur la télévision numérique terrestre. Cette consultation a été effectuée de juin à la fin septembre 1999 sur quatre thèmes: la place du secteur public audiovisuel dans la diffusion numérique terrestre ; l'impact de celle-ci sur l'industrie des programmes ; les conditions du meilleur équilibre possible entre câble, satellite et hertzien

terrestre et la compatibilité de ce développement technologique avec la création de télévisions locales.

La Presse Quotidienne Régionale réclame un statut spécifique dans l'articulation télévision locale/numérique hertzien. La PQR estime indispensable pour son avenir à moyen terme de se situer dans ce développement technologique en accédant aux télévisions locales. Elle précisait que, dès aujourd'hui, un ensemble de télévisions locales en diffusion terrestre analogique est économiquement viable s'il constitue une offre cohérente.

En conséquence, le TPR indiquait qu'il est candidat sur des fréquences analogiques disponibles en s'engageant à terme à une double diffusion analogique et numérique et demandait que la numérisation du réseau fasse l'objet d'un projet de financement adapté.

On peut noter que, pour être économiquement viable avec un budget d'exploitation compris entre 12 et 20 MF (les ressources publicitaires locales ne couvrant que 20 ou 30 % du budget annuel), il faut compter des investissements compris entre 7 et 12 MF et un effectif de 25 à 50 permanents ;

Ces moyens permettraient à toute télévision locale de produire deux heures quotidiennes de production propre en première diffusion qui seraient multidiffusées.

La rentabilité de l'ensemble suppose selon le groupement qu'existe simultanément 15 à 20 télévisions de ce type exploitées " prioritairement " par la PQR.

La presse est déjà présente en tant qu'opérateur dans les télévisions locales :

- La société Clermontoise de Télévision (groupe La Montagne) à Clermont-Ferrand

Décision d'autorisation n°2000-247 du 6 juin 2000 (la SCT n'avait pas sollicité d'appel aux candidatures, elle s'était portée candidate en réponse à l'appel du 17 novembre 1998 sur l'agglomération de Clermont-Ferrand). Une convention en vue de son autorisation a été signée le 29 mai 2000 ;

- La société Tv7 Bordeaux (groupe Sud Ouest) à Bordeaux

Décision d'autorisation n°2000-529 du 26 juillet 2000 (la société Tv7 Bordeaux n'avait pas sollicité d'appel aux candidatures, elle s'est portée candidate en réponse à l'appel du 2 février 1999 sur l'agglomération de

Bordeaux. La société a été entendue en audition publique le 26 octobre 1999. Une convention en vue de son autorisation a été signée le 26 juillet 2000.

B. LA DISTRIBUTION EN CRISE

Le système de distribution de la presse, mis en place après la seconde guerre mondiale autour des Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne, est aujourd'hui en crise.

L'enjeu est essentiel car le mode de distribution actuel dont les règles remontent toujours à la loi Bichet de 1947, constitue un enjeu essentiel pour le pluralisme et la démocratie française. Or ce sont les **principes “ d'équité et d'égalité de traitement ” et de “solidarité” entre les titres qui garantissent la diversité des publications sont de plus en plus difficiles à appliquer.**

L'État, qui a accompagné l'effort d'adaptation des NMPP, semble aujourd'hui attendre pour intervenir à nouveau de façon active que la profession trouve un nouveau consensus sur un mode de régulation et **notamment la “ péréquation ” des coûts de distribution entre les différentes formes de presse.**

1. L'exacerbation de la concurrence

On assiste à l'amorce d'un processus de concurrence sauvage avec la montée en puissance des Messageries Lyonnaises de presse - MLP – qui en dépit d'un poids économique bien inférieur contribue à fragiliser le système.

On a vu depuis deux ans un certain nombre de titres quitter les MNPP pour les MLP. Le passage, en 1999, de l'hebdomadaire Point de vue ainsi que de Marianne et du mensuel Historia, des NMPP aux MLP ont manifesté une certaine redistribution des cartes. En passant aux MLP dans des conditions jugées satisfaisantes, l'hebdomadaire aurait ainsi économisé 6 millions de francs.

Une des raisons de la crise vient de ce que les magazines acceptent de plus en plus mal de supporter une bonne part des coûts d'un système conçu pour les quotidiens.

Pour le dernier exercice connu le rapport de force économique restait très déséquilibré : les NMPP, c'est 20 milliards de chiffre d'affaires, 2,8 milliards d'exemplaires distribués et 2500 employés, contre 2,65 milliards de francs, 200 millions d'exemplaires et 400 employés pour les MLP.

2. Des efforts d'adaptation non négligeables

Pour faire face à la concurrence les NMPP, structure coopérative gérées par Hachette, ont cherché à diminuer leur coût d'intervention de 14 % à 9 %.

Ce résultat n'a été obtenu qu'à la suite d'une série de plans de restructuration, aidés par l'Etat, ce qui a abouti à des mouvements sociaux d'autant plus difficiles à régler que la direction de la NMPP est confrontée au puissant Syndicat du livre, aujourd'hui divisé - ce qui ne facilite pas la gestion des conflits.

Le premier **plan quadriennal de modernisation des NMPP (1994-1997)**, présenté en juillet 1993, 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 pour 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 ont été redistribuées aux éditeurs et aux diffuseurs conformément aux termes de la convention entre l'État et les NMPP : sur 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 %.

Une baisse supplémentaire des effectifs est prévue qui portera sur 4 à 500 personnes entre 1998 et 2001. Le régime dérogatoire qui leur avait été accordé en la matière 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.

3. Sortir de la crise

Les NMPP ont enregistré pour l'exercice 1999 des pertes de 390,4 millions de francs après 36 MF de bénéfices en 98, en raison des provisions qu'elles ont constituées pour leur plan de modernisation.

La direction a proposé un plan stratégique de modernisation, compte tenu de la situation caractérisée par un déficit d'exploitation qu'elle estime à 129 millions de francs en l'an 2000, et qui pourrait se creuser selon elle jusqu'à 277 millions de francs en 2003.

Les conséquences de ce plan sur l'emploi ne laissent pas de créer des remous. Adoptée dans son principe en février, à la suite des discussions entre Hachette et les représentants des éditeurs, la réforme des NMPP a déjà connu un début d'exécution avec la réduction des coûts de distribution, qui devraient passer de 9 % à 6 % en 2003.

Le plan, qui a pour objectif de réaliser 464 millions de francs d'économies par an d'ici à 2003, prévoit de nombreuses suppressions de postes :

- une réorganisation des centres et en particulier la suppression de celui de Bobigny (Seine-Saint-Denis), spécialisée dans la gestion des invendus,

- une réduction du nombre de dépositaires de 350 aujourd'hui à près de 200 à l'horizon 2003, en les complétant par 30 plates-formes logistiques pour sécuriser la distribution des quotidiens,

- le siège des NMPP devrait voir ses effectifs passer de 744 à 533 personnes.

Au total, ces réductions d'effectifs affectent l'ensemble des catégories : 429 ouvriers, 129 employés et 239 cadres.

Mais faute d'avoir obtenu l'accord des pouvoirs publics pour l'engagement d'un plan social FNE, - 650 personnes qui seraient âgées de plus de 55 ans en 2003 - des discussions sont en cours pour l'adoption d'une convention-cadre de branche sur le modèle de celle appliquée dans le secteur de l'automobile, prévoyant des mises à la retraite anticipée à partir de cinquante-sept ans.

Par ailleurs, à titre de contribution à l'effort de redressement, Hachette s'est engagé à suspendre la perception de sa redevance d'opérateur, d'environ 90 millions de francs.

L'accord conclu entre Hachette et les éditeurs prévoyait une aide publique de 200 millions à 250 millions de francs de l'État justifiée par la prise en compte de la mission " d'intérêt collectif " que représente la gestion des quotidiens, à l'origine d'importants surcoûts mais le nouveau ministre semble moins enclin que son prédécesseur à engager l'État dans cette voie.

“ Le gouvernement a précisé la ministre dans une interview au journal les Echos, souhaite que les différents partenaires - l'opérateur, les éditeurs, la direction de l'entreprise - traitent ensemble le dossier et définissent le meilleur plan possible pour les NMPP. C'est à eux qu'il appartient de prendre en charge l'avenir de l'entreprise qui est une entreprise privée. La distribution fait partie intégrante de l'économie des entreprises de presse. L'État est prêt à accompagner une réforme de la distribution. Encore faut-il qu'elle s'appuie sur un projet plausible, chiffré et négocié. ”

Elle précise que “ le gouvernement a été sollicité par les NMPP pour apporter une contribution de 1 milliard à raison de 250 millions de francs par an pendant quatre ans. On peut s'étonner que cette demande intervienne à un moment où les comptes des entreprises et des groupes de presse sont bénéficiaires de la croissance, ce dont je me réjouis. Or la revendication de l'aide de l'État doit s'accompagner d'une réelle transparence étayée au moins par une comptabilité analytique. Pour l'instant, elle n'a fait l'objet d'aucune justification convaincante. ”

“ Toute aide de l'État à la distribution de la presse, a-t-elle conclu, doit être économiquement justifiée, juridiquement fondée, et évidemment tournée vers les lecteurs. ”

Ce retrait de l'État traduit la volonté de celui-ci d'inciter les professionnels à prendre leurs responsabilités pourrait s'interpréter comme un désengagement que peut laisser craindre la diminution de l'aide inscrite au titre du plan social dans le présent budget.

Au moment où doit se tenir une table ronde sous la présidence de M. Yves de Chaisemartin, président du Conseil supérieur des messageries de presse, il conviendrait que la ministre justifie cette politique rigoureuse ne finisse par aboutir à une sorte de laisser faire.

C. LES RELATIONS PRESSE POSTE A NOUVEAU EN SUSPENS ?

Ces accords État/presse/Poste de 1996, dits Galmot, ont permis de fixer un nouveau cadre relationnel entre l'État, La Poste et la presse jusqu'à la fin 2001.

La grille tarifaire 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.

Cet accord donnant-donnant avait notamment pour objectif d'assurer un financement plus équilibré du transport postal de presse, alors qu'une mission

des inspections générales avait évalué à 28% le taux de couverture par La Poste de ses coûts en 1993, et d'offrir à la presse un cadre favorable à son développement, grâce à une souplesse accrue du cadre réglementaire fixé pour l'accès aux tarifs du transport postal de presse et à un meilleur contrôle de la qualité de ce transport.

Le tableau ci-après donne des évaluations provisoires du partage des coûts du transport postal de la presse entre l'État, la Poste et la presse depuis 1997. Ces évaluations se fondent sur des méthodes de calcul, qui devraient être revues lors de la mise en place du nouveau système de comptabilité analytique de La Poste, qui devrait être opérationnel pour les comptes 2000.

	1997	1998	1999
Coût global (1)	7387	7424	7461
Recettes (1)	2137	2322	2507
Contribution du Budget Général	1900	1850	1850

Source : La Poste. Chiffres en millions de francs

(1) presse éditeur et associative du régime intérieur (exclut la presse administrative et l'international.)

Après trois ans et demi d'application, l'État estime qu'il a respecté ses engagements tarifaires en contribuant au transport postal de presse à hauteur des engagements fixés par le contrat de plan.

La presse a pour sa part subi une revalorisation annuelle de 8,45% en termes réels des tarifs fixés pour le transport postal de presse, ainsi que la restructuration et la différenciation de ces tarifs. En effet, sans remettre en cause le principe de l'aide de l'État à l'ensemble des différentes formes de presse, le gouvernement a souhaité que la presse concourant prioritairement au pluralisme d'expression et à la démocratie bénéficie d'un soutien particulier. Les publications d'information politique et générale paraissant au moins une fois par semaine bénéficieront, au terme de l'application des accords Galmot, d'un tarif postal inférieur de 28% à celui des autres publications.

L'État a procédé à l'établissement de dispositifs d'accompagnement de la revalorisation tarifaire pour en limiter les effets dans les cas les plus difficiles. Un dispositif de plafonnement et d'étalement des hausses a permis de lisser dans le temps les évolutions tarifaires les plus importantes sur les cinq années.

Pour compléter ce dispositif, l'État a également mis en place un observatoire des tarifs postaux de transport de presse sur quatre années. Il permet aux publications les plus fragilisées de bénéficier d'un soutien financier. Le montant des mesures allouées de 1997 à 2000 s'élève à 30 millions de francs et concerne plus de cent publications chaque année.

Enfin, La Poste a fait bénéficier la presse de ses progrès de productivité en infléchissant ses hausses tarifaires d'un taux annuel de 1,5% et met actuellement en place la comptabilité analytique qui permettra d'affiner l'évaluation du coût du service obligatoire du transport postal de presse.

Il y a un débat sur la qualité du service rendu par la poste. La Fédération nationale de la presse française (FNPF) et le Syndicat de la presse magazine et d'opinion (SPMI) ont demandé, au printemps dernier, réparation du préjudice subi du fait de grèves de La Poste.

A l'issue d'une négociation de plusieurs mois, la FNPF et la SPMI ont obtenu que ces préjudices fassent l'objet d'une indemnisation forfaitaire, l'importance de ces préjudices - qu'ils résultent du non-acheminement, de l'acheminement retardé ou des perturbations du courrier - n'étant pas évaluée.

La réparation consiste en un «droit de tirage» calculé par l'éditeur sur la base d'un mois de facturation des affranchissements en post impact et fac-similé. Ce mois est choisi par l'éditeur sur la période du 1er février 1999 au 31 janvier 2000. L'indemnisation de l'éditeur est égale à 20 % de la somme en question. Elle vient s'imputer sur la facture de courriers commerciaux (affranchissements des post impact et fac-similé).

La participation de l'État à la prise en charge du coût du service obligatoire du transport et de l'acheminement de la presse est déterminée pour la durée du contrat d'objectif et de progrès, c'est-à-dire jusqu'en 2001.

Toute la question est de savoir ce qui va se passer après cette date. La complexité du problème est suffisamment réelle pour que l'on se préoccupe dès maintenant du renouvellement de cet accord.

La ministre a indiqué à cet égard qu'elle comptait s'entretenir prochainement de ce dossier avec le secrétaire d'Etat à l'Industrie: «Dans la mesure où les éléments de comptabilité analytique de la Poste pour l'année 2000 ne seront connus et utilisables qu'à la fin 2001, il me paraît raisonnable d'envisager les renégociations des accords Galmot au cours du premier semestre 2002».

D. AGENCE FRANCE PRESSE : LE CHANGEMENT IMPOSSIBLE ?

En mars 1999, M. Eric Giuily 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.

Or le même Eric Giully a fini par démissionner en octobre dernier faute d'obtenir de l'État les moyens de sa politique.

Votre rapporteur spécial avait analysé dans son précédent rapport les handicaps qui entravaient le développement de l'AFP.

Sans entrer dans le débat sur les méthodes de management et sur le détail de tel ou tel objectif stratégique, votre rapporteur spécial ne peut que constater que le diagnostic du président démissionnaire lui apparaît largement justifié : le statut et plus généralement les moyens de l'Agence ne sont pas adaptés au marché moderne de l'information. Il ne peut que regretter dans ses conditions que l'Etat n'ait pas su au bon moment mettre son poids -notamment financier- dans la balance pour faire évoluer l'institution.

Il ne reste qu'à espérer que l'on donnera au nouveau président, M. Bernard Eveno, les moyens juridiques et financiers que l'on avait refusé à son prédécesseur.

L'enjeu est clair, c'est la marginalisation de l'entreprise. On ne rappellera jamais assez que **l'agence Reuters pèse maintenant vingt fois plus lourd que sa concurrente française, alors que leur poids économique était équivalent au début des années 60.**

1. Un statut hybride inadapté à un environnement concurrentiel

Le statut de l'AFP, 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 " .

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 , qui a été communiqué à votre rapporteur spécial.**

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).

Pour permettre l'expansion de l'Agence sur les marchés internationaux, Eric Guily avait souhaité faire évoluer ce statut sur un certain nombre de points d'inégale importance :

- Il s'agissait, au départ du moins, car cette ambition avait dû bien vite être oubliée de permettre à l'Agence de trouver des partenaires privés capable de d'associer à l'agence pour développer de nouvelles activités et explorer de nouveaux marchés, ainsi que de créer des filiales soumises au droit commun des sociétés commerciales ;
- Il s'agissait également de permettre à la société d'exécuter un budget en déficit et de permettre à l'Agence de financer son développement par des obligations ou des prêts participatifs ;
- Il avait été envisagé diverses adaptations des structures : allongement de la durée du mandat du président qui aurait pu passer de 3 à 5 ans, de faire évoluer la composition du Conseil d'administration dans la mesure où sa composition ne reflète plus la clientèle actuelle de l'Agence : on n'y trouve ainsi que deux représentants de l'audiovisuel public alors qu'il faudrait sans doute faire une place aux sociétés privées de l'audiovisuel comme des activités multimédias

Dans une déclaration écrite, il a jugé que l'attitude du gouvernement risquait «d'empêcher la poursuite de l'effort de développement sans précédent engagé avec le budget 2000».

2. Le rôle de l'État en question ?

L'Agence France-Presse traverse une crise morale et financière dans laquelle l'État par son abstention, ses hésitations porte une part de responsabilité.

A mesurer chichement son effort financier, à refuser de considérer comme une urgence la réforme de statut pourtant inadaptes et surtout à ne pas

appuyer l'indispensable mise à plat de l'organisation et du fonctionnement de l'Agence, il n'en facilite pas le redressement.

«La réforme du statut de l'AFP n'est pas un sujet à l'ordre du jour», a déclaré le nouveau ministre de la culture et de la communication, lors de la présentation de son budget pour 2001: "Il y a eu une proposition de la direction de l'AFP, qui n'a reçu l'agrément ni de l'État, ni du Conseil d'Administration de l'Agence», a-t-elle poursuivi, pour préciser: «Il ne peut y avoir d'évolution du statut que par rapport à un projet dûment accepté par le Conseil d'Administration. Ce n'est pas le cas. Pour l'instant l'AFP doit se développer dans le cadre de son statut actuel».

Quant au budget de l'Agence on ne peut se contenter de le reconduire en francs constants – encore faudrait-il tenir compte dans ce genre d'entreprise de la baisse de l'Euro – quand il faut lui donner les moyens d'investir et ce n'est pas l'abandon d'un prêt participatif qui suffira à la chose.

L'État reproche à l'ancien président de ne pas avoir su obtenir les soutiens nécessaires. Soit. Mais, ce qui semble certain c'est que les réorganisations indispensables ne vont pas se retrouver facilitées par le fait qu'un certain nombre de forces peu favorables à l'adaptation de l'Agence à son environnement de marché vont se sentir confortées dans leur résistance par le départ de M. Guily.

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. Il faut donc agir en concertation avec toutes les forces qui à l'intérieur et à l'extérieur de l'Agence, ont intérêt à son développement et non à sa survie plus ou moins artificielle

Ici comme dans le secteur audiovisuel, il faut donner au secteur public les moyens de lutter à armes égales, c'est à dire mettre les moyens nécessaires tant sur le plan réglementaire que financier pour lui permettre de faire face à la concurrence.

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 dans un monde de l'information sous influence anglophone.

Vouloir préserver une forme d'exception française, c'est légitime mais il serait illusoire de croire, dans le domaine des médias encore moins qu'ailleurs, que l'on peut faire fonctionner nos entreprises dans l'ignorance des règles concurrentielles qui les entourent.

ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE

SERVICES FINANCIERS

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. La compétence de votre rapporteur spécial est toutefois limitée aux opérations budgétaires concernant le périmètre des « services financiers », périmètre que le « bleu » budgétaire nouveau rend particulièrement délicat à cerner.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A. LE PROJET DE BUDGET POUR 2001

Le total des crédits prévus pour 2001 au titre du fascicule « Economie, finances et industrie » s'élève à **92,8 milliards de francs**, soit une augmentation de 2,2 % en niveau par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2000.

Budget de l'économie, finances et industrie

(en millions de francs)

	2000	2001	Variations	
			Niveau	en %
Titre III - Moyens des services				
Rémunérations des personnels	38.575	39.957,4	+ 1.382,4	+ 3,6
Pensions et allocations	11.407,8	11.511,5	+ 103,7	+ 0,9
Charges sociales	1.701,8	3.110,9	+ 1.409,1	+ 82,8
Sous-total personnel	51.684,6	54.579,8	+ 2.895,2	+ 5,6
Matériels et fonctionnement des services	5.413,2	6.310	+ 896,8	+ 16,6
Subventions de fonctionnement	1.008,8	1.063,1	+ 54,3	+ 5,4
Dépenses diverses	7.208,7	7.408,2	+ 199,5	+ 2,8
Sous-total fonctionnement	13.630,7	14.781,3	+ 1.150,6	+ 8,4
Total titre III	65.315,3	69.361,1	+ 4.045,8	+ 6,6
Titre IV - Interventions publiques	15.749,8	14.788,6	- 961,2	- 6,1
Titre V - Investissements de l'Etat				
(AP)	1.607,4	1.054,1	- 553,3	- 34,4
(CP)	1.788,5	899	- 889,5	- 49,7
Titre VI Subventions d'investissement				
(AP)	7.383	4.968,5	- 2.414,5	- 32,7
(CP)	7.887,5	7.716,2	- 171,3	- 2,2
Totaux DO + CP	90.741,2	92.764,9	+ 2.023,7	+ 2,2

Malgré les questions de votre rapporteur spécial, l'identification des crédits des seuls « services financiers », impossible à effectuer à partir du « bleu », ne lui a pas encore été fournie. Les données transmises comportent l'addition des crédits des différentes directions appartenant traditionnellement au champ des « services financiers » avec les crédits de l'agrégat « administration générale » qui intègrent des dotations communes aux services financiers et aux services du secrétariat d'Etat à l'industrie. Si les résultats de cette addition permettent « d'approcher » le périmètre des « services financiers », ils ne rendent pas un compte entièrement exact de celui-ci. On rappelle que l'an dernier 1,1 milliard de francs de crédits auparavant rattachés au fascicule « Industrie » dans son titre III avaient été intégrés dans le nouveau fascicule, dont une partie importante au titre des dotations communes.

Il semble que le ministère, au nom de l'intégration des services, ne souhaite plus se livrer à ces distinctions. Votre rapporteur spécial s'en inquiète à l'heure où la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 s'oriente, à l'inverse, vers une identification des coûts complets des différentes missions publiques. Il ne peut que s'en remettre aux données fournies par les services pour apprécier les crédits demandés en 2001 au titre des services financiers.

**Evolution du budget des « services financiers »⁽¹⁾
entre la loi de finances pour 2000 et le projet de loi de finances pour 2001**
(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Variation en %
TITRE III MOYENS DE FONCTIONNEMENT	62.599,7	63.539,1	1,50 %
Personnel (chapitres 31 à 33)	50.906,9	51.277,6	0,73
Actions sociale (chapitre 33-92)	765,2	783,9	2,45
Fonctionnement et Modernisation	10.506,6	11.043,5	5,11
<i>dont moyens de fonctionnement (chapitres 34-97, 34-98, 37-07, 37-50, 37-70)</i>	<i>10.426,6</i>	<i>10.585,5</i>	<i>1,52</i>
<i>dont crédits de modernisation (chapitre 37-92)</i>	<i>80,0</i>	<i>458,0</i>	<i>472,50</i>
Autres crédits	347,3	339,7	- 2,17
Subventions de fonctionnement (chapitre 36-10)	73,7	94,3	27,95
TITRE IV INTERVENTIONS PUBLIQUES	413,5	317,3	- 23,27
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	63.013,2	63.586,3	1,34
TITRE V INVESTISSEMENTS			
Autorisations de programme	943,0	940,4	- 0,27
Crédits de paiement	982,0	702,8	- 28,43
TOTAL GENERAL DES CREDITS DE PAIEMENT	63.995,2	64.559,2	0,88

(1) A partir de l'addition des crédits des agrégats 11 (juridictions financières), 12 (DGCP), 13 (DGI), 14 (DGDDI), 15 (INSEE), 16 (DREE), 17 (DGCCRF) et 31 (Administration générale).

Le tableau ci-dessus récapitule les évolutions budgétaires à structure constante. Aux moyens qu'il décrit, il faut donc apporter plusieurs modifications afin de parvenir aux crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2001.

Il faut d'abord tenir compte de la poursuite des opérations de réintégration au budget général de crédits jusque là financés sur fonds de concours ou à partir de ressources extrabudgétaires. L'an dernier, elles avaient porté sur un montant de crédits de 2.264 millions de francs, avec :

- 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 » ;

- 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.

En 2001, les « rebudgétisations » s'élèveraient à 1.944,3 millions de francs.

Sur ce montant, 169,5 millions de francs de crédits rebudgétisés sont hors périmètre du tableau qui précède puisqu'ils correspondent à des taxes parafiscales perçues par les centres techniques de l'industrie.

Reste pour les « services financiers » un montant de 1.774,8 millions de francs réintégré au budget en 2001 (v. *infra*).

Enfin, des transferts de crédits interviennent principalement en provenance du budget des charges communes pour un montant brut de 1.335,7 millions de francs, qui concernent les cotisations patronales autrefois inscrites dans le budget des charges communes.

Un transfert de sens contraire intervient à hauteur de 225 millions de francs, qui vient alléger les crédits de l'agrégat « administration générale et dotations communes » et doit être pris en considération pour apprécier la variation réelle des crédits.

Une fois neutralisés, les transferts entre fascicules, l'augmentation du budget initial pour 2001 s'élève à 0,9 %.

La destination des crédits fait ressortir la part essentielle (près de 60 %) occupée par les crédits de rémunération des personnels et, plus encore, l'importance prise pour les charges de personnel. "Tout compris", elles absorbent plus de 80 % des crédits ouverts.

La place relative des dépenses d'interventions publiques est négligeable avec moins de 0,5 % du total, tandis que celle des investissements, toujours modeste s'inscrit en baisse cette année (1,1 % du total).

B. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les charges budgétées au titre des dépenses de personnel s'élèvent à 53,6 milliards de francs et progressent de 5,5 %.

Evolution des crédits pour charges de personnel

(en millions de francs)

	2000	2001	Variation	
			En niveau	En %
Rémunérations principales d'activité des titulaires	26.587,7	26.863,7	+ 276	+ 1
Rémunération des non-titulaires	296,4	306,7	+ 10,3	+ 3,5
Indemnités	9.195,6	10.232,5	+ 1.036,9	+ 11,3
Sous-total (I)	36.079,7	37.402,9	+ 1.323,2	+ 3,7
Pensions (II)	11.407,8	11.511,5	+ 103,7	+ 0,9
Autres charges sociales (III)	3.360,4	4.739,7	+ 1.379,3	+ 41
Total (I) + (II) + (III)	50.847,9	53.654,1	+ 2.806,2	+ 5,5

Elles se répartissent entre :

des dépenses de rémunération pour 37,4 milliards de francs (69,8 % du total) ;

des dépenses de pensions pour 11,5 milliards de francs (21,4 % du total) ;

et des crédits pour charges sociales pour 4,7 milliards de francs (8,8 % du total).

La présentation budgétaire des charges de personnel s'améliore du fait de la rebudgétisation de certains crédits. Toutefois, des progrès restent à accomplir pour que le « bleu » permette d'identifier les charges budgétaires des différentes missions assurées par le ministère.

1. Les rémunérations d'activité

a) *Le dynamisme des crédits indemnitaires*

Les crédits de rémunérations d'activité s'établiraient à 37,4 milliards de francs, en progression de 3,7 % avec un supplément de 1.323,2 millions de francs.

Votre rapporteur est en attente d'une réponse permettant de chiffrer l'impact des budgétisations entreprises en 2001 sur ce poste de dépenses et, ainsi, d'isoler exactement la part de son augmentation due à des changements de méthode. Mais, il apparaît d'ores et déjà que la progression des rémunérations d'activités telle qu'elle est présentée en quasi-totalité la résultante de ces réintégrations.

L'augmentation des crédits de rémunération survient alors que les effectifs budgétaires concernés seraient réduits de 110 unités (0,06 % des effectifs pour 2001). Il est vrai que cette réduction des emplois budgétaires n'exerce aucun effet sur les crédits de rémunération (*v. infra*).

La répartition des rémunérations d'activité entre rémunérations principales (27,2 milliards) et indemnités diverses (10,2 milliards) est illustrative de l'importance prise dans ce budget par les rémunérations accessoires. Ses conséquences ne sont pas mineures (*v. infra*). Ce phénomène se renforce encore cette année sous l'effet des rebudgétisations. Les crédits pour indemnités s'accroissent de 11,3 % alors que les rémunérations principales ne progressent que de 1 % sous l'effet des aménagements apportés à la structure des emplois.

b) *Une légère réduction des emplois*

Le tableau ci-dessous récapitule, à structure constante, l'évolution des effectifs des services financiers entre 1996 et 2001.

Variation des emplois entre 1996 et 2001

	1996	2001	Variations
Administration centrale	7.311	1.178	N.S.
Services financiers à l'étranger	110	0	N.S
Juridictions financières	1.653	1.793	+ 140
Trésor public	55.008	55.508	+ 500
DGI	79.460	77.978	- 1.482
Douanes et droits indirects	20.317	19.969	- 348
Expansion économique à l'étranger	1.216	1.125	- 91
INSEE	6.793	6.653	- 140
DGCCRF	3.746	3.703	- 43
Service de la redevance	1.531	1.433 ⁽¹⁾	- 98
Autres	685	1.191	NS
TOTAL	177.830	179.705⁽²⁾	NS

(1) Chiffres pour 2000

(2) Hors « service de la redevance »

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 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.

Entre 1999 et 2000, les variations d'effectifs telles que prévues étaient les suivantes :

Direction générale des impôts (DGI)	- 416
- Direction générale de la comptabilité publique (DGCP)	- 130
- Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)	- 31
- Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)	- 34
- Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)	- 6
- Direction des relations économiques extérieures (DREE)	- 10
- Administration générale	- 31
- Juridictions financières	+ 2
- Autorité de régulation des télécommunications	+ 2

Elles comportaient 654 suppressions d'emplois à quoi devaient s'ajouter des transferts nets d'emplois à hauteur de 73 emplois, pour l'essentiel au profit des services du Premier ministre et du budget de l'environnement.

Pour 2001, les variations d'emplois qui apparaissent dans le « bleu » devaient concerner principalement les directions à réseau (la DGI et la DGCP).

Sur fond de stabilisation des effectifs du ministère, avec des emplois budgétaires maintenus à 179.705, les emplois des « services financiers » seraient réduits de 85 unités.

Pour 2001, les principales évolutions qui apparaissent dans le « bleu » seraient les suivantes :

- Administration centrale	- 170
- DGCP	+ 1.389
- Service de la redevance	- 1.439
- DGI	- 50
- DGDDI	- 5
- INSEE	- 4
- Cour des comptes et chambres régionales des comptes	+ 139
- Conseil de la Concurrence	+ 18
- DGCCRF	+ 12

Les variations apparaissent massives mais la réalité est toute autre puisqu'elles proviennent pour l'essentiel de transferts entre sections. Ainsi, les effectifs du service de la redevance ne sont supprimés que pour être intégrés dans les emplois budgétaires de la DGCP. De la même manière, les emplois dont semblent bénéficier en masse les juridictions financières ne proviennent que de transferts. 136 emplois sont transférés depuis l'administration générale (115 emplois), la DGCP (13 emplois), la DGI (7 emplois) et la Douane (un emploi).

Les mouvements réels sont donc beaucoup plus réduits que ceux retracés dans le « bleu ».

Les suppressions d'emplois concernent :

- la DGI : 43 emplois,
- la DGCP : 31 emplois,
- l'INSEE : 4 emplois,
- les Douanes : 24 emplois,
- l'administration générale : 28 emplois.

Elles s'élèvent au total à 110 emplois.

Des redéploiements apparaissent au profit de :

- la DGCCRF : 12 emplois,
- des juridictions financières : 10 emplois,
- et des services hors périmètre des services financiers : 85 emplois.

La réduction des emplois observée en 2001 tranche, par sa modicité, avec les tendances récentes et les gains d'efficacité annoncés, ici ou là, lors des différents épisodes de la réforme du ministère (*v. infra*). Il faut, pour en apprécier la portée, mettre ces mouvements d'emplois en relation avec la situation réelle des effectifs.

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie - Effectifs par direction et service au 1^{er} janvier 2000

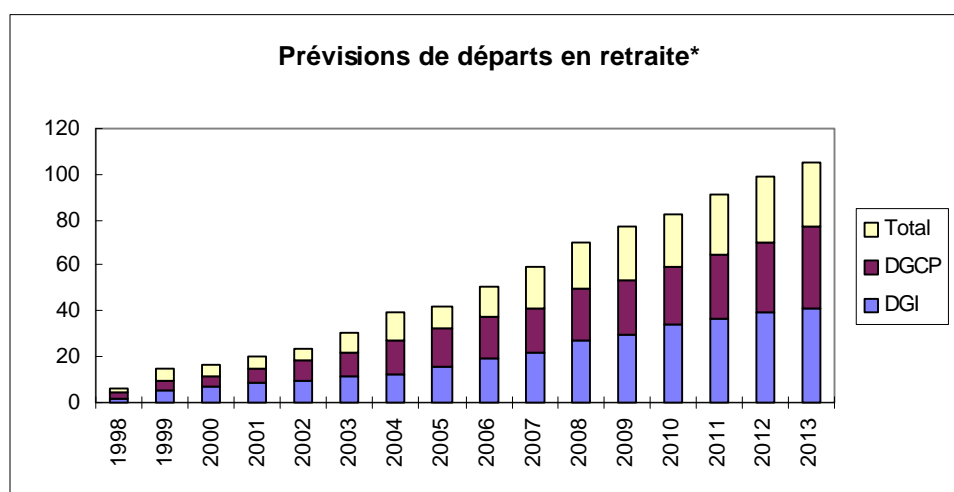
Effectifs budgétaires						(1) Effectifs réels payés en agent						(2) Effectifs réels		
Personnel titulaire				Autre personnel (3)	Total	Personnel titulaire				Autre personnel (3)	Total	Personnel titulaire		
A	B	C	D			A	B	C	D			A	B	C
3.731	2.760	5.321	0	624	12.436	3.470	2.671	6.026	0	967	13.134	3.413	2.549,4	5.698,7
197					197	181					181	180,6		
110					110	83					83	83		
341	44	100	0		485	314	46	129	0	7	496	313	45,2	124,7
547	255	367	0		1.169	399	68	227	0		694	397,1	66,2	216,3
1.418	1.921	3.046	0	272	6.657	1.367	1.994	3.203	0	259	6.823	1.334,7	1.903,6	2.967,4
346		57	0	735	1.138	176		40	0	866	1.082	176		40
38				72	110	25				66	91	25		
1.466	1.424	727		74	3.691	1.463	1.461	800	15	77	3.816	1.416,4	1.397,4	734,1
9.844	17.805	27.793		110	55.552	9.697	19.029	30.236	0	92	59.054	9.559,5	17.670,4	27.641,3
18.848	23.308	35.595	0	277	78.028	19.432	24.357	39.353	93	320	83.555	18.828,8	22.916,5	35.663,6
3.315	7.044	9.571	0	44	19.974	3.384	7.113	9.618	27	80	20.222	3.326,9	6.959,5	9.361,2
40.201	54.561	82.577	0	2.208	179.547	39.991	56.739	89.632	135	2.734	189.231	39.054	53.508,2	82.447,3

(1) Un agent travaillant à temps partiel est compté une unité - (2) EATP = équivalent agent à temps plein - (3) Comprend : contractuels, ouvriers de l'Etat, auxiliaires sur emplois vacants de titulaires et cadres territoriaux du Trésor public - (4) Hors emplois inscrits sur les chapitres 37-06 (ART) et 37-93 (Actions de modernisation budgétaire et comptable) - (5) Ces effectifs budgétaires sont utilisés également par les chambres régionales pour rembourser les agents mis à disposition par les autres directions ou d'autres organismes

Cette récapitulation montre l'existence d'une situation globale de sous-emploi. Ainsi, aux 179.547 emplois budgétaires du ministère correspondent 177.825,2 emplois réels, soit 1.721,8 emplois effectifs de moins que les emplois théoriques. Cette situation concerne tout particulièrement les services à réseau du ministère. Ainsi, les suppressions d'emplois programmées à la DGI, à la DGCP et aux Douanes laisseront vacants 176, 559 et 197 emplois budgétaires respectivement.

2. Les autres charges de personnel :

Les charges de pension budgétées ne progresseraient de 1 %, soit une variation inférieure à celle qui est prévue pour les prix. Cette dotation pourrait sous-estimer les besoins. De plus, 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 pour 2001, en hausse de 82,8 % d'une année sur l'autre rend mieux compte de la situation réelle et répond à une observation critique récurrente de votre rapporteur spécial.

Une part importante des charges sociales n'était en effet pas retracée dans le budget mais dans celui des charges communes.

Il n'en reste pas moins que le niveau des cotisations sociales correspondant à la part de l'Etat mais aussi celui des cotisations acquittées par les agents est minoré du fait de l'importance des indemnités dans les rémunérations versées aux agents du ministère. Cette singularité avantageuse est renforcée par la politique sociale très favorable du ministère de l'économie et des finances. En effet, 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, s'élèveraient à 317,3 millions de francs, soit une nouvelle baisse de 23,3 %.

Les **crédits d'investissement** diminueraient de 28,4 %, pour les crédits de paiement.

Les crédits prévus pour assurer la politique d'investissement du ministère s'élèvent à 702,8 millions de francs contre 982 millions l'an dernier.

D. EVOLUTION COMPARATIVE PAR AGRÉGAT

Le tableau ci-après retrace la structure du budget des services financiers et l'évolution des crédits par grand agrégat.

Ce budget 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 plus de 55 % des crédits.

Présentation par agrégats

(en millions de francs)

	Dotation 1999	Dotation 2000	Dotation 2001	Part dans le total (%)	Variation (%)
Administration générale et dotations communes	18.431,2	18.784,9	19.134,2	28,4	1,8
Cour des Comptes et chambres régionales des comptes	588,8	620,4	663,6	1,0	7
Trésor public	12.921	13.168,1	15.639,2	23,1	18,8
Direction générale des impôts	19.538,6	21.970,3	21.944,8	32,5	- 0,1
Direction générale des douanes et des droits indirects	4.814,6	4.995,5	5.561,9	8,3	11,3
INSEE	1.906,2	1.882,2	1.922,4	2,8	2,1
Service de l'expansion économique à l'étranger	1.302,5	1.426,6	1.347,1	2,2	- 5,6
DGCCRF	1.139,1	1.158,2	1.231,4	2	6,3
TOTAL	60.642	64.006,2	67.444,6	100	5,5

II. OBSERVATIONS

A. *UNE ANNÉE GRISE POUR LA MODERNISATION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES*

Les efforts de modernisation du ministère comportaient **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.

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.

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 s'est également traduite dans la logique d'un rapport demandé à l'été 1997¹ afin de parvenir à de plus grandes synergies entre les différentes composantes du ministère au niveau central et dans les services déconcentrés, par plusieurs réaménagements de structures avec :

¹ Rapport de M. Boisson et de M. Milleron.

- 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" ;

- 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.

Ces aménagements étaient supposés déboucher sur une amélioration de la gestion des moyens. Cet objectif devait déboucher sur des gains d'efficacité à effets budgétaires. Il serait utile de les mesurer.

Mais, la modernisation du ministère comportait surtout un projet visant à créer un service public fiscal de meilleure qualité. Il s'agissait, dans le prolongement des réformes de management des services qui avaient débouché sur la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens entre la direction générale des impôts et la direction du budget, d'opérer des regroupements de structures destinés à promouvoir un interlocuteur fiscal unique et à décloisonner les administrations chargées de la gestion de l'impôt.

Dans son rapport d'information sous-titré « Pour une modernisation du service public de l'impôt », votre rapporteur spécial vous avait proposé de vous rallier au principe d'une réforme indispensable et devant déboucher sur l'instauration d'une administration fiscale unique.

Constatant que les missions fiscales de la DGI étaient partagées dans des conditions créant des duplications et des cloisonnements peu propices à davantage d'efficacité et d'efficience et remarquant que, malgré de réels efforts pour améliorer l'animation de son réseau la DGI, à l'image de nombreuses administrations françaises, peinait à démontrer sa capacité à s'adapter aux légitimes demandes des administrés, il avait formulé un schéma de réforme pour progresser vers une administration fiscale unique.

Il réitère ses propositions qui consisteraient à unifier la DGI et la DGCP en procédant l'intégration dans une même administration des services de la DGI et du Trésor Public pour supprimer les cloisonnements et les superpositions actuelles.

Elle engendrerait une unité d'animation et de gestion au niveau national et au niveau local.

La dualité des réseaux de recouvrement n'a pas de justification et doit être supprimée, le réseau de la DGI adhérant progressivement au nouveau réseau comptable ou aux services chargés d'établir l'impôt.

L'unification des services doit déboucher sur une unification des systèmes informatiques et, plus généralement, sur une intégration des systèmes d'information.

Une fusion complète de la DGI et de la DGCP s'impose. Elle doit respecter quelques principes.

L'unification des réseaux et la fluidité qui en résultera entre des services aux fonctions interdépendantes ne doit pas signifier la banalisation de chaque fonction et, en particulier, le mélange des fonctions d'établissement et de recouvrement de l'impôt. Cette perspective relève d'une étape ultérieure des réformes dont tous les termes devront être rigoureusement envisagés. En l'état actuel des choses, cette appréciation manque de maturité et, d'ailleurs, le maintien de l'identité de la fonction comptable en dépenses, dont la remise en cause n'est pas envisagée, appelle naturellement une même solution en recettes.

Pour que les gains attendus de l'unification de la DGI et de la DGCP soient maximaux, il convient de promouvoir les modalités d'intégration les plus simples.

Dans cette perspective, il faut tenir compte des réalités suivantes :

- les regroupements sur sites qui étaient envisagés supposaient des difficultés majeures (le nombre des agents concernés était considérable - 17.000 agents pour la seule DGCP ; les désimplantations-réimplantations qui devaient s'ensuivre posaient des problèmes de coûts mal maîtrisés ; la dualité « hôtels des impôts des entreprises » - « hôtels des impôts des particuliers » réinstaurait des cloisonnements qu'on souhaitait éviter...) ;

- pour des avantages mineurs : l'intérêt d'une fusion de la DGCP et de la DGI est de supprimer des duplications et des cloisonnements coûteux en instaurant une administration atteignant la masse critique et dotée d'une animation unique et cohérente ; le regroupement sur site ne s'impose pas à

l'heure des technologies modernes de communication et peut s'avérer contreproductif en termes d'accessibilité pour les administrés puisqu'il supposera un éloignement des services fiscaux.

Enfin, votre rapporteur spécial persiste à considérer qu'il convient de mettre à l'étude un élargissement des missions de l'administration nouvelle ainsi créée qui pourrait être chargée du recouvrement des droits de douane et des cotisations sociales.

Il a pris acte de l'abandon du projet de réforme défendu par le précédent ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi que des décisions présentées au comité technique paritaire ministériel du 28 avril 2000.

Il rappelle que, selon le communiqué à la presse publié alors, ce qui est désormais dénommé « réforme-modernisation du ministère » consiste à promouvoir cinq axes de réforme : la simplification, la transparence, l'adaptation-formation aux nouvelles technologies, le dialogue et l'expérimentation. Des décisions concrètes ont été annoncées, par exemple l'utilisation d'une déclaration rapide préremplie pour l'impôt sur le revenu, un accueil meilleur et simplifié pour répondre aux demandes des usagers, l'expérimentation de maisons locales de services publics économiques et financiers, la création d'un interlocuteur fiscal unique des particuliers et d'un interlocuteur économique unique des entreprises afin de faciliter leur activité... Des priorités d'action ont été retenues et, notamment, un « *grand* » effort d'utilisation de l'informatique et de formation aux nouvelles technologies. Enfin, depuis, un secrétaire général du ministère chargé d'assurer notamment la coordination et le suivi de cette « réforme-modernisation » a été nommé.

Des expérimentations sont en cours. En matière d'interlocuteur fiscal unique, des sites participeront à plusieurs expérimentations qui concerneront l'accueil des contribuables, commun aux services du Trésor public et des impôts, la mise en œuvre d'un réseau intranet reliant plusieurs services des impôts et du Trésor public, un rapprochement entre un centre des impôts et la recettes des impôts correspondante.

En outre, le ministère indique avoir « largement » engagé la création d'une direction des grandes entreprises au sein de la Direction générale des impôts, lieu unique de déclaration et de paiement pour les très grandes entreprises (17.000 entreprises aux chiffres d'affaires supérieur à 4 milliards de francs) ainsi que la mise au point d'une nouvelle informatique fiscale centrée sur la création d'un compte fiscal unique du contribuable.

L'on peut certes se féliciter qu'une démarche plus pragmatique prévale mais il convient d'en suivre les résultats concrets. Votre rapporteur spécial s'y attachera. Mais d'ores et déjà, il ne peut que constater :

- la suspension du projet de déclaration des revenus pré-remplie par les services de la direction générale des impôts, la « déclaration express », qui, visant à améliorer le service rendu aux contribuables, aurait permis de dégager des gains d'efficacité chiffrés à plus de 600 emplois ;

- la suspension du « contrat d'objectifs et de moyens de la DGI » qui devait notamment se traduire par une réduction nette des emplois de 440 unités en 2001 ;

- malgré la création d'un chapitre nouveau (37-92-91-31) regroupant les crédits nécessaires à la mise en place d'un nouveau système d'information des administrations fiscales doté de 265 millions de francs de crédits, un effort budgétaire consacré à la mise à niveau de l'informatique du ministère qui paraît encore très éloigné de besoins, dont la définition ne pourra d'ailleurs, intervenir que très progressivement en raison des incertitudes sur l'organisation finale des services.

Votre rapporteur spécial souhaiterait qu'un rapport annuel, réellement informatif, soit adressé au Parlement afin de faire le bilan, en continu, de la « réforme-modernisation » du ministère.

B. L'EFFORT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE SE POURSUIT

Depuis le budget pour 1999, les documents budgétaires présentent une image des moyens du ministère beaucoup plus fidèle que celle qu'ils donnaient depuis au moins cinquante ans.

Cet effort de sincérité, salué en son temps par la commission des finances, est venu pour beaucoup des efforts déployés par elle pour convaincre le ministère de sa nécessité. Il se poursuit cette année ce dont il faut se féliciter. Toutefois, il faut encore progresser vers plus de lisibilité et plus d'exactitude du budget du ministère.

1. L'écart considérable entre les moyens décrits par le projet de loi de finances initiale et les moyens réellement disponibles a été largement comblé depuis 1999

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.

Ces pratiques pour le moins peu satisfaisantes avaient été régulièrement dénoncées par votre commission des finances.

Le Conseil constitutionnel devait, dans sa décision n° 97-395, donner raison à son opiniâtreté 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.

Dès lors, une importante série de régularisations est intervenue.

Les régularisations intervenues en 1999

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 ».

De nouveaux progrès ont été acquis dans la loi de finances pour 2000.

Les régularisations intervenues dans la loi de finances pour 2000

L'essentiel des régularisations entreprises a concerné les moyens de l'industrie qui ne relève pas de votre rapporteur spécial.

Toutefois, quelques mesures ont concerné les services traditionnels du ministère de l'économie et des finances.

Il s'agissait 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 restait 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 concernait principalement les comptes extrabudgétaires de la comptabilité publique alimentés à partir de l'activité d'épargne des services.

2. Les régularisations supplémentaires prévues dans le projet de loi de finances pour 2001

Le montant des régularisations budgétaires prévues en 2001 s'élève à 1.774,8 millions de francs. Il se répartit comme suit :

- 1.554,8 millions de francs de crédits pour la DGCP dont 482,4 millions de francs au titre du service de la redevance audiovisuelle ;

- 220 millions de francs pour la DGDDI.

Les régularisations concernant la DGCP portent pour :

- 1.062 millions de francs sur une partie des ressources extra-budgétaires liées à la gestion de l'épargne (compte n° 466-171) ;
- 482,4 millions de francs correspondant à des fonds de concours versés par le compte d'emploi de la redevance audiovisuelle ;
- 10,4 millions de francs de ressources extra-budgétaires versés par la Caisse autonomie nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSS) et les associations syndicales autorisées.

Les régularisations concernant la DGDDI intéressent :

- pour 150 millions de francs, la suppression de sept fonds de concours, alimentés en contravention avec l'article 19 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 par des ressources fiscales ;
- et, pour 70 millions de francs, les ressources extra-budgétaires du compte n° 466-122 « Recouvrements pour compte de tiers encaissés par les receveurs des administrations financières ».

Après ces normalisations, le ministère indique que le processus de normalisation budgétaire aura été quasiment mené à son terme.

Cette assertion appelle un assentiment qu'il faut toutefois assortir de quelques nuances.

3. Des progrès restent à accomplir

Si l'on est désormais loin de la situation intolérable où le ministère-gardien de l'orthodoxie budgétaire cumulait toutes les irrégularités budgétaires, le budget du ministère reste à améliorer du point de vue de sa régularité et de sa lisibilité.

Plusieurs sources d'irrégularités doivent encore être taries. Il en va ainsi du maintien d'un nombre désormais relativement modeste de ressources extrabudgétaires. Elles concernent d'abord plusieurs comptes (notamment les comptes n^{os} 451-26, 451-27 et 466-176) ouverts à la DGCP. Ce dernier compte n° 466-176 a représenté 2,6 millions de francs en 1999 et abonde les moyens des services comptables en Polynésie française. Les deux premiers comptes cités sont plus conséquents et consolidées les dépenses extrabudgétaires qu'ils financent dépassent 100 millions de francs.

Enfin, alors que cette ressource dépassait 170 millions de francs en 1998 et se caractérise par sa prévisibilité rien n'est prévu pour inscrire au budget les crédits correspondant à la rémunération des services rendus aux collectivités locales. Le maintien hors budget de certaines opérations concerne également la DGI puisque les « salaires » des conservateurs des hypothèques (plus de 2 milliards de francs en 1999) restent, inexplicablement, non budgétés.

Les bases légales et réglementaires de nombreux régimes indemnitaires restent à poser. Cette exigence, solennellement affirmée lors de la dernière discussion au Sénat du budget ministériel, par le précédent ministre de l'économie et des finances doit être mise en œuvre sans tarder.

Les surnombres constatés par la Cour des comptes doivent être régularisés. Ils interviennent en violation de l'autorisation parlementaire et consiste, en dehors de toute légalité, à dépasser les quotas par grade d'emplois autorisés. Le projet de budget pour 2001 porte d'ailleurs la marque d'une volonté de recomposition de la structure des emplois au profit d'emplois plus qualifiés. Mais, votre rapporteur spécial est hors d'état d'approcher les effets budgétaires en année pleine de cette restructuration. Il ne s'en félicite que davantage que la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 en cours s'oriente vers une présentation pluriannuelle de l'impact des mesures budgétaires nouvelles.

Des progrès de lisibilité restent en effet à accomplir.

Votre rapporteur spécial rappelle d'abord que **malgré les rebudgétisations intervenues, il resterait plus de 800 millions de francs de fonds de concours rattachés en exécution** au budget du ministère en 2001. Il souhaite que ces fonds de concours soient évalués dès le projet de loi de finances initiale.

Il souligne également que les documents budgétaires ne permettent pas d'apprécier le coût budgétaire des différentes missions assurées par le ministère. A l'heure où la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 s'oriente vers le regroupement des crédits par objectif, cette constatation est inquiétante.

En effet, alors même que les agrégats récapitulés dans le « bleu » restent des agrégats « organiques » et sont donc très éloignés des « programmes » par mission que l'on souhaite promouvoir, la répartition des crédits proposée dans le projet de budget pour 2001 ne parvient même pas à affecter à chaque direction générale ses propres moyens.

Enfin, la présentation des moyens reste lacunaire. Les informations relatives aux effectifs ne permettent pas, on l'a vu, d'évaluer l'impact

budgétaire des repyramidages en cours et aucune donnée physique satisfaisante ne vient éclairer sur le positionnement géographique ou fonctionnel des effectifs réels. Les crédits d'informatique et de formation ne sont pas identifiables alors qu'il s'agit de deux axes essentiels de la « réforme-modernisation » du ministère. Enfin, des évolutions considérables portent sur certains crédits sans nulle explication. Il en va ainsi des crédits prévus pour rémunérer les prestations de la Banque de France qui, passant de 809 à 932 millions de francs, progressent de plus de 15 % sans qu'aucune justification ne soit apportée.

C. OBSERVATIONS DIVERSES

Votre rapporteur spécial souhaite formuler quelques observations générales. L'une porte sur l'accessibilité aux travaux réalisés par les services du ministère ; l'autre sur la nécessité d'adapter les moyens aux « plans de charge » de plusieurs services du ministère ou de réfléchir à l'évolution de ceux-ci.

1. L'accessibilité aux travaux réalisés par les services du ministère doit être totalement repensée

Le ministère de l'économie et des finances, traditionnellement présenté comme une forteresse, doit poursuivre son ouverture. Cette impérieuse nécessité appelle une réflexion de fond.

D'ores et déjà des évolutions ont eu lieu. Le législateur financier en a voulu ainsi en adoptant plusieurs dispositions visant à renforcer l'accès des membres des commissions des finances aux informations administratives et aux documents financiers dans le cadre du premier collectif pour 2000. Il faut comprendre ces dispositions comme répondant au vœu régulièrement exprimé par votre rapporteur spécial que les missions des corps de contrôle fassent 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.

Les dispositions précitées doivent permettre d'asseoir les missions de contrôle des membres des commissions des finances. L'instauration d'une saisine parlementaire aurait supposé 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, pour assurer l'effectivité de ces dispositions, une communication régulière des travaux de contrôle achevés et de ceux dont la programmation est acquise devrait être assurée.

Mais, il faut aller plus loin. Il faut d'abord améliorer la diffusion des statistiques dont le ministère a le monopole et dont il assure la centralisation.

Le développement des nouvelles technologies doit être utilisé à cet effet. De plus, les services d'expertise du ministère doivent être mieux à l'écoute des tiers, qu'il s'agisse des organismes indépendants d'études économiques ou du Parlement.

A cet égard, les réticences de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) à poursuivre les relations établies 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.

2. Il est nécessaire d'adapter les moyens aux « plans de charge » des services ou de réfléchir à une évolution de ces derniers

Sans prétendre à l'exhaustivité, votre rapporteur spécial souhaite rappeler quelques constats.

Le premier d'entre eux porte sur les difficultés que connaît le ministère à adapter le positionnement territorial des « services à réseaux » aux

défis que leurs missions les conduit à relever. Il en va tout particulièrement ainsi pour les services fiscaux dont l'implantation territoriale n'apparaît pas adaptée à la localisation des masses fiscales. La carte du déploiement de la DGCP pose un problème particulier. Les préoccupations d'aménagement du territoire sont certainement légitimes mais il faudra les satisfaire en coordonnant beaucoup mieux qu'aujourd'hui l'implantation sur le territoire des différentes entités à vocation financière et économique.

Le second constat est relatif aux missions de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Les missions qui sont les siennes sont excessivement disparates et lui imposent des contraintes qu'elle ne peut satisfaire.

Sachant que plusieurs des missions de la DGCCRF sont partagées avec d'autres administrations, votre rapporteur spécial souhaite explorer les rationalisations qu'on pourrait envisager.

INDUSTRIE

Rapporteur spécial : M. Jean CLOUET

Les crédits de l'industrie sont récapitulés dans quatre des seize agrégats distingués par le « bleu » de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les dépenses de **fonctionnement** des services du secrétaire d'Etat responsable du secteur n'y sont pas incluses.

Elles ont été fondues, depuis la loi de finances pour 1999, dans celles de l'immense ministère de la rue de Bercy.

I. VUE D'ENSEMBLE (PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT)

Les quatre agrégats qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler « le budget de l'industrie »¹, leurs parts respectives au sein de celui-ci, et leurs montants, sont les suivants :

Principales composantes du budget de l'industrie

	en millions de francs	en %
. Energie et matières premières	3 486,4	22%
. PMI, recherche et innovation	3 221,9	21%
. Amélioration de l'environnement et de la compétitivité des entreprises	4 408,3	28%
. Accompagnement des mutations industrielles	4 507,1	29%
TOTAL	15 623,7	100%

Chaque agrégat comprend de grosses dotations telles celles consacrées :

- au **commissariat à l'énergie atomique** (chapitre 45-10 - article 40 : 2.358 MF soit à peu près les 2/3 du premier agrégat)

- au **développement de la recherche industrielle et à l'innovation** (chapitre 66-01 : 1.550 MF, soit presque la moitié du deuxième agrégat)

- à l'**aide postale au transport de la presse** (chapitre 44-80 - article 60 : 1.900 MF, soit 43 % du troisième agrégat)

- aux **charbonnages de France** (chapitre 45-10 - article 10 : (993 MF) et à l'**équipement naval** (chapitre 64-93 : 903 MF), qui consomment, respectivement 66 % (les deux tiers) et 20 % (le cinquième) de l'agrégat « accompagnement des mutations industrielles ».

Cette présentation ne semble pas très heureuse car l'agrégat « amélioration de l'environnement et de la compétitivité des entreprises » fait figure de « fourre-tout ».

Outre l'aide postale, précitée, au transport de la presse, il comprend des crédits, quelque peu hétéroclites respectivement destinés à :

- la formation (subventions à des écoles comme les mines de Paris ou Supelec) ;

- le développement de la normalisation et de la certification et la promotion de la qualité des produits ;

- le contrôle et la régulation des télécommunications (Agence nationale des fréquences et Agence de régulation des télécommunications).

Au total, la poste et les télécommunications, auxquelles étaient consacrés auparavant un agrégat spécifique mobilisent plus de 60 % de cet ensemble de dépenses.

¹ *Votre rapporteur considère qu'il n'existe pas véritablement de budget de l'industrie mais seulement un ensemble de dépenses consacrées à ce secteur au sein du budget de l'économie et des finances.*

II. PRÉSENTATION PLUS DÉTAILLÉE PAR PRINCIPALES FINALITÉS

La présentation détaillée des crédits, qui suit, a l'avantage de reposer sur une distinction, plus fine que celle qui résulte de la répartition par agrégat.

Huit domaines sont ainsi différenciés :

énergie et matières premières

innovation et recherche

action en faveur des PMI (petites et moyennes industries) et du développement local

amélioration de l'environnement et de la compétitivité des entreprises

actions de formation

normalisation et promotion de la qualité

postes et télécommunications

restructurations et conversions

Cette ventilation, toutefois, n'est pas parfaite, car des chevauchements entre différents objectifs sont inévitables :

La formation, par exemple, (domaine 5) concerne aussi les postes et télécommunications (domaine 7) ainsi que les actions en faveur des PMI (domaine 3), dans la mesure où certaines écoles d'ingénieurs contribuent à des créations d'entreprises ou à des transferts de technologie.

Enfin, l'amélioration de l'environnement et de la compétitivité des entreprises (domaine 4) peut bénéficier aux PMI comme aux autres.

INDUSTRIE			
DO + CP	2000	2001	évolution%
I. ENERGIE ET MATIERES PREMIERES	4 454,5	3 486,4	21,7
<i>A. Nucléaire</i>			
45-10-40- CEA	2 071	2 358	13,8
62-92-40- CEA	375	375	0
45-10-50- Provision scission CEA-IPSN	100	50	-50
44-80-51- Actions dans le domaine du nucléaire (nouveau)		41,70	
<i>B. Hydrocarbures</i>			
37-61- Infrastructure pétrolière (dépenses et remboursements)	56	53,3	-4,8
44-80-70- Gestion du FSH (comités consultatifs)	4	4	0
62-92-30- Actions du FSH	150	225	50
<i>C. Autres organismes</i>			
37-08- CRE	100	60	-40,0
45-10-20-ADEME	97	98	1
<i>D. Coopération</i>			
41-10-50- Subventions de fonctionnement	700	700	0
64-92-20- Subventions d'investissement	12,5	8,4	-32,8
<i>E. Divers</i>			
<i>1. Etudes</i>			
54-93-40- Observatoire énergie	2,7	3,3	22,2
54-93-50- Observatoire matières premières	1,97	1,86	-5,6
54-93-92- Analyses de sûreté	497,00	7,1	-98,6
<i>2. Actions</i>			
62-92- Maîtrise de l'énergie	127,00	200,0	57,5
II. INNOVATION ET RECHERCHE	2 655,1	2 499	-5,9
<i>A. ANVAR</i>			
44-04- Interventions	258,6	257,5	-0,4
dont :			
Eureka	6	5,9	-1,6
Réseau de diffusion technologique	16,6	17,4	4,8
66-02- Subventions d'investissement	673,5	673,5	0
<i>B. Secrétariat d'Etat</i>			
66-01-Développement de la recherche et innovation	1 723	1 550	-10,0
III. PMI ET DEVELOPPEMENT LOCAL	722,50	766	6
44-80-20-Procédure ATOUT	19,50	21	7,7
64-92-Développement régional des PMI	703	745	6
dont :			
64-92- art.10 (contrats de plan)	488	530	8,6
64-92- art.20 (diffusion des techniques)	174	190	9,2
64-92- art.30 (diffusion des NTIC)	41	25	-39,0
IV. COMPETITIVITE DES ENTREPRISES ET AMELIORATION DE LEUR ENVIRONNEMENT	351,9	533,1	51,5
44-80- Subventions et interventions			
44-80- art.10 (création d'entreprises)	19,2	21	9,4
44-80- art. 30 (productique)	23,9	23,7	-0,8
44-80- art. 40 (autres actions)	34,1	31,8	-6,7
44-80- art.52 (nouveau) INERIS		20,1	
44-05-Centres techniques	247	412,5	67
54-93-10-Etudes industrielles	21,9	20,1	-8,2
54-93-30-Sécurité industrielle	0,5	0,4	-20,0
54-93-60-Etudes d'actions régionales	5,3	3,5	-34,0
V. FORMATION	735,4	770,4	4,7
<i>A. Ecole des mines</i>			
Titre III			
Fonctionnement et recherche	620,7	655,7	5,6
<i>B. Autres dépenses</i>			
43-01-Incitation et formation	51,7	51,7	0
66-70-Recherche	63	63	0
VI. NORMES-QUALITE	365	373,7	2,4
44-93-Certifications, promotion...	275	283,7	3,16
64-94-Essais, incitations...	90	90	0

VII. POSTES ET TELECOMMUNICATIONS	2 772,8	2 807,2	1,24
<i>A. Formation</i>			
36-10-72-Groupe des écoles de télécommunications (GET)	494,5	519,5	5
<i>B. Régulation</i>			
<i>1.ANF</i>			
36-10-71 Fonctionnement	171,0	173,6	1,5
63-04-Investissement	57	54	-5,3
<i>2.ART</i>			
37-06-Fonctionnement	92	101	9,8
<i>C. Postes</i>			
44-80-60-Transport de presse	1 900	1 900	0
<i>D. Divers</i>			
41-10-10-Organismes d'outre mer	5,4	6,2	14,8
41-10-40-Contributions internationales	52,9	52,9	0
VIII. RESTRUCTURATIONS - RECONVERSIONS	4 439,5	4 507,1	1,5
<i>A. Actions générales</i>			
64-96-Reconversions et restructurations	256	143	-44,0
dont :			
64-96-10-CIRI	68	20	-70,6
64-96-30-Reconversion zones minières	100	60	-40,0
64-96-40-FIL (industrialisation Lorraine)	58	58	0
<i>B. Mines</i>			
<i>1. Charbonnages</i>			
45-10-10-Subvention à Charbonnages de France	2 840	2 993	3,3
<i>2. Autres actions</i>			
44-80-90 (nouveau) gestion de "l'après-mines"		14,4	
57-91-Travaux de sécurité dans les mines	40	50	25
46-93-Retraités des mines et des industries électriques et gazières	400,5	403,7	0,8
<i>C. Equipement naval</i>			
64-93-Aides à la construction	903	903	0

III. PREMIÈRE ANALYSE DES ACTIONS ET DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT

Les données qui précèdent permettent de présenter, en première analyse, des remarques générales sur les principales actions du secrétariat d'Etat à l'industrie auxquelles correspondent ses dépenses les plus importantes.

Le domaine d'intervention du secrétariat d'Etat se situe souvent aux frontières des compétences des ministères :

- **de la recherche** (la contribution de l'industrie représente plus de 10 % du BCRD), avec, en général, une bonne synergie (partage des subventions au CEA, des aides à l'innovation...)

• **de l'environnement**, dans un contexte qui peut être marqué par des rivalités ou des tensions (en ce qui concerne par exemple les actions en matière de sûreté ou l'autorité sur les DRIRE). En effet, pour le ministère de l'environnement, le développement industriel n'est pas une fin en soi, contrairement au point de vue du secrétariat d'Etat à l'industrie.

Ce « budget » (qui n'en est pas un véritablement) subit encore lourdement le poids du passé industriel de notre pays (déclin irréversible du charbon, difficultés de l'équipement naval). Les crédits correspondants représentent près de 30 % de ses dépenses (sans compter la dotation en capital à Charbonnages de France).

Il est consacré, dans une large mesure, à l'industrie lourde. Ensemble, le nucléaire (2,8 milliards de francs) le charbon (3 milliards de francs hors reconversion et dépenses sociales), les infrastructures pétrolières (282,3 millions de francs) et l'équipement naval (903 millions de francs) mobilisent près de 7 milliards, c'est à dire près de la moitié de ses crédits.

Mais il doit cependant permettre à notre pays de s'adapter à de profonds changements, liés non seulement à la rapidité de l'évolution des techniques (notamment dans le domaine de l'information et de la communication) mais aussi à la libéralisation, imposée au niveau européen, des secteurs de l'électricité, du gaz et de la poste, ainsi qu'aux événements susceptibles d'affecter les conditions de notre approvisionnement énergétique.

A. CONCERNANT L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Des comparaisons peu significatives.

Les comparaisons qui peuvent être effectuées entre les crédits inscrits dans les lois de finances initiales pour 2000 et 2001 sont souvent peu significatives en raison :

- des changements de périmètre budgétaire effectués ;
- de l'importance considérable de certains reports de crédits ;
- des modifications résultant des lois de finances rectificatives ou de mesures de régulation ou de transferts prises en cours d'exercice.

a) concernant les modifications de structures budgétaires, prévus pour 2001, on note :

➤ le transfert au budget de l'environnement des crédits de l'Institut de protection et de sûreté nucléaires (IPSN) qui entraîne la suppression de

l'article 30 du chapitre 45-10 (doté de 959,9 millions de francs) et explique la diminution globale des crédits de l'agrégat « énergie et matières premières » ;

➤ une restructuration des crédits relatifs à la prévention des risques industriels (suppression de l'article 50 du chapitre 44-80 « environnement et risques industriels » et création, à ce même chapitre, de deux nouveaux articles correspondant le premier à la subvention versée à l'INERIS¹, et le deuxième, à la gestion de l'après-mines²) ;

➤ toujours au chapitre 44-80 apparaît un autre article nouveau consacré aux « actions dans le domaine nucléaire » (il s'agit notamment de l'inventaire national, confié à l'ANDRA³, des déchets radioactifs...)

➤ la CRE (commission de régulation de l'électricité), instituée en cours de gestion 2000, se voit affecter un chapitre doté, en 2001, de 60 millions de francs ;

➤ Par ailleurs, la budgétisation progressive des ressources des centres techniques, alimentés encore assez largement par le produit de taxes parafiscales, explique la forte augmentation des crédits du chapitre 44-05 qui leur est consacré (+ 165,5 millions de francs soit + 67 %) et la création, en son sein, d'un nouvel article 30, relatif aux organismes relevant des secteurs de la mécanique ;

➤ enfin, est prévue une ligne budgétaire (article 60) destinée aux « autres modes de conversion » au sein du chapitre 64-96 (reconversion et restructurations industrielle).

a) S'agissant des **reports**, on constate, à certains chapitres concernant des dépenses en capital, des stocks de crédits de paiement, en compte au titre des exercices précédents⁴, proprement ahurissants :

➤ 17,76 milliards (soit davantage que le total du budget de l'industrie pour 2001) au seul chapitre 66-01 « développement de la recherche industrielle et de l'innovation », dont la dotation ne baisse que de 10 % ;

➤ 17,3 milliards (même ordre de grandeur) au chapitre 66-92 « actions dans le domaine de l'énergie et des matières premières » ;

➤ 13,25 milliards au titre de l'équipement naval (chapitre 64-93) ;

¹ Institut national de l'environnement industriel et des risques majeurs

² Prévention des risques d'affaissements, etc...

³ Agence nationale des déchets radioactifs

⁴ Au 1^{er} janvier 2000

➤ 2 milliards enfin, soit plusieurs fois le montant de la dotation annuelle, de l'ordre de 40 MF, pour les études relatives à l'industrie, à l'énergie et aux matières premières (chapitre 54-93).

Le seul ajustement significatif qui semble avoir été réalisé en 2002, pour tirer les conséquences de ce type de situation, réside dans la baisse de 44 % du chapitre 64-96 « Reconversions et restructurations ».

c) Concernant, enfin, les autres modifications apportées à la loi de finances initiale, en cours d'exercice, elles avaient été importantes en 1999, du fait :

➤ de la loi de finances rectificative du 31 décembre 1999 (ouverture de 2.418 MF en AP, dont 2.330 MF au titre de l'aide à la construction navale¹ et de 646,3 MF en CP dont 200 MF en raison de la budgétisation, exigée par la Commission européenne, des charges d'emprunts de Charbonnages de France) ;

➤ de mesures d'annulation (390 MF en CP et 400 MF en AP) portant, plus particulièrement, sur les crédits de paiement du titre VI ;

➤ enfin, de transferts, soit au détriment des crédits de l'industrie (dépollution du site de Salsigne), soit, surtout, en leur faveur (de l'ordre de 6 à 7 milliards de francs chaque année, en provenance du budget de la Défense pour le financement des activités du CEA).

2. Les principales priorités

Sous les réserves qui viennent d'être présentées, l'analyse des données chiffrées qui précèdent, dans la mesure où elles affectent des dotations qui ne connaissant pas de problèmes majeurs de consommation de crédits, fait apparaître de nettes priorités.

Par rapport à la progression moyenne de ce budget, de 1,3 % à structure constante, sont privilégiés les crédits consacrés :

- aux **PMI et au développement local** (+ 6 %), plus particulièrement dans le cadre des contrats de plan Etat-régions (+ 8,6 %) ou en ce qui concerne la diffusion des techniques (+ 9,2 %) et la procédure ATOUT d'aide aux « sauts technologiques », dont le succès ne se dément pas ;

¹ Les aides à la commande seront interdites à partir du 31 décembre 2000

- à la **création d'entreprises** (+ 9,4 % à l'article 10 du chapitre 44-80 « subventions à différents organismes ») et aux actions concourant à l'amélioration de l'environnement et de la compétitivité des entreprises ;

- à la **formation** (+ 4,7 %, + 35 MF hors telecom et + 5 % pour le GET) ;

- dans le secteur de **l'énergie**, au CEA (+ 280 MF, soit + 13,8 % au titre IV), dont les missions sont importantes et se diversifient, à l'ADEME, au titre de la maîtrise de l'énergie (+ 73 MF, soit + 57,5 %), et, enfin, au Fonds de soutien aux hydrocarbures (+ 75 MF, soit + 50 % au titre VI), pour des raisons beaucoup moins évidentes.

A ces actions, destinées à la préparation de l'avenir, s'ajouteront des interventions plus ponctuelles (+ 100 MF du Fonds d'industrialisation des bassins miniers) au profit des sites de Decazeville et d'Albi-Carmaux.

IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. CONCERNANT LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS

L'impossibilité d'individualiser les dépenses de fonctionnement du secrétariat d'Etat à l'industrie et les changements successifs de nomenclature et de périmètres budgétaires compliquent la tâche de votre rapporteur, en rendant peu lisibles les documents à sa disposition et difficiles les comparaisons d'un exercice à l'autre.

B. LES MODIFICATIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

1 - Il faut à l'évidence « recalibrer » certaines dotations pour tenir compte de leur sous-consommation manifeste (AP « dormantes » du CEA, stock considérable de CP consommables au titre des années antérieures au chapitre 66-01 « développement de la recherche industrielle et innovation » que le secrétaire d'Etat définit comme « le chapitre stratégique du ministère », crédits d'étude du chapitre 54-93).

En revanche, il est compréhensible que les AP d'aides à la construction navale aient fortement augmenté avant la date fatidique d'arrêt des aides à la commande fixée au 31 décembre 2000.

2 - Les transferts considérables en provenance du ministère de la défense au profit du CEA contribuent également à priver le vote des crédits inscrits dans la loi de finances initiale d'une partie de sa signification.

3 - Heureusement, il ne reste plus que deux fonds de concours rattachés à ce budget (pour l'exploitation des oléoducs de l'OTAN et le développement régional des PMI).

C. DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE

1 - Au vu de la crise pétrolière actuelle, et des impératifs de la lutte contre l'effet de serre, il semble nécessaire de ne pas se contenter de maintenir l'option nucléaire ouverte à l'horizon 2010 mais d'accélérer les travaux sur le réacteur nucléaire du futur (sans négliger les économies d'énergie et les énergies renouvelables).

2 - Votre rapporteur compte interroger le secrétaire d'Etat sur les raisons de la forte hausse (+50 %), présentée comme un « rattrapage » des subventions d'investissements destinées aux actions du FSH (Fonds de soutien des hydrocarbures), d'autant que la situation des entreprises du secteur pétrolier, selon les informations disponibles, est florissante.

D. EN MATIÈRE DE SÛRETÉ INDUSTRIELLE

S'agissant du nucléaire, comme de l'action des DRIRE (Direction régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement), il ne faut pas qu'un accroissement des responsabilités du ministère de l'environnement, sous couvert du respect du principe de séparation entre exploitant, contrôleur et expert, conduise à des déperditions de compétences ou à des réductions, au profit d'autres priorités, des dépenses correspondantes.

E. DANS LE DOMAINE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

1 - Face à l'accroissement considérable de ses activités (1159 décisions ou avis rendus en 1999 contre 459 en 1997), l'accroissement des moyens de l'ART prévu pour 2001 semble bien modeste (+9 MF) surtout en personnel (consolidation de 2 transferts d'emplois et créations de 3 emplois supplémentaires portant l'effectif budgétaire total à 149 emplois).

Par ailleurs, il est inadmissible que continuent à ne pas être appliquées les dispositions, voulues par le législateur¹, selon lesquelles l'agence devrait bénéficier du produit des rémunérations perçues pour les

¹ Loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications - art. L 36-4 du code des postes et télécommunications

services qu'elle rend ainsi que du produit de taxes et redevances diverses liées à ses activités et seulement, en complément, de subventions nécessitées par l'accomplissement de ses missions.

2 - Votre rapporteur se félicite, en revanche, de la mise en place de « France Télécom R&D » dont les travaux, non exclusivement basés sur la satisfaction des besoins de la clientèle à court terme, comme on aurait pu le craindre, doivent contribuer à préserver l'excellence de notre niveau de recherche en matière de télécommunications.

Il est souhaitable que la valorisation de ces recherches (transferts de technologie, création de start-up) s'accroisse et que se développent des partenariats dans ce domaine, notamment dans le cadre du RNRT (réseau national de la recherche en télécommunication) par ailleurs subventionné par le secrétariat d'Etat.

F. L'EMBALLAGE DES CHANTIERS NAVALS

Les chantiers de l'Atlantique (filiale d'Alstom) ont pu profiter de la reprise du marché des paquebots grâce à une amélioration de leur compétitivité.

Plus généralement, la stratégie des constructeurs français a consisté en :

- un repositionnement sur ce marché et celui des méthaniers (secteurs à forte valeur ajoutée, moins soumis à la concurrence du sud-est asiatique) ;
- l'orientation vers certains « créneaux » (ascenseurs, blocs sanitaires, isolation et conditionnement d'air, agencement des cabines...).

Hors plaisance, la construction navale civile représente en France encore près de 27.000 emplois.

Selon le « bleu » de l'industrie, la part de marché française serait passée de 1,22 % en 1998, à 1,6 % en 2000 dans l'ensemble des secteurs et de 21 % à 24 % en ce qui concerne celui du transport de passagers.

Il est à espérer que l'imposition de normes plus sévères (pétroliers multicoques...) au niveau international, conduise à un remplacement de navires vétustes par des unités plus sophistiquées, provoquant une reprise des constructions dont les chantiers français pourraient tenter de profiter.

**PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES,
COMMERCE ET ARTISANAT**

Rapporteur spécial : M. René BALLAYER

Par rapport à l'ensemble des entreprises de l'industrie, du commerce et des services (hors agriculture, services financiers et administrations), les Petites et Moyennes Entreprises (PME), selon la définition ¹ européenne (moins de 250 salariés) représentent :

- la presque totalité du nombre d'entreprises (99,6 %)
- les deux tiers des personnes occupées (66 %)
- plus de la moitié (53 %) du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée.

Le secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation n'a pas vocation à s'occuper de l'intégralité des PME mais seulement de celles dites commerciales, artisanales et de services, dont les activités ne concernent pas, par exemple, l'industrie (PMI), l'agriculture ou la pêche, ou encore l'innovation qui relèvent d'autres tutelles...

I. VUE D'ENSEMBLE DES MOYENS DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT

Le secrétariat d'Etat aux PME artisanales, commerciales et de services, dispose :

- des moyens humains et matériels de la DECAS (Direction des entreprises commerciales, artisanales et des services), soit 182 agents au 1^{er} juillet 2000, et du réseau des délégués régionaux au Commerce et à l'Artisanat (DRCA) ;

¹ *Micro-entreprises : 0 à 9 personnes,
petites : 10 à 49 (la France distingue les « très petites » : de 10 à 19)
moyennes : 50 à 249*

- des crédits récapitulés dans l'agrégat 25 (« interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services ») du « bleu » de l'Economie, des finances et de l'industrie, qui représentent pour 2001, 388,79 MF ;

- du FISAC (Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce), alimenté par la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat prélevé sur les grandes surfaces et doté, en 2000, de 410 MF. D'autres ressources extra-budgétaires, moins importantes, bénéficient par ailleurs à l'EPARECA (Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux), aux fonds locaux d'adaptation du commerce rural, au FNPCA (fonds national de promotion et de communication de l'artisanat) etc...

- des contributions, enfin, des fonds européens : près de 380 MF du FEDER (Fonds européen de développement régional) en 1999 et 52 MF, au titre du fonds social européen (FSE), en 1998.

II. ÉVOLUTION DES CRÉDITS

A. DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement des services du secrétariat d'Etat ont été intégrées dans l'ensemble de celles du gigantesque ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le fonctionnement de la DECAS a mobilisé, en 2000, 4,14 MF auxquels il convient d'ajouter 3,8 MF de frais d'études.

B. DÉPENSES D'INTERVENTION ET D'INVESTISSEMENT

1. Les acteurs

Le secrétariat d'Etat agit, dans la plupart des cas, non pas seul, mais de concert avec

a) les collectivités territoriales (contrats de plan)

b) les organismes consulaires (chambres de commerce et de métiers)

c) d'autres organismes « relais » (organisations professionnelles, associations, etc...)

2. Les finalités

Les moyens budgétaires et extrabudgétaires, engagés par le secrétariat d'Etat et ses partenaires, tendent à venir en aide aux PME commerciales artisanales et de service, en vue de promouvoir :

- la formation professionnelle des commerçants et artisans ;
- le maintien (adaptations, restructurations, reprises...) ou le développement (créations...) d'entreprises ;
- l'accès des PME concernées au crédit (prêts bonifiés ou conventionnés, garanties d'emprunts...).

Mais la DECAS joue aussi un rôle important dans la mise au point des textes législatifs et réglementaires applicables au commerce et à l'artisanat.

a) Les aides à la formation

Les aides à la formation du secrétariat d'Etat privilégient :

- la formation initiale (sensibilisation aux métiers de l'artisanat, apprentissage, formation de primo-demandeurs d'emplois...)
- la formation à la création-reprise d'entreprises
- la formation des assistants techniques du commerce et des acteurs de l'animation économique.

b) Les actions économiques

On peut distinguer

- les actions menées dans le cadre des contrats de plan, individuelles d'une part (ORAC, opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce), collectives ou immatérielles d'autre part (FRAC : fonds régionaux d'aide au conseil, utilisation des NTIC : nouvelles technologies de l'information et de la communication) ;

- les autres interventions qui recouvrent cinq thèmes :

développement économique des entreprises artisanales (actions structurantes de modernisation financées, notamment, par le FASA, c'est-à-dire le Fonds d'aménagement des structures artisanales)

développement des réseaux d'appui aux entreprises (création, transmission, conseil aux très petites entreprises, aides à l'exportation)

le soutien aux métiers d'art

les aides à des unions locales de commerçants et d'artisans (abondées, traditionnellement, à titre non reconductible)

le soutien à la mise en œuvre du dispositif de réduction du temps de travail.

Subventionnée ainsi par les crédits du FISAC et du Fonds social européen, l'« animation économique » des chambres de métiers et des organisations professionnelles comporte deux volets, actions de bases permanentes, notamment qualitatives, d'une part, actions sectorielles, d'autre part qui peuvent s'insérer dans des politiques d'aménagement rural ou urbain.

c) L'accès au crédit

De plus en plus, la garantie d'emprunts tend à se substituer à la bonification, car le gouvernement estime que le niveau des taux d'intérêt n'influe que faiblement sur la demande de crédits.

La SORAFIS a négocié, dans ce sens, des conventions :

- avec des sociétés de cautionnement mutuel (mécanismes de co-garanties) ;

- avec les réseaux bancaires (délégations de garantie, sur des critères simplifiés) ;

afin de faciliter la mobilisation de crédits en faveur des très petites entreprises.

3. Le budget

Le tableau suivant retrace l'évolution de 2000 à 2001 des dotations de l'agrégat 25 (commerce, artisanat, services) du bleu de l'Economie, des finances et de l'industrie.

Evolution en 2001 des crédits destinés aux PME commerciales, artisanales et de services

(en millions de francs)

	2000	2001	Pourcentages	
			2001/2000	Part du total (2001)
1. Aides à la formation	101,3	101,4	-0,09%	26%
2. Contrats de plan				
a) interventions (ch 44-03 art.10)	21,5	24,5	13,9%	6,3%
b) subventions d'investissement (ch 64-02 art 40)				
AP	21,5	23,5	9,3%	92,2%
CP	20,3	22,3	9,8%	5,7%
-----	-----	-----	-----	-----
Total 2 (D.O. + CP)	41,8	46,8	11,96%	12%
3. Autres actions économiques				
a) interventions (ch 44-03 art 20)	93,7	93,6	-0,1%	24%
b) FASA (ch 64-02 art 30)				
AP	7,0	2,0	-71,4%	7,8%
CP	7,0	2,0	-71,4%	0,5%
-----	-----	-----	-----	-----
Total 3 (D.O + CP)	100,7	95,6	-5,0%	24,5%
4. Accès au crédit				
a) garanties d'emprunt (ch 44-95 art 20)	22,0	22,0	0%	5,6%
b) bonifications d'intérêt (ch 44-98)	123,0	123,0	0%	31,6%
-----	-----	-----	-----	-----
Total 4	145,0	145,0	0%	37,3%
TOTAL GENERAL				
I - D.O. + CP	388,8	388,8	0%	100%
II - AP	28,5	25,5	-10,5%	100%

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. SUR L'EXÉCUTION DES PRÉCÉDENTS BUDGETS

1 - L'importance de certains reports s'explique par des difficultés de mise au point de contrats ou de conventions avec les partenaires du secrétariat

d'Etat ou par l'utilisation de méthodes de régulation discutables (dites « de contingentement », consistant à freiner les dépenses en début d'exercice).

Les reports ont été particulièrement importants en ce qui concerne les crédits de paiement du FASA (5,8 MF) et des contrats de plan (12 MF).

S'agissant du FASA, on peut en être conduit à s'interroger a posteriori sur le bien fondé de la forte augmentation des mêmes CP en 2000 (+2 MF).

2- Dans le chapitre concerné (64-02) le montant des AP et des CP en compte au 1^{er} janvier 2000 (reliquats des années précédentes) est important (respectivement, environ 350 et 260 MF). Cela témoigne de l'existence de problèmes de consommation de crédits notamment pour l'exécution des contrats de plan, du fait de la complexité de la mise en œuvre d'opérations engageant plusieurs personnes.

B. SUR LE BUDGET 2001

1 - Le maintien du budget en francs courants (soit un effritement en francs constants) aurait été acquis, aux dires des services, de haute lutte.

La baisse des crédits du FASA a, quasiment, gagé l'augmentation de ceux consacrés aux contrats de plan qui apparaissent comme la priorité budgétaire de 2001.

2 - De toute façon, le montant de ce seul budget (388,8 MF) n'est guère significatif de l'ensemble de l'effort des pouvoirs publics en faveur des PME (près de 8 milliards de dépenses budgétaires et 12 milliards de « dépenses fiscales » en ce qui concerne l'Etat, aux contributions duquel s'ajoutent celles des communautés européennes, des collectivités territoriales, des organismes consulaires...).

3 - Le montant du FISAC devrait être du même ordre que l'an dernier (410 MF). Comme lors de l'exercice précédent, ce fonds devrait être utilisé pour compenser l'interruption du versement des aides du Fonds social européen (FSE) en faveur de « l'aide à l'installation et à la création d'activités des jeunes à la recherche d'un emploi » (la conformité à cet objectif de l'utilisation des fonds versés pour son exécution n'ayant pas pu être prouvée par certaines chambres des métiers).

La part des opérations rurales, dont la gestion pourrait être davantage déconcentrée, semble en diminution. Les demandes de subventions augmentent, ce qui n'est pas le cas de la dotation.

Le contrôle parlementaire de l'utilisation du FISAC pose problème, comme celui des dépenses financées par d'autres ressources extrabudgétaires (EPARECA, FNPCA...).

4 - La simple reconduction des crédits (depuis maintenant plusieurs exercices) oblige à de salutaires efforts tendant à améliorer l'efficacité des dépenses : substitution d'une logique de projet à une logique de guichet pour l'attribution de subventions désormais négociées dans le cadre de conventions ou de contrats avec des partenaires sélectionnés pour leur motivation.

Recherche d'un « effet de levier » maximum (par les contrats de plan ou les bonifications d'intérêt, etc...).

5 - En matière de formation professionnelle, une priorité, discutable, semble accordée au commerce.

Le bleu (p.190) définit un objectif « d'adaptation de l'offre de formation aux besoins des entreprises, principalement commerciales, qui constituent un important gisement d'emploi ».

Or, le potentiel de création d'emplois que recèle l'artisanat est sans doute au moins aussi considérable, mais nécessite un effort supérieur d'anticipation et de formation initiale.

Des pénuries de main d'œuvre qualifiées peuvent y être, de plus en plus souvent, constatées (métiers du bâtiment, métiers de bouche...).

Il importe de se pencher, de façon urgente, sur le problème de l'apprentissage artisanal et de son financement.

C. REMARQUES DIVERSES

1 - Une très intéressante étude¹ comparative souligne des spécificités françaises en matière de prêts bancaires au PME : faiblesse de la dette à court terme en particulier. En France, la flexibilité financière est assurée par mise en réserve et placement des résultats alors qu'en Allemagne, elle l'est par le système bancaire (découverts sous forme de lignes permanentes).

Les relations entre les PME et les banques sont beaucoup plus confiantes et fidélisées outre-Rhin. Les partenaires se connaissent mieux, ce qui aide à résoudre le problème de l'expertise préalable à l'octroi d'un crédit (diminution des coûts de contrôle et de collecte de l'information...).

¹ Etude du comité européen des centrales de bilans publiée dans le Bulletin Mensuel de la Banque de France de mai 1997.

Le coût de traitement des dossiers, avec la faiblesse des garanties, est l'une des principales raisons des difficultés d'accès au crédit des très petites entreprises françaises.

2 - La simplification administrative nécessite un combat permanent.

a) On peut se demander, comme semble le sous-entendre M. Laurent Fabius dans ses récentes déclarations, si les 35 heures ne risquent pas, dans les PME, de brider la croissance et la création d'emplois. En tout cas, la réduction du temps de travail mobilise, dans ce budget, des crédits qui auraient pu, sans doute, être plus utilement consacrés à d'autres objectifs.

b) Comme chaque année, il est répondu à votre rapporteur que les produits recueillis par l'intermédiaire du mécanisme, très complexe ¹, d'alimentation des fonds locaux d'adaptation du commerce rural ont été « trop modestes pour permettre des interventions ».

Dès lors, pourquoi ne pas supprimer ce dispositif qui, en outre, fait double emploi avec le FISAC ?

IV. ARTICLE RATTACHÉ

Figure traditionnellement dans la loi de finances de chaque année, un article, rattaché au présent budget, relatif à l'actualisation de la taxe pour frais perçue par la chambre des métiers (ce prélèvement sur les entreprises artisanales comporte un droit fixe et un droit additionnel à la taxe professionnelle dont les conditions de recouvrement sont précisées par l'article 1601 du code général des impôts).

Aucun article rattaché n'a été inscrit dans le projet de loi de finances pour 2001, sans que l'on sache s'il s'agit d'un oubli ou de la simple conséquence de l'absence de toute mesure d'actualisation de la taxe susvisée, qui serait simplement tacitement reconduite (mais le droit en vigueur le permet-il ?).

¹ Répartition intercommunale sophistiquée de la taxe professionnelle perçue sur les grandes surfaces autorisées à ouvrir ou à s'agrandir.

COMMERCE EXTÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. Marc MASSION

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Dans le projet de loi de finances pour 2001, les crédits consacrés à l'intervention de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur s'élèvent à **3,16 milliards de francs en crédits de paiement, en diminution de 4,5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2000. Il convient cependant de noter que les crédits consacrés à la participation de la France à l'exposition universelle de Hanovre ne sont naturellement pas reconduits en 2001. **Sans tenir compte de ces crédits exceptionnels, la diminution est inférieure à 1 %.**

Les crédits consacrés à l'appui aux relations économiques extérieures sont répartis dans trois fascicules budgétaires différents :

- 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 (CFCE), l'Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises (CFME-ACTIM), et le Centre d'information du volontariat international (CIVI) nouvellement créé.

- le fascicule des charges communes regroupe les crédits pour le financement des garanties et assurances 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 MOYENS DU COMMERCE EXTERIEUR

EN MILLIONS DE FRANCS	LFI 2000	PLF 2001	% 01/00
1 – RESEAU DES POSTES D’EXPANSION ÉCONOMIQUE ET DES DRCE	1069.6	1 085,00	+ 1,4 %
• Personnels	675,1	663,2	-
• Provision pour effet change-prix		17,2	
• Fonctionnement	355,5	365,6	-
• Informatique	24	24	-
• Immobilier	15	15	-
	AP	15	-
	CP	15	-
Effectifs budgétaires	1.138	1.125	- 1,2
2 – ORGANISMES D’APPUI AU COMMERCE EXTERIEUR	242	262	+ 8,3 %
• CFCE	125	128	+ 2 %
• CFME-ACTIM	116,39	127,39	9%
• CIVI	-	6	-
• BIE + BITD	0,61	0,61	-
3 – EXPOSITIONS UNIVERSELLES	115	-	-
• Exposition de Hanovre	115	-	-
4 – INTERVENTIONS EN FAVEUR DES PME EXPORTATRICES, SOUTIEN AUX GRANDS CONTRATS ET AIDE PROJETS			
Titre III			
• Rémunération Natexis Banque	27	15	- 44 %
• Rémunération AFD	11	11	+ 9%
• Evaluation préalable des projets	7,5	0	NS
• Etudes		2	
Titre IV			
• Stabilisation et de bonification	400	0	NS
Titre VI			
• Contrats de Plan Etats/Régions	45	62	+ 38 %
	AP	43,25	- 3 %
	CP	42	
• FASEP	280	0	NS
	AP	300	- 67 %
	CP	100	
Titre I « Charges communes »			
• Assurance crédit	(*)	(*)	-
• Assurance prospection	290	175	- 40 %
• Risque de change	-	-	-
• Risque économique	300	250	- 17 %
CST 903-07			
• Prêts du Trésor	1.450	1.000	-
	AP	1.220	NS
	CP	500	
SousTotal	2.810,5	1.640	- 20 %
	AP + DO	1.815	+ 13%
	CP + DO	1.878.75	
Total AP + DO	4.237,12	2.862	- 32 %
CP + DO	3.305,37	3.162	- 4 %

(*) LIGNE DEVENUE EXCÉDENTAIRE ET VENANT EN RECETTES DU BUDGET

Le budget du commerce extérieur est caractérisé par la mise en application du contrat d’objectifs et de moyens pour la période 2000-2002,

conclu fin janvier 2000 entre la direction des relations économiques extérieures et la direction du budget. **Il fait suite à trois contrats triennaux** ayant permis de réduire de 20 % les emplois des services extérieurs de la DREE, et de 8 % leurs crédits de fonctionnement en francs courants.

Le nouveau contrat est particulièrement innovant sur deux plans :

- **il associe aux missions de la DREE des objectifs et des indicateurs précis de qualité et de performance** et fixe quatre grands objectifs : améliorer la collecte et la diffusion de l'information économique, optimiser les outils financiers, renforcer l'expertise et le rôle de la DREE dans les négociations commerciales, et accroître l'efficacité de l'ensemble.

- **il vise à rompre avec les débats budgétaires traditionnels sur les emplois et le fonctionnement, en faisant masse des crédits et en les stabilisant par absorption des dérives.** La démarche budgétaire ne concerne que les crédits du réseau à l'étranger et en région, sur lesquels la DREE a une totale maîtrise.

A. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DU SERVICE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE

Les moyens du secrétariat d'Etat au commerce extérieur comprennent d'une part, les services de l'expansion économique dirigés par la direction des relations économiques extérieures (DREE) ; d'autre part, les organismes parapublics d'appui au commerce extérieur le (Centre français du commerce extérieur -CFCE- et l'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

a) Les dotations pour 2001 sont stabilisées

Le budget du réseau des postes d'expansion économique et des DRCE (titres III et V) pour 2001 voit ses **crédits augmenter légèrement de 1,4 %, soit 1,085 milliard de francs contre 1,070 milliard en 2000.**

Pour les dépenses de personnel, la dotation, qui avait diminué régulièrement dans le cadre du contrat triennal 1996-1999, a été stabilisée pour la durée du contrat d'objectifs et de moyens. Cependant, une provision de 17,2 millions de francs a été inscrite pour faire face à l'effet change-prix sur les indemnités de résidence des agents à l'étranger, compte

tenu de la baisse de l'euro. Cet élément est en effet exclu de la stabilisation prévue par le contrat d'objectifs et de moyens.

Un transfert de 10,14 millions de francs a également été effectué vers le chapitre 37-07 pour rectifier l'oubli d'une partie des indemnités de résidence des CSNA en 2000.

Aucun emploi n'est supprimé. En revanche, le contour de l'enveloppe a été modifié avec le **transfert à la DPMA de 13 emplois des DRCE, afin de permettre à leurs titulaires d'avoir un déroulement de carrière normal.**

La dotation pour l'informatique est de 24 millions de francs et permet de faire face aux renouvellements des équipements et au développement de l'intranet de la DREE. 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.

Enfin, les crédits pour dépenses d'investissement sont maintenus à 15 millions de francs en autorisations de programmes et en crédits de paiement, conformément aux dispositions du contrat d'objectifs et de moyens. Ils permettront essentiellement de faire face aux dépenses de rénovation du parc immobilier existant.

b) La rationalisation du réseau à l'étranger se poursuit

La Direction des relations économiques extérieure a procédé à un redéploiement important de ses moyens à l'étranger afin de renforcer l'appui aux entreprises françaises dans les pays émergents.

La mise en œuvre de trois plans de suppression d'emplois a contraint la DREE de dégager de forts gains de productivité, comprenant :

- le développement des outils informatiques et de communication, qui ont notamment permis de compenser la suppression de 169 emplois de catégorie C ;

- la rénovation des méthodes de travail, par le biais de la facturation des prestations et de la démarche qualité devant conduire à une certification ISO 9000 de l'ensemble des postes d'expansion économique d'ici 2002 ;

- le recrutement d'experts et de personnes proches du monde de l'entreprise dans les postes d'expansion économique ;

- la simplification des procédures et une politique immobilière d'acquisition de bureaux et de logements.

La DREE s'adapte en permanence à l'évolution économique des pays. La **flexibilité de sa politique d'implantation** doit permettre de procéder plus facilement à des fermetures de postes, des ouvertures d'antennes et des relocalisations, soit en acquisition, soit en location. Le regroupement avec les différents services français implantés à l'étranger est également privilégié, dès lors qu'il apparaît fonctionnel et permettant de réaliser des économies budgétaires.

Afin d'améliorer sa capacité d'analyse sur les questions économiques ou multilatérales et de suivi des grands secteurs stratégiques, la DREE a mis en place une nouvelle **organisation en réseau**, associant un certain nombre de PEE bénéficiant de moyens renforcés. La coordination du travail des postes au niveau régional constitue un axe important de réforme de la DREE, motivé par l'évolution des demandes des entreprises et du contexte des échanges (développement de l'intégration régionale notamment). La mise en place de ces réseaux ne nécessite pas de modifications de structures, à l'exception du réseau des caraïbes (fermeture du PEE de Haïti, renforcement du rôle régional de Miami et augmentation des moyens de la DRCE d'Antilles-Guyane).

Enfin, la **démarche qualité** de la DREE, conçue sur la base du référentiel ISO 9001 (qui inclut les activités de conception en sus des activités de production) a été mise en œuvre à partir du 1^{er} septembre 1999 dans trois postes pilotes qui ont reçu le certificat de conformité aux exigences de la norme pour les activités « d'appui au développement international des entreprises françaises ». Une seconde phase incluant six nouveaux sites pilotes vise à vérifier si la diversité des postes constitue un obstacle à la certification de l'ensemble du réseau, qui doit être terminée, selon une procédure d'échantillonnage, pour le début de l'année 2002.

2. La restructuration des organismes d'appui au commerce extérieur

Le montant global des dotations aux organismes d'appui au commerce extérieur pour 2001 s'élève à 262 millions de francs, contre 242 millions de francs en 2000 (hors dotation exceptionnelle destinée à financer le pavillon français à l'exposition universelle de Hanovre), soit une progression de 8,3 %.

a) *Le CFCE*

Les moyens destinés au Centre français du commerce extérieur (CFCE) augmentent en 2001 de 2 % pour s'élever à 128 millions de francs.

Cette subvention se décompose en deux parties :

❶ La première, d'un montant de **120 millions de francs**, s'insère dans **l'exercice de contractualisation engagé pour 3 ans** qui vise à une réduction de la subvention de l'Etat, accompagnée d'un gel de la masse salariale à son niveau 1999. Cette réduction est rendue possible du fait :

- d'un **accroissement des ressources propres du CFCE**, qui ont progressé de près de 25 % entre 1996 et 1999 et assurent à l'organisme une plus grande autonomie financière. Elles représentaient 36 % des dépenses de l'organisme en 1996 contre 52 % en 1999. Grâce au recentrage de ses activités, le CFCE table sur une augmentation de 25 % de son activité commerciale, et un passage de 34 à 44,2 millions de francs de sa marge sur intervention entre 2000 et 2002 ;

- de la **contraction des dépenses de personnel**, suite au plan social de 1997-1998 qui a vu le départ de 151 agents, soit 30 % des effectifs du CFCE. Pour l'organisme, les économies cumulées sur la période 1997-1999 représentent ainsi près de 90 millions de francs ;

- du **maintien des dépenses de fonctionnement** à leur niveau de l'année 2000 .

❷ 8 millions de francs doivent permettre **le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.**

Le CFCE, en tant que centrale de diffusion de l'information sur les marchés extérieurs, doit se donner les moyens de suivre l'évolution rapide du marché. La dotation spécifique de 8 millions de francs doit permettre de développer de nouveaux produits et services en lignes, en continuant d'investir dans l'outil informatique et les supports électroniques de diffusion de l'information.

b) *Le CFME ACTIM*

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) en 1997, sont **en progression de 11 millions de francs**, et s'établissent à 127,39 millions de francs.

Cette dotation doit permettre de maintenir l'activité de l'organisme à son niveau actuel (soit 200 opérations collectives, dont 3 expositions françaises et près de 90 participations collectives d'entreprises françaises dans les salons internationaux), **en venant compenser les deux effets suivants :**

❶ l'impact de la baisse des départs dans le cadre de la procédure des Coopérants du Service National en Entreprises (CSNE).

Le budget du CFME ACTIM a depuis de nombreuses années bénéficié de ressources importantes issues de la procédure des CSNE (les revenus issus de la procédure représentaient près de 50 % des ressources propres de l'organisme, soit 40 millions de francs en 1998). La fin du service national obligatoire et les incertitudes qui pèsent sur le développement du volontariat international appellent une compensation.

La baisse du nombre de CSNE de 3.690 en 1998 à 3.019 en 1999 **a entraîné une diminution des recettes nettes de l'organisme de près de 10 millions de francs**, dont 5 millions de francs ont déjà été compensés dans la loi de finances rectificative pour 1999. Les chiffres actuels montrent une stabilisation, voire une reprise du nombre de CSNE à un niveau de 3.300, ce qui laisse penser que la perte serait limitée en 2000.

Un accroissement de **5 millions de francs** de la dotation **permet de consolider en loi de finances initiale la perte certaine de recettes des CSNE**. Cette rebudgétisation devra être poursuivie pendant plusieurs années, puisque le CFME ACTIM devra gérer la nouvelle procédure du volontariat international à l'équilibre. Pour maintenir son niveau d'activité sans tenir compte des recettes issues de la procédure CSNE, la subvention de l'Etat devra donc augmenter de 10 millions de francs par an au cours des années 2002 et 2003.

❷ L'accroissement du taux d'aide aux PME lors de leur participation à des salons-expositions.

Le coût d'accès aux sections collectives organisées dans les salons-expositions est souvent considéré comme trop élevé par les petites entreprises. Calculé sur la base des dépenses opérationnelles, le taux d'aide du CFME ACTIM s'établit, en moyenne, pour les dernières années, à 33,5 %.

Le secrétariat d'Etat au commerce extérieur souhaite que cette aide dépasse 50 %, afin d'encourager les petites entreprises françaises à participer aux salons et expositions à l'étranger. Cette augmentation de la subvention versée par le CFME ACTIM représente un **coût supplémentaire évalué à 6 millions de francs par an**.

c) Le Centre d'Information du Volontariat International (CIVI)

Dans le cadre de la fin de la procédure des coopérants du service national et de son remplacement par le volontariat, le CFME ACTIM reste chargé de la gestion des futurs volontaires en entreprise, mais assure désormais également la promotion et l'information sur l'ensemble du dispositif de volontariat international (y compris au sein des services de l'Etat à l'étranger) auprès des jeunes, des écoles et des entreprises. Pour ce faire, le « Centre d'Information du Volontariat International » (CIVI) a été créé et est installé provisoirement à la « Maison des Français à l'Etranger ». Il est appelé ultérieurement à s'installer au sein des nouveaux locaux du CFME ACTIM.

Ce centre, destiné à remplacer le BCSN (Bureau Commun du Service National), a pour rôle d'informer les jeunes, de promouvoir le volontariat international, d'enregistrer les candidatures, et de fournir des statistiques aux services affectataires (Ministère des affaires étrangères, DREE et CFME ACTIM).

Le budget de fonctionnement du CIVI sera réparti entre le CFME ACTIM et le ministère des affaires étrangères au prorata du nombre de candidats affectés. Le budget s'élève à 7,33 millions de francs en 2000, dont 4 millions de francs destinés à financer des campagnes d'information.

Pour 2001, le budget prévisionnel s'élève à 13 millions de francs, dont 8,9 millions de francs de campagne d'information et de promotion.

Compte tenu de la participation du ministère des affaires étrangères, une dotation budgétaire de 6 millions de francs a été inscrite pour assurer le lancement du volontariat international, en complément des ressources propres dégagées par le CFME-ACTIM sur ses recettes des CSNE. A partir de 2002, le CIVI devrait devenir autonome sur le plan budgétaire.

B. L'AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES PME

1. L'assurance-prospection

Le montant retenu pour l'assurance-prospection dans le projet de loi de finances pour 2001 s'élève à 175 millions de francs, en diminution de 40 % par rapport à l'année 2000.

Cette diminution vise à **adapter la dotation initiale des crédits aux besoins réels**. En effet, le coût budgétaire de la procédure pour l'Etat a été en réduction en 1999 et en 2000 par rapport aux années antérieures. Cette

réduction s'explique par l'évolution à la baisse du nombre de contrats signés en 1998 et en 1999, ce qui a pour conséquence mécanique une baisse des indemnités à verser pour les nouveaux contrats en 1999 et en 2000. La COFACE anticipe un coût comparable pour l'année 2001.

Assurance-prospection :
Crédits affectés en loi de finances et crédits réellement consommés

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (prev.)	2001 (PLF)
Ligne budgétaire évaluative	400	325	415	400	400	265	290	175
Résultat comptable (y compris le fonds ingénierie)	314	363	345	243,2	259	218,4	130 à 180 ⁽¹⁾	

(1) Fourchette indiquée par la COFACE

L'assurance prospection est un soutien financier aux PME pour le repérage de marchés porteurs à l'étranger et l'établissement de courants d'exportation. La COFACE prend en charge une partie des dépenses engagées par l'entreprise dans un premier temps (période de garantie). L'assuré rembourse ensuite les sommes perçues sur la base de ses recettes d'exportation (période d'amortissement). En cas d'échec de la prospection, le reliquat non remboursé à l'issue du contrat reste acquis à l'entreprise.

Sous trois formes différentes (assurance-foire, assurance prospection normale et assurance-prospection simplifiée), ce dispositif aide les exportateurs à faire face à leurs dépenses de prospection sur les marchés étrangers. Son 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.**

La désaffection relative des PME à l'égard de la procédure de l'assurance-prospection s'explique d'une part, par les effets négatifs de la crise dans les pays émergents en 1998 et 1999, et, d'autre part, par la reprise de la croissance économique en France. La combinaison de ces deux facteurs a en effet incité les entreprises à se replier sur le marché national, et à limiter leurs démarches de prospection sur les marchés lointains.

A l'initiative de la DREE, le fonctionnement de l'assurance-prospection va être simplifié :

- **un mécanisme d'avance sur indemnité** sera instauré pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 million d'euros ;

- **le critère d'indépendance des entreprises sera supprimé :** désormais, l'assurance-prospection sera ouverte à toute entreprise dont le chiffre d'affaires est inférieur à 150 millions d'euros ;

- **la procédure administrative et les délais d'instruction des dossiers vont être raccourcis.**

Ces mesures doivent permettre de faire progresser l'utilisation de l'assurance-prospection par les entreprises.

2. Les crédits du Fonds d'Etudes et d'Aide au Secteur Privé (FASEP)

Afin de faciliter l'implantation des petites et moyennes entreprises françaises à l'étranger et de simplifier les instruments mis à leur disposition, le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a décidé la création d'un Fonds de garantie, dénommé FASEP-garantie, qui se substitue aux différents instruments de financement de l'investissement antérieurs. Ce dispositif comporte deux volets, l'un sur les fonds propres, l'autre sur les crédits d'investissement, la garantie ne couvrant que le risque d'origine économique.

Doté de 300 millions de francs, ce fonds a été confié à trois partenaires : la BDPME à travers sa filiale SOFARIS, l'Agence française de développement (AFD) et la COFACE. Sur la dotation de 300 millions de francs, 200 millions de francs ont été versés en 1999 et 100 millions de francs en 2000 au groupement de gestionnaires (SOFARIS-AFD-COFACE, le premier étant chef de file). Cette procédure ne devrait pas avoir d'autre impact budgétaire puisque les organismes gestionnaires ont en effet la responsabilité financière de réabondement du fonds si l'indemnisation des sinistres venait à l'épuiser.

Le premier Comité d'engagement a eu lieu le 13 juillet 1999. **De juillet 1999 à juin 2000, douze projets ont été acceptés pour un montant global de concours de 45,3 millions de francs représentant un engagement en risque de 20,2 millions de francs.** Cependant, ces résultats ne sont pas significatifs compte tenu des délais de mise en œuvre de la procédure, et l'utilisation de celle-ci devrait se développer à l'avenir.

3. Les crédits consacrés au commerce extérieur dans les contrats de plan Etat-régions

Le montant des autorisations de programme prévues au titre du volet "commerce extérieur" des contrats de plan pour 2001 s'élève à 62 millions de francs, soit une augmentation de 47,8 %. La dotation de 62 millions de francs en autorisations de programme correspond à la dotation 2001-2006, répartie uniformément (le montant 2000-2006 étant de

417 millions de francs, dont 45 millions inscrits dans la loi de finances initiale pour 2000).

On constate que **les reliquats de crédits sur l'ensemble du Plan précédent demeurent encore importants** (40 millions de francs environ), compte tenu du chevauchement d'une année à l'autre de l'attribution d'une aide et des délais liés à la liquidations des procédures. **Ces crédits pourront néanmoins être utilisés grâce au report des autorisations de programme non consommées.**

La nouvelle génération des contrats de plan devrait renforcer l'appui de l'Etat à l'internationalisation des entreprises, en modernisant le dispositif des aides et en les adaptant aux évolutions du commerce international. En effet, les besoins exprimés par les PME ont, pour la plupart, été satisfaits dans l'élaboration des nouveaux contrats de plan :

- **le bénéfice des aides est étendu aux sociétés de services**, non éligibles dans le Plan précédent, et un effort particulier est accompli en faveur des nouvelles technologies et des nouveaux réseaux de communication, devenus des vecteurs importants de l'internationalisation des entreprises. En particulier, il n'est plus nécessaire de produire trois bilans comptables pour pouvoir bénéficier des aides, condition qui constituait un frein pour les entreprises nouvelles ayant une vocation internationale (dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication notamment).

- **les procédures administratives sont simplifiées** : les formulaires sont désormais plus synthétiques, et les informations demandées facilement mobilisables par l'entreprise. Certaines régions disposent de guichets spécialisés par type d'aide. Par ailleurs, une réflexion sur la simplification de la liquidation des aides est menée afin d'améliorer le traitement des dossiers, en supprimant notamment la contrainte de la vérification des pièces justificatives des dépenses.

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. L'aide régionale constitue une première étape, essentielle dans le développement de l'entreprise, qui 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.

Les crédits des contrats de plan permettent de financer :

- des **aides de proximité à l'exportation**, qui se déclinent en actions de prospection individuelles, en actions de promotion du commerce international et en actions de formation ;

- des **aides aux nouvelles technologies du commerce international**, orientées sur les nouveaux réseaux de communication et l'accès à l'information économique ;

- des **aides à l'implantation**, liées à la mise en place d'une structure commerciale légère à l'étranger (bureau de représentation).

C. LA RÉDUCTION DU COÛT BUDGÉTAIRE DES PROCÉDURES FINANCIÈRES DE SOUTIEN À L'EXPORTATION

1. Les procédures gérées par Natexis Banque

Les procédures gérées par Natexis Banque pour le compte de l'Etat (chapitre 44-97, article 38 : « participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique ») incluent l'ancienne procédure de bonification de la BFCE, la procédure de stabilisation gérée par Natexis et les accords de consolidation. **Aucun crédit n'est inscrit pour 2001, car les taux anticipés par le marché conduisent à des prévisions de dépenses inférieures à la trésorerie disponible.**

2. L'assurance-crédit

Le coût budgétaire de d'assurance-crédit, gérée par la COFACE pour le compte de l'Etat, est nul depuis plusieurs années, car **le montant des récupérations dépasse celui des indemnités**. Cette situation excédentaire s'explique par les règlements enregistrés sur les principaux pays débiteurs au titre des accords de consolidation, et la politique de couverture prudente. Les versements de la Coface à l'Etat figurent en recettes non fiscales. Ils se sont élevés à 4 milliards de francs pour l'année 2000 et sont évalués à 11 milliards de francs pour l'année 2001, compte tenu d'un report de 7 milliards de francs de l'année 2000 sur l'année 2001.

3. La garantie de risque économique

Le coût de la garantie de risque économique diminue de 16,7 % par rapport à 2000 pour s'établir à **250 millions de francs en 2001**. Compte tenu de la trésorerie dont bénéficie à ce jour le gestionnaire de la procédure, l'inscription d'une enveloppe de 250 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2001 devrait suffire pour faire face aux contraintes de gestion, aux dépenses prévues et aux nouvelles promesses accordées.

4. les crédits consacrés aux « dons d'aide extérieure »

Les crédits consacrés aux dons d'aide extérieure (chapitre 68-00 « aide extérieure) passent de 280 millions de francs à 0 franc en autorisations de programme et de 300 millions de francs à 100 millions de francs en crédits de paiement. Ce chapitre comporte un « socle » de dépenses prévisibles (en particulier le FASEP-études), et des dépenses liées aux aléas de la conjoncture internationale et au rôle que la France entend mener vis à vis de certains pays en développement ou émergents (Tunisie, Palestine, Kosovo, Maroc...).

En autorisations de programme, la forte réduction des engagements est due à la fin des dépenses exceptionnelles engagées en 1998 et en 1999 (dotation du FASEP-Garantie, fonds « Garantie Maroc » doté de 200 millions de francs, transferts à l'Agence Française de Développement pour la Palestine, le Kosovo et la Tunisie notamment), et à la réduction de la consommation au titre du FASEP-études (90 millions de francs en 1999, dont 20 millions de francs d'aide d'urgence à l'Indonésie).

Le report d'autorisations de programme qui en résulte, cumulé à la dotation votée, conduit à des ressources de 625 millions de francs en 2000, alors que les besoins sont estimés à 365 millions de francs. Les besoins identifiés en 2001 s'élèvent à 225 millions de francs, dont 180 millions de francs pour le FASEP-études. **Compte tenu des reports prévisibles, aucune dotation n'est donc nécessaire en 2001.**

En crédits de paiement, la prévision d'exécution par Natexis est de 238 millions de francs en 2000. La dotation de 100 millions de francs tient donc compte de cette prévision et des reports.

5. La réserve pays émergents

La « réserve pays émergents » permet d'accompagner des entreprises françaises sur des marchés difficiles et lointains. Il convient de souligner que **les protocoles financiers rapportent désormais plus au budget de l'Etat qu'ils ne lui coûtent** : la charge nette du Compte spécial du Trésor est devenue négative en 2000 (-1,6 milliard de francs en estimation), sans compter les remboursements d'intérêts (1,1 milliard de francs en 2000), qui abondent le budget général. Les protocoles ont été réformés, le nombre de pays éligibles a augmenté, et l'objectif de privilégier les cofinancements a été réaffirmé.

En autorisations de programme, **pour la première fois, les ressources de la réserve pays émergents non utilisées l'an passé ont pu être reportées. Elles s'élèvent à 2,57 milliards de francs en 2000.** La programmation

effectuée par la DREE montre qu'une trentaine de projets d'ores et déjà identifiés correspondent à 1,8 milliard de francs de prêts du Trésor. Au total, compte tenu des projets en attente de signature, le Secrétariat d'Etat au commerce extérieur estime à 2,25 milliards de francs l'espérance réelle d'engagement en 2000. **Le reliquat à l'issue de l'exercice 2000 est donc estimé à 320 millions de francs. La dotation inscrite dans le projet de loi de finances pour 2001, d'un montant de 1 milliard de francs, tient compte de cette prévision de reports.**

En crédits de paiement, les besoins pour 2000 seront couverts grâce aux reports et à une diminution du montant des provisions constituées auprès des organismes gestionnaires. **Pour 2001, la dotation nécessaire pour couvrir les besoins a été estimée à 1,220 millions de francs.**

6. L'évaluation préalable des projets

Ce chapitre sert à financer les missions d'évaluation préalable de projets sur protocoles effectuées par des experts indépendants. Sur une dotation de 7,5 millions de francs en 1999, seulement 2 millions de francs ont été consommés. La forte réduction du nombre de projets évalués et le recours croissant à des corps de contrôle de l'Etat, moins coûteux, expliquent ce faible montant.

La consommation devrait augmenter en 2000, compte tenu du nombre important de projets identifiés au titre des protocoles et du fait que ce chapitre pourra financer dès cette année des missions de suivi, et non plus seulement d'évaluation préalable.

Compte tenu du report de 4,5 millions de francs de 1999 sur 2000, aucune dotation n'a été inscrite dans le projet de loi de finances pour 2001. Par contre, 2 millions de francs ont été inscrits pour mener, à la demande du Ministre, des études dans le domaine du commerce extérieur.

II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

1. Une politique engagée en faveur des PME

Le secrétariat d'Etat au commerce extérieur poursuit l'effort engagé depuis quelques années en faveur de l'amélioration du dispositif d'information, d'accueil et de prestations de services à destination des petites et moyennes entreprises. Cet effort est largement justifié, dès lors que :

- les grandes entreprises sollicitent moins les structures publiques d'appui au commerce extérieur, compte tenu de leur expérience, acquise avec l'ouverture croissante des économies ;

- les PME constituent la « clientèle » principale des structures publiques d'appui au commerce extérieur : 97 % de la clientèle des PEE, 95 % de celle des DRCE, plus de 90 % de la clientèle du CFCE et 73 % de la clientèle du CFME ACTIM ;

- les comparaisons avec les pays voisins de la France montrent un manque d'appétence certain des PME françaises pour un développement à l'international. Sur les 2,3 millions d'entreprises en activité sur le territoire français, moins de 5 % participent en effet aux exportations de biens. Près des trois quart des exportations françaises sont réalisées par les grands groupes.

La création d'une « mission PME » au sein de la DREE en septembre 1999 témoigne de la volonté de rénover les procédures proposées aux PME. L'identification des petites entreprises dont le potentiel international est susceptible d'être développé et de leurs besoins en terme d'appui, ont constitué une première étape de cette démarche. **L'élargissement de l'accès à l'information des petites entreprises et la simplification des procédures et des conditions d'éligibilité à celles-ci sont des facteurs essentiels du développement du tissu de PME exportatrice dans notre pays.**

Plusieurs initiatives ont, à cet égard, été développées par la DREE. L'opération « Le Fil de l'Export » permet notamment aux entreprises de bénéficier d'une information rapide et gratuite sur les procédures d'appui au commerce extérieur, et sur les organismes compétents.

Concernant les procédures d'appui proprement dites, **votre rapporteur se félicite des aménagements proposés pour le mécanisme de l'assurance-prospection, qui permettront d'élargir le champ des entreprises éligibles aux aides.** Il considère également que la majoration de l'aide du CFME ACTIM aux entreprises souhaitant participer à des foires et des salons à l'étranger constitue une mesure complémentaire importante afin de développer la prospection des marchés étrangers par les PME françaises.

2. La réforme du dispositif dans les régions

La volonté d'orienter les efforts de la DREE en direction des petites entreprises doit s'accompagner d'une plus grande publicité et d'une plus grande collaboration entre les organismes en charge du commerce extérieur dans les régions. En effet, votre rapporteur considère que l'échelon régional est le lieu d'un dialogue privilégié avec les PME.

Les « Ateliers Techniques Régionaux », mis en place en février 2000, visent à mobiliser dans chaque région l'ensemble des décideurs économiques pour mettre en œuvre une politique coordonnée du commerce extérieur en faveur des PME. Cette mobilisation s'appuie sur **un partenariat renforcé entre les services de l'Etat, ceux des régions et les réseaux consulaires.**

Dans chaque région une grille matricielle croisant l'offre (les secteurs prioritaires) et la demande (les marchés porteurs) a été développée. Cette grille doit permettre de définir des projets opérationnels pour les entreprises, par la constitution de Programmes d'actions régionaux pour le développement international (PARDI), chaque secteur prioritaire faisant l'objet d'un programme spécifique.

Votre rapporteur constate avec intérêt le développement des initiatives développées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions. Il considère en effet que la publicité, l'accès à l'information et la simplification de procédures constituent des éléments déterminants pour développer l'internationalisation des PME, trop souvent découragées par la complexité institutionnelle des structures d'appui et la complexité administrative des procédures qu'elles leur proposent. La simplification ne constitue donc pas un objectif marginal, mais est au cœur de l'enjeu de l'internationalisation des PME.

3. L'insuffisante clarté des comptes du commerce extérieur

Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999 critique à plusieurs reprises **l'insuffisante clarté et le traitement comptable peu orthodoxe des crédits afférents aux garanties à l'exportation :**

« Les relations entre le Trésor et la Coface ne sont pas décrites de façon satisfaisante dans les comptes de l'Etat. (...) »

Comme en 1998 et malgré des résultats encore positifs, la réduction des versements attendus de la Coface au Trésor (7 milliards en loi de finances initiale, ramenés à 3 milliards en loi de finances rectificative) a été amplifiée en exécution puisque la Coface n'a effectué aucun versement. (...) Au final, compte tenu des risques pesant sur l'équilibre du compte Etat à la Coface, il a été décidé de ne pas procéder au prélèvement des 3 milliards pourtant prévus en LFR 1999.(...)

Les annulations de dettes ne sont pas distinguées en tant que telles dans le compte de la Coface et n'apparaissent donc pas distinctement dans le

tableau de financement de l'assurance crédit qui ne traduit que des opérations de trésorerie. (...)

L'importance des ajustements opérés avec quelques correspondants privilégiés du Trésor, tels la Coface ou la Caisse des dépôts et des consignations, met à nouveau en évidence l'opacité des relations financières que l'Etat entretient avec ces organismes. »

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'évolution de la conjoncture internationale, et notamment la hausse du prix du pétrole, ont permis d'éviter la mise en jeu d'indemnisations importantes sur certains pays à risque élevé : la volonté de consolider à moyen terme l'équilibre du compte de L'État à la Coface a conduit à ne pas opérer de prélèvement en 1999.

Toujours selon le ministère, le solde du compte de la Coface, qui ressort à 18,2 milliards au 31 décembre 1999, constitue une réserve financière destinée à faire face aux risques de sinistres sur les opérations de la Coface bénéficiant de la garantie de l'État.

Par ailleurs, l'article 37-111 de la loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997, portant loi de finances rectificative, a ajouté au code des assurances un article L.432-4 par lequel la Coface doit établir un « enregistrement comptable distinct » pour les opérations qu'elle effectue avec la garantie de l'État. Il prévoit également une convention entre l'État et la Coface pour préciser les modalités de cet enregistrement ainsi que les conditions dans lesquelles il est contrôlé et certifié par des commissaires aux comptes.

La Cour constate que cette convention n'a pas encore été signée ; elle estime que, sous réserve d'éventuels aménagements juridiques permettant d'assurer la compatibilité entre les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et les règles propres à l'établissement et à la certification des comptes, prévus par le nouvel article L.432-4 du code des assurances, la constitution et le maintien de réserves financières hors du périmètre budgétaire de l'État ne sauraient désormais être admis que sur la base de règles claires précisant les conditions de financement et d'utilisation de ces réserves et faisant l'objet d'un audit externe annuel. En l'absence de convention, le cadre dans lequel ces opérations sont effectuées actuellement manque de transparence.

Le versement, au titre des opérations effectuées par la Coface avec la garantie de l'Etat, d'une somme de 644 millions, ordonnancée et payée le 28 janvier 2000, sur la base d'une décision ministérielle du 26 janvier 2000, et de demandes de fonds de la Coface datées du 26 janvier, dont les droits, constatés par conséquent après le 31 décembre 1999, ne pouvaient normalement pas être pris en compte au titre de la gestion 1999.

(source : Cour des comptes, l'exécution des lois de finances pour l'année 1999)

La Cour des comptes inclut dans les opérations prises en compte irrégulièrement sur l'exercice 1999 le versement d'une somme de 400 millions à Natexis, au titre de la bonification des crédits à l'exportation, ainsi que le versement d'une dotation de 100 millions au Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP-garantie), dont les montants ont été ordonnancés et payés le 28 janvier 2000.

La Cour reconnaît cependant que le compte général de l'administration des finances pour 1999 fait désormais apparaître de manière explicite les garanties au titre du commerce extérieur.

Votre rapporteur considère que la volonté affichée, tant par les parlementaires que par le gouvernement, d'accroître la transparence des comptes de l'Etat, doit conduire à revoir les modalités d'inscription et d'imputation des garanties versées par des organismes agissant pour le compte de l'Etat au titre de l'appui au commerce extérieur. Il souligne que la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et, partant, de la comptabilité de l'Etat, à laquelle s'est engagée le gouvernement doit permettre de mettre fin aux opérations budgétaires de fin d'exercice, s'agissant en particulier des garanties afférentes au commerce extérieur.

4. La modernisation des modalités de gestion

Le projet de budget du commerce extérieur pour 2001 est marqué par la poursuite de la **modernisation des modalités de gestion des postes, des procédures financières d'appui au commerce extérieur et de l'offre de service aux entreprises.** Cette modernisation s'appuie notamment sur le contrat d'objectifs et de moyens conclu entre la Direction des relations économiques extérieures et la Direction du budget.

Ce contrat prévoit la stabilisation des effectifs et des moyens en francs courants de la DREE rendue possible par la globalisation des moyens, notamment en terme de personnel, permettant de raisonner en terme de masse indiciaire et non plus seulement en termes de nombre d'emplois. En contrepartie, les crédits intégrés dans cette « dotation globale de fonctionnement » seront exonérés de toute régulation budgétaire, les crédits non consommés seront remis à la disposition intégrale de la DREE, et les virements entre chapitres budgétaire en cours de gestion seront facilités.

Votre rapporteur se félicite de la modernisation des procédures budgétaires, qui introduit une dimension pluriannuelle et davantage de souplesse dans l'exécution budgétaire, sans nuire à la nécessaire transparence de l'utilisation des crédits. Bien au contraire, il souhaite souligner que les relations avec le Secrétariat d'Etat au commerce extérieur se développent dans le sens d'une collaboration plus poussée avec le Parlement. **Le budget de la direction des relations économiques extérieures préfigure ce que devraient être les budgets de tous les ministères : l'introduction d'une dimension pluriannuelle, la souplesse de gestion, la définition des objectifs à atteindre et la mise en place d'indicateurs de performance... ces éléments constituent autant de facteurs qui soulignent, à contrario, le retard pris par l'Etat dans la modernisation de sa gestion.**

EDUCATION NATIONALE

I - ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteur spécial : M. Jean-Philippe LACHENAUD

Les crédits demandés pour le budget de l'enseignement scolaire dans le projet de loi de finances pour 2001 s'élèvent à **332,04 milliards de francs**, contre 308,49 milliards de francs en l'an 2000, soit une augmentation de 7,63 %.

Cependant, cette augmentation résulte pour une large part de l'inscription au budget du ministère de l'Education nationale, à hauteur de 14,937 milliards de francs, du financement des cotisations patronales d'assurance maladie des fonctionnaires du ministère, alors que cette opération faisait jusqu'à l'an 2000 l'objet d'un transfert en gestion à partir du budget des charges communes.

Le périmètre du budget de l'enseignement scolaire a d'ailleurs été modifié par d'autres opérations de transfert, parmi lesquelles :

- le transfert au secrétariat d'Etat à l'Outre mer, en application de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, des crédits correspondant à la dotation de construction et d'équipement des collèges des Provinces (pour 52,79 millions de francs) ;

- le transfert au ministère de la recherche des crédits de fonctionnement de ses services d'administration centrale (pour 55 millions de francs).

Au total, le solde des **transferts** externes prévus par le projet de loi de finances pour 2001 s'élève à 14, 832 milliards de francs.

A structure constante, l'augmentation du budget de l'enseignement scolaire n'est donc pas de 23,55 milliards de francs, mais de **8,72 milliards de francs**, c'est à dire une hausse de + **2,82 %**, après + 3,46 % en l'an 2000, + 4,13 % en 1999, et + 3,15 % en 1998, soit une **augmentation de + 14,3 % en quatre ans**.

Pourtant, dans le même laps de temps, c'est à dire entre la rentrée 1996-1997 et la rentrée 2000-2001 **le nombre d'élèves** s'est réduit de 176.000 (soit - 2,6 %) dans l'enseignement primaire et de 93.000 (soit - 1,6 %) dans l'enseignement secondaire, et, selon les prévisions du ministère, le nombre d'élèves devrait encore diminuer de près de 200.000 au cours des cinq prochaines années (+ 33.000 pour l'enseignement primaire, mais - 229.000 pour l'enseignement secondaire).

En d'autres termes, **le coût budgétaire d'un élève** a déjà augmenté de près de 13 % au cours des trois dernières années, et le présent projet de loi de finances propose de l'accroître encore de 3,2 % en 2001.

L'opportunité de cette hausse est d'autant plus contestable que le budget de l'enseignement scolaire est extraordinairement **rigide**. En effet, **95 % de ces crédits** sont directement ou indirectement affectés à des **dépenses de personnel**, cette proportion s'étant d'ailleurs sensiblement accrue au cours des années 1990. Les efforts de maîtrise des dépenses n'en seront donc à l'avenir que plus difficiles.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Avec **332,04 milliards de francs** de crédits demandés pour 2001, le budget de l'enseignement scolaire est de loin le **premier budget de l'Etat**, et représente près de la moitié de l'effort total de la Nation en faveur de l'éducation.

Selon les reconstitutions opérées par la Cour des Comptes, ce budget rémunérerait **1.092.000 emplois en 1998**.

Evolution du budget de l'éducation nationale depuis 1990

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	PLF 2001
Budget de l'enseignement scolaire	200	218	227	242	251,3	262,2	273,1	277,2	285,9	298,2	308,5	332
Accroissement en %	8,7	9	4,13	6,61	3,84	4,34	4,16	1,5	3,15	4,13	3,46	7,63
Budget de l'éducation nationale	227,4	248,3	262,5	281,7	291,5	304,4	317,4	324,2	334,4	348,8	360,9	388,1
Accroissement en %	8,7	9,19	5,72	7,31	3,48	4,43	4,27	2,14	3,14	4,3	3,3	7,51

Part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat (en %)	16,2	16,8	17	17,3	17,3	17,6	17,6	17,7	18	18,4	18,3	19,8
---	------	------	----	------	------	------	------	------	----	------	------	------

On peut toutefois souligner que ce budget ne donne qu'un reflet **flou** des dépenses de l'Etat en faveur de l'enseignement primaire et secondaire :

- d'un côté, l'ensemble des dépenses d'administration générale afférentes à **l'enseignement supérieur** (rémunérations et pensions des personnels d'administration centrale et d'inspection, action sociale, frais de justice et réparations civiles, etc.), sont imputées sur le budget de l'enseignement scolaire, et le budget de l'enseignement scolaire prend à sa charge les élèves des **classes préparatoires** aux grandes écoles, ainsi que celles des sections de **techniciens supérieurs** situés dans les lycées, soit un total de 294.000 élèves à la rentrée 2000-2001, pour un coût annuel de l'ordre de 21 milliards de francs ;

- inversement, le ministère de l'Agriculture (pour l'enseignement agricole), le ministère des Affaires étrangères (pour l'enseignement français à l'étranger), le ministère de la Défense (pour les écoles militaires), participent à l'enseignement scolaire, à hauteur respectivement de 5,34 milliards de francs, 2,65 milliards de francs et 7 milliards de francs en 1998 selon les comptes de l'éducation réalisés par la direction de la programmation et du développement du ministère de l'Education nationale.

En outre, les charges de **pensions** sont nettement supérieures aux seuls crédits inscrits sur la section de l'enseignement scolaire : l'écart est pris en charge par le budget des charges communes, à hauteur de 9,73 milliards de francs en 1999 selon la Cour des comptes, ce montant ayant augmenté de près de 67 % entre 1992 et 1999.

Enfin, le financement des **emplois-jeunes** « aides éducateurs » dans l'enseignement scolaire, au nombre de 70 000 à la fin de l'an 2000, est majoritairement assuré par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, à hauteur de 5,93 milliards de francs pour l'an 2000 (contre 5,03 milliards de francs en 1999, 3,54 milliards de francs en 1998 et 0,60 milliard de francs en 1997).

Si l'on tient compte de ces deux derniers facteurs, la progression des dépenses d'enseignement scolaire apparaît d'ailleurs beaucoup **plus dynamique** que ne le suggère l'évolution du seul budget de l'enseignement scolaire.

En particulier, si l'on tient compte du coût complet des emplois jeunes, la progression du budget de l'enseignement scolaire entre 1997 et l'an 2000 ressort à 13,2 % au lieu de 11,3 % (cf. tableau ci-après).

Evolution du budget de l'enseignement scolaire et du coût des aides éducateurs depuis 1996

(en milliards de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000
Budget de l'enseignement scolaire (1)	273,1	277,2	285,9	298,2	308,5
<i>Accroissement en %</i>		<i>1,5</i>	<i>3,15</i>	<i>4,13</i>	<i>3,46</i>
Coût des aides éducateurs pris en charge par le ministère de l'emploi et de la solidarité (2)	0	0,6	3,5	5,0	5,9
Total (1) + (2)	273,1	277,8	289,4	303,2	314,4
<i>Accroissement en %</i>		<i>1,7</i>	<i>4,2</i>	<i>4,8</i>	<i>3,7</i>
Coût des pensions pris en charges par le budget des charges communes ¹ (3)	7,0	8,0	8,9	9,7	10,5
Total (1) + (2) + (3)	280,1	285,8	298,3	312,9	324,9
<i>Accroissement en %</i>		<i>2,0</i>	<i>4,4</i>	<i>4,9</i>	<i>3,8</i>

A. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE

Sous les réserves précédentes, le tableau ci-après retrace les crédits du budget de l'enseignement scolaire.

Récapitulation des crédits du budget de l'enseignement scolaire.

(en milliards de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution (en %)
Titre III (Moyens des services)	262,47	285,15	+ 8,64
<i>dont rémunérations des personnels en activité</i>	<i>181,01</i>	<i>184,24</i>	<i>+ 1,78</i>
<i>dont pensions</i>	<i>62,43</i>	<i>66,15</i>	<i>+ 5,96</i>
<i>dont charges sociales</i>	<i>9,08</i>	<i>24,90</i>	<i>+ 174,2</i>
Titre IV (interventions)	45,35	46,19	+ 1,85
Total Dépenses ordinaires	307,83	331,35	+ 7,64
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,67	0,69	+ 3,04

¹ Source : Cour des Comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999.

Total (DO + CP)	308,50	332,04	+ 7,63
------------------------	---------------	---------------	---------------

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent à **331,35 milliards**, en hausse de 7,64 % par rapport à 2000. Comme votre rapporteur l'a déjà souligné, cette hausse s'explique toutefois pour partie par une opération de transfert de cotisations sociales d'assurance maladie du budget des charges communes vers le budget de l'enseignement scolaire. Si l'on neutralise les opérations de transfert, **l'augmentation** des dépenses ordinaires ressort à **2,8 %**.

a) Les moyens des services (titre III)

Les moyens des services représentent 86 % des dépenses ordinaires. Ils s'établissent à **285,15 milliards de francs**.

Près de 97 % des moyens des services, et plus 83 % des dépenses ordinaires sont consacrées aux traitements des personnels en activité, aux pensions des retraités et aux charges sociales, soit une somme totale de 275,3 milliards de francs, en progression de 7,2 milliards de francs à périmètre constant (+ 2,6 %).

Notons que cette prévision **suppose la stabilité de la valeur du point de rémunération de la fonction publique**, dont la revalorisation avait accru de 2,5 milliards de francs le budget pour l'an 2000.

Sous cette hypothèse, l'augmentation des crédits demandés pour les moyens des services en 2001 s'explique pour moitié par l'augmentation des **charges de pensions**, qui devraient doubler entre 1994 et 2004, comme le montre le tableau ci-dessous.

Evolution prévisible du montant des pensions de l'éducation nationale

(en milliards de francs)

	1994	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Montant total	47,4	52,5	55,3	63,3	68,0	72,9	78,3	84,0	90,2	96,7
dont au budget de l'enseignement scolaire	41,7	43,6	48,3	54,3	58,2	62,4	66,2	-	-	-

Source : ministère de l'Education nationale

Mais cette augmentation résulte aussi, pour moitié, de l'extension en année pleine des mesures prises à la rentrée 2000, de nouvelles mesures

catégorielles destinées à améliorer la situation des personnels, et de la **création de 12.838 emplois** budgétaires.

S'agissant des mesures de **revalorisation** catégorielles, le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 2001 prévoit ainsi :

- la poursuite du **plan d'intégration des instituteurs** dans le corps des professeurs des écoles (20.732 emplois étant transformés à cet effet), pour un coût budgétaire en année pleine de 784 millions de francs (cf. encadré ci-après) ; la création de 500 emplois de professeurs des écoles hors classe ; pour un coût budgétaire en année pleine de 25 millions de francs ; et la création d'une nouvelle indemnité pour les 4.500 enseignants du premier degré qui assurent une fonction de maître formateur, pour un coût budgétaire en année pleine de 200 millions de francs, soit un coût budgétaire total de 336 millions de francs en 2001, et de 1,1 milliard de francs en année pleine.

L'intégration accélérée des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles.

Le corps des professeurs des écoles a été créé en 1990 dans le cadre du plan général Jospin de revalorisation de la fonction enseignante. Dès lors, les perspectives de carrière des instituteurs ont été profondément modifiées, leur corps étant désormais en voie d'extinction. Les instituteurs ont accès au nouveau corps des professeurs des écoles par la voie de listes d'aptitude ou de concours internes qui leurs sont réservés. Ils sont alors rémunérés sur l'échelle indiciaire des professeurs certifiés.

Le rythme annuel de cette intégration avait été initialement fixé à 12.000 : 7.000 au titre du plan Jospin et 5.000 au titre du protocole Durafour, l'achèvement du processus étant prévu pour 2015.

Ce rythme a ensuite régulièrement augmenté : 14.619 en 1995, 14 641 en 1996, 14.850 en 1997 et en 1998.

En outre, face aux difficultés posées par la coexistence de deux corps pour exercer le même métier, le ministre, soumis à de fortes pressions syndicales, a prévu, dans un relevé de conclusions du 10 juillet 1998 relatif à l'enseignement primaire, **l'accélération** du rythme d'intégration des instituteurs à compter de septembre 1999, cette intégration devant désormais **s'achever en 2007**. Le projet de loi de finances pour 2001 propose ainsi, comme en 1999 et en 2000, de transformer 20.735 emplois d'instituteurs en emplois de professeurs des écoles.

Par ailleurs, depuis 1998, aucun instituteur ayant un minimum de 37,5 années d'ancienneté ne part à la retraite sans avoir été intégré, et il est prévu de procéder à **l'assimilation des retraités actuels** quand l'intégration sera terminée.

Selon les évaluations transmises cette année à votre rapporteur par le ministère de l'Education nationale, le coût budgétaire annuel de l'intégration de la totalité des instituteurs (320.000 environ), s'élèverait à approximativement 11 milliards de francs sur la période 1990-2007, compte tenu de la valeur du point de la fonction publique applicable en PLF 2001.

Cependant, l'intégration dans le corps des professeurs des écoles entraîne la perte du droit au logement. Il convient donc de déduire de ce montant l'économie liée à la diminution progressive de la dotation spéciale instituteurs (DSI) imputée le budget du ministère de l'Intérieur. Cette économie, partiellement neutralisée par le versement aux professeurs des écoles d'une indemnité différentielle destinée à compenser les pertes de rémunération liées à la suppression du droit au logement s'élèverait à terme, à 3,8 milliards de francs.

Le coût budgétaire net de la seule mesure d'intégration serait donc de l'ordre de 7 milliards de francs par an.

Au total, compte tenu des autres mesures de revalorisation mises en oeuvre, le rapport¹ de la Commission d'enquête du Sénat sur la situation et la gestion des personnels des écoles et des établissements du second degré ainsi que ceux des services centraux et extérieurs des ministères de l'Education nationale et, pour l'enseignement agricole, de l'Agriculture, soulignait que **le coût d'un instituteur sera en 2008 supérieur de 47 % en 2007 par rapport au niveau de 1998.**

- pour les enseignants du second degré, la consolidation des mesures prévues en loi de finances rectificative 2000 au titre de la réforme de **l'enseignement professionnel**, et notamment la réduction de 23 heures à 18 heures des obligations de service des professeurs de lycée professionnels (PLP) des disciplines pratiques et la rémunération du suivi des stages en entreprises, pour un coût budgétaire de 543 millions de francs ;

- le programme de revalorisation des **personnels de direction**, pour un coût budgétaire de 45 millions de francs en 2001. Ce programme, associé à une redéfinition des responsabilités des personnels de direction et à une ouverture des viviers de recrutement aux personnels non enseignants, devrait s'échelonner sur quatre ans à partir de 2001, et se traduire par la création d'un corps unique des personnels de direction, l'amélioration des perspectives de carrière et du régime des rémunérations accessoires, ainsi que par refonte du classement des établissements ;

- l'amélioration du déroulement de carrière des **personnels d'inspection** ;

- la poursuite des mesures de revalorisation « **ATOS** » , c'est à dire des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (plan d'intégration des agents administratifs dans le corps des adjoints administratifs, revalorisation des régimes indemnitaires des personnels ouvriers et de service, amélioration des perspectives de débouchés dans les grades d'avancement), pour un coût de 116 millions de francs en 2001 ;

- le versement d'une aide au logement en faveur des personnels nouvellement affectés en **zone d'éducation prioritaire** (ZEP), pour laquelle sont inscrits 30 millions de francs.

S'agissant par ailleurs des emplois, le projet de budget pour 2001 prévoit la création de **12.838 emplois budgétaires** (+ 1,4 %). Cette augmentation, **sans précédent depuis 1990**, prolonge et amplifie l'inflexion amorcée en l'an 2000.

¹ « Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir », rapport du Sénat n°328, 1998-1999.

Rappelons en effet que le nombre des emplois budgétaires s'était accru de 14.000 entre 1990 et 1993. Puis ce nombre s'était stabilisé autour de 942.000 entre 1993 et 1999. Mais 4.300 emplois budgétaires ont été créés en l'an 2000.

**Evolution des emplois budgétaires recensés par le ministère de l'Education nationale
(en milliers)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (est.)	2001 (est.)
Emplois budgétaires	928	940	937	942	944	945	946	941	941	942	947	959
Variation annuelle (en unités)		11.400	-2.843	5.399	2026	751	1.055	-4.988	174	318	4.300	12.838

Sources : ministère de l'Education nationale pour la période 1990-2000, PLF 2001 pour 2001

Les créations d'emplois budgétaires prévues pour 2001 se répartissent comme suit :

- la **création** de 4.125 emplois de professeur des écoles stagiaires, de 1.330 emplois d'ATOS (625 personnels administratifs et 705 personnels techniques), de 800 emplois de professeurs des écoles, de 570 emplois d'enseignants du second degré, de 300 emplois de personnels médico-sociaux (50 médecins, 150 infirmières, 100 assistants de service social), de 45 emplois d'inspecteur et de 30 emplois de personnels de direction ;

- la **consolidation** des 300 emplois de chefs de travaux supplémentaires annoncés dans le cadre de la réforme de l'enseignement professionnel, ;

- la consolidation des **surnombre**s autorisés en 1994 et 1995, soit 1.338 enseignants du second degré et 46 personnels de direction ;

- la **transformation** de 18.000 heures supplémentaires annuelles (HSA) en 600 emplois de certifiés et 400 emplois de PLP 2 ;

- la poursuite de la résorption de **l'emploi précaire**, via la création de 3.000 emplois, pour partie financés par la suppression de crédits correspondant à la rémunération d'enseignants non titulaires.

Déduction faite des opérations de transformation et de consolidation d'emplois, il est donc prévu une augmentation des effectifs de près de 7.700 agents, dont 6.000 enseignants et 1675 personnels non

enseignants, à laquelle il convient d'ajouter les crédits destinés à rémunérer 1.000 emplois supplémentaires de MI/SE (mesure inscrite en LFR pour 2000), 739 équivalents temps plein (ETP) pour assurer la suppléance des ATOS, 700 assistants de langue supplémentaires, 290 ETP afin d'accroître le nombre de vacations des services de santé scolaire, 111 nouveaux instituteurs à Mayotte et 26 emplois non budgétaires au profit de centre national de documentation pédagogique (CNDP).

Au total, compte tenu de la création de 588 contrats pour l'enseignement privé sous contrat (cf. infra), **les effectifs rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire devraient croître de plus de 11.000 équivalent-temps plein (+ 1,0%)**.

Le coût budgétaire de ces mesures s'élève à près de 1,4 milliard de francs en 2001, et à plus de **2,1 milliards de francs** en année pleine.

On peut toutefois noter que même si ces mesures en constituent de fait la première étape, le ministère de l'éducation nationale n'a pas formellement accédé aux demandes pressantes des syndicats, qui réclament un programme pluriannuel de recrutement.

b) Les crédits d'intervention publique (titre IV)

Avec **46,19 milliards de francs** dans le projet de budget pour 2000, les crédits d'intervention publique représentent **13,91 %** du budget du ministère, soit légèrement moins qu'en 1999 (14,70 %).

Près de 88 % des crédits de ce titre sont consacrés à **l'enseignement privé**, qui, avec 40,5 milliards de francs, voit ses dotations progresser de 2,02 % (après 3,65 % en 2000, et 3,06 % en 1999). Il s'agit pour l'essentiel, à hauteur de 34,9 milliards de francs, de crédits destinés à rémunérer les enseignants sous contrat, dont le nombre devrait augmenter de 588, en application du principe de parité avec les établissements publics.

Les crédits consacrés aux **bourses et secours d'études** progressent de 0,88 % (après 1,20 % en l'an 2000, mais 29 % en 1999) pour atteindre 4,25 milliards de francs.

La contribution de l'Etat aux **transports scolaires** s'accroît de 4,4 % pour s'établir à 661,5 millions de francs.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital ne représentent qu'une **infime fraction (0,21 %) du budget de l'enseignement scolaire**, avec **691,62 millions de francs** de crédits de paiement demandés pour 2001, soit une augmentation de 3,0 %, après une baisse **de 11 %** en l'an 2000 par rapport à 1999.

Les **autorisations de programme** augmentent de 10,8 %, pour s'établir à 786,79 millions de francs. Cette augmentation s'explique par le quasi-doublement des autorisations de programme du titre VI (de 88,7 millions de francs en l'an 2000 à 160,5 millions de francs pour 2001), en raison, pour l'essentiel, de la hausse des AP du chapitre 66-33 relatives aux subventions d'équipement pour les établissements des DOM-TOM. En revanche, les AP du titre V sont stables, à 626,25 millions de francs (+ 0,8 %).

B. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

Le budget de l'enseignement scolaire se compose de quatre agrégats :

31- Administration et interventions ;

11- Enseignement primaire ;

12- Enseignement secondaire ;

13- Etablissements publics.

Il est à noter que le projet de loi de finances assigne désormais à chaque agrégat des **objectifs** en termes d'efficacité socio-économique ou de qualité du service.

1. Administration et interventions (agrégat 31)

Cet agrégat regroupe :

- l'ensemble des moyens de fonctionnement et d'investissement au titre de l'administration centrale (3.753 emplois en 2001) des services académiques (rectorats et inspections académiques, soit 161.620 emplois en 2001) et des services de recherche et développement (302 emplois en 2001) ;

- les charges afférentes aux pensions civiles ;

- les dépenses mises, de par la loi, à la charge de l'Etat au titre des établissements privés sous contrat (128.000 emplois et 2.070.000 élèves à la rentrée 1999-2000).

Récapitulation des crédits pour l'agrégat « administration et interventions »

(en milliards de francs)

	LFI 2000	LFI 2001	Evolution (en %)
Titre III (Moyens des services)	87,63	93,47	+ 6,67
<i>dont personnel</i>	83,08	88,87	+ 6,97
Titre IV (interventions)	40,83	41,67	+ 2,06
Total Dépenses ordinaires	128,46	135,14	+ 5,20
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,12	0,13	+ 8,21
Total (DO + CP)	128,59	135,28	+ 5,20

Les crédits alloués à cet agrégat, qui représentent près de 41 % de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire, s'élèvent à **135,28 milliards de francs** en 2000, soit une **progression de 5,20 %** par rapport à 1999, après une progression de 5,37 % en 2000.

Cette progression s'explique pour l'essentiel par le dynamisme des charges de pension (+ 3,7 milliards de francs), et par le transfert des cotisations d'assurance maladie des personnels des services déconcentrés du budget des charges communes à celui de l'enseignement scolaire (+ 1,6 milliard de francs).

La plupart des autres chapitres connaissent une évolution plus modérée, à l'exception notable du chapitre 31-96 (rémunérations des personnels d'administration non titulaires), qui progresse de 18,5 %, à 691,9 millions de francs.

Les **objectifs** assignés à cet agrégat sont les suivants :

- pour les services déconcentrés, rapprocher la prise de décision du lieu de son exécution et achever la **déconcentration** de la gestion du personnel ;

- pour les établissements d'enseignement privés réduire le nombre de classes à effectifs élevés dans l'enseignement primaire, comme dans l'enseignement élémentaire et généraliser l'apprentissage d'une langue vivante étrangère à l'école primaire.

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.

Récapitulation des crédits de l'agrégat 11 « enseignement primaire ».

(en milliards de francs)

	LFI 2000	LFI 2001	Evolution (en %)
Titre III (Moyens des services)	58,90	64,63	+ 9,73
<i>dont rémunérations des personnels en activité</i>	58,46	64,00	+ 9,48
<i>dont fonctionnement</i>	0,43	0,63	+ 45,0
Titre IV (interventions)	0,17	0,18	+ 2,39
Total Dépenses ordinaires	59,07	64,81	+ 9,72
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,01	0,02	+ 94,2
Total (DO + CP)	59,08	64,83	+ 9,73

Le projet de budget pour 2001 consacre **64,83 milliards de francs** à l'enseignement primaire, soit une augmentation de 5,75 milliards de francs par rapport à la LFI 2000.

Là encore, cette hausse résulte pour l'essentiel du transfert de 5,06 milliards de francs de cotisations sociales relatives aux personnels de l'enseignement primaire du budget des charges communes vers celui de l'enseignement scolaire.

A périmètre constant, cet agrégat **progresses de 1,2 %**, pour l'essentiel sous les effets conjugués de l'augmentation des rémunérations des personnels de l'enseignement primaire (+ 1,0 %), ainsi que de leurs indemnités (+ 2,0 %), d'une part ; de la vive progression des dépenses de fonctionnement (+ 195 millions de francs), et plus particulièrement de l'article 37-83.10 « aide aux actions éducatives et innovantes » dont la dotation augmente de

214,6 millions de francs en l'an 2000 à 381 millions de francs en 2001 (+ 77,5 %), d'autre part.

Cette dernière hausse vise à financer le développement de l'apprentissage des langues vivantes, la rénovation de l'enseignement des sciences et surtout le renforcement de la formation artistique et culturelle à l'école primaire.

Par ailleurs, 17 millions de francs sont inscrits à l'article 37-83.30 (nouveau) pour financer le **plan « Handiscol »**, qui vise à porter en 3 ans à 50.000 le nombre d'enfants et d'adolescents handicapés accueillis en milieu scolaire ordinaire, et qui prévoit notamment, pour ce faire, l'acquisition de matériels spécifiques pour adapter l'équipement des élèves handicapés moteurs ou atteints de déficiences auditives ou visuelles.

Enfin, les **objectifs** assignés à cet agrégat sont les suivants :

- accroître la scolarisation des jeunes enfants ;
- réduire le nombre de classes à effectif élevé ;
- améliorer l'acquisition des connaissances fondamentales (performances en français et en mathématiques) et réduire les retards scolaires dans le premier degré ;
- généraliser d'ici à 2005 l'apprentissage d'une langue vivante étrangère à l'école élémentaire et la sensibilisation à une langue vivante étrangère dès la grande section de l'école maternelle ;
- développer l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) par une meilleure mobilisation des outils de communication, de documentation et d'aide à l'apprentissage, notamment pour l'enseignement de la lecture ;
- généraliser l'enseignement artistique et l'action culturelle, ainsi qu'un enseignement rénové des sciences qui fasse une plus large place à la démarche expérimentale.

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.

Récapitulation des crédits de l'agrégat 12 « enseignement secondaire ».

(en milliards de francs)

	LFI 2000	LFI 2001	Evolution (en %)
Titre III (Moyens des services)	114,97	125,98	+ 9,58
<i>dont rémunérations des personnels en activité</i>	<i>111,70</i>	<i>122,42</i>	<i>+ 9,60</i>
<i>dont fonctionnement</i>	<i>3,29</i>	<i>3,56</i>	<i>+ 8,27</i>
Titre IV (interventions)	4,36	4,34	- 0,37
Total Dépenses ordinaires	119,34	130,32	+ 9,20
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,53	0,52	- 0,93
Total (DO + CP)	119,87	130,84	+ 9,15

Le projet de budget pour 2001 consacre **130,84 milliards de francs** à l'enseignement secondaire, soit une augmentation de 10,97 milliards de francs ou de 9,15 % par rapport à la LFI 2000.

Une fois de plus, cette hausse s'explique aux trois quarts (à hauteur de 8,3 milliards de francs), par le transfert des cotisations sociales relatives aux personnels de l'enseignement secondaire du budget des charges communes vers celui de l'enseignement scolaire.

A **périmètre constant**, cet agrégat progresse de 2,66 milliards de francs, soit une **augmentation de 2,2 %**.

Cette progression résulte pour l'essentiel de celles des rémunérations des personnels titulaires (+ 0,95 milliard de francs, soit + 1,2 %), ainsi que de leurs indemnités et allocations diverses (+ 0,53 milliard de francs, soit + 8,1 %), des heures supplémentaires dans les lycées et collèges (+ 0,29 milliard de francs, soit + 6,4 %, en raison notamment de la baisse de l'horaire du par les professeurs de lycée professionnel), des rémunérations des personnels non titulaires (+ 0,62 milliard de francs, soit + 9,1 %), enfin des

« dépenses pédagogiques » de l'article 36-71.30 (+ 0,21 milliard de francs, soit + 14,1 %).

Ce dernier article rassemble toutefois des dépenses de nature fort différentes :

- la part de la rémunération des emplois-jeunes « aides éducateurs » affectés dans des établissements d'enseignement publics qui est prise en charge par le ministère de l'Education nationale (1,17 milliard de francs en 2001, en augmentation de 55 millions de francs par rapport à l'an 2000) ;

- des dépenses pédagogiques proprement dites, qui augmentent de 0,15 milliard de francs, pour s'établir à 0,50 milliard de francs en 2001, afin, notamment, de financer deux priorités du gouvernement : la promotion de la formation artistique et culturelle, d'une part ; le développement de l'utilisation des NTIC et la mise en oeuvre dans l'ensemble des collèges du « brevet informatique et internet », d'autre part.

Il convient enfin de noter que les crédits demandés pour le chapitre 43-71 « **bourses et secours d'études** », connaissent une progression modérée, à 4,25 milliards de francs (+ 0,8 %), destinée à financer l'extension des bourses de mérite à la classe de première (10.000 bourses pour un coût de 42 millions de francs).

Les **objectifs** assignés à l'agrégat « enseignement secondaire » sont les suivants :

- assurer une formation de niveau V à tous les élèves ;
- préserver l'école de la violence et de la délinquance, en améliorant le taux d'encadrement dans les établissements et en réduisant le nombre d'établissements comportant un nombre élevé d'élèves ;
- généraliser l'enseignement artistique et l'action culturelle ;
- développer de nouvelles pratiques pédagogiques, à savoir : l'aide personnalisée au collège, l'aide personnalisée en classe de seconde et les travaux personnels encadrés en classe de première ;
- enfin, réduire le nombre d'heures d'enseignement perdues par insuffisance de remplacement des enseignants absents.

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), subventionné par l'Etat à hauteur de 73 % en l'an 2000, 509 emplois prévus en 2001 (+ 0) ;

- le Centre national et les centres régionaux de documentation pédagogique (CNDP-CRDP) subventionnés par l'Etat à hauteur de 58 % en l'an 2000, 2.044 emplois prévus en 2001 (+ 27) ;

- le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) subventionné par l'Etat à hauteur de 89 % en l'an 2000, 133 emplois prévus en 2001 (+ 1) ;

- le Centre national d'enseignement à distance (CNED) subventionné par l'Etat à hauteur de 25 % en l'an 2000, 1107 emplois prévus en 2001 (+ 0), auxquels s'ajoutent 1.480 enseignants en réemploi, réadaptation ou mis à disposition par les rectorats, et près de 6.000 vacataires pour la conception de cours et la correction de devoirs ;

- le Centre international d'études pédagogiques (CIEP) subventionné par l'Etat à hauteur de 50 % en l'an 2000, 162 emplois prévus en 2001 (+ 3) .

Récapitulatif des établissements publics subventionnés sur le budget de l'enseignement scolaire

	Subvention prévue en l'an 2000 (en millions de francs)	Subvention prévue an l'an 2001 (en millions de francs)	Evolution (en %)	Taux de subvention par l'Etat en l'an 2000	Effectifs budgétaires en 2001
ONISEP	164	167	+ 1,8	73 %	509
CNDP-CRDP	529	637	+ 20,4	58 %	2.044
CEREQ	51	47	-8	89 %	113
CNED	182	182	-	25 %	1.107
CIEP	45	45	-	50 %	162

Les dotations consacrées à cet agrégat ne représentent que 0,3 % des crédits de l'enseignement scolaire, mais elles progressent vivement en 2001, à

1.090,2 millions de francs, soit une hausse de 12,6 %, tandis que la part des ressources propres dans le budget prévisionnel de ces établissements poursuit son repli.

II. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS ANNONCÉES PAR LE GOUVERNEMENT ET LEUR TRADUCTION BUDGÉTAIRE

Dans un souci de lisibilité, votre rapporteur récapitule ici les principales orientations énoncées par le gouvernement, qui se déclinent pour la plupart à tous les niveaux de l'enseignement scolaire et trouvent leur traduction budgétaire dans l'ensemble des agrégats

1. La poursuite de la rénovation de la pédagogie

Dans le **primaire**, l'objectif premier de la maîtrise du langage oral et écrit est réaffirmé, et la rénovation de l'enseignement des sciences est développée avec l'extension de l'opération « la main à la pâte », impulsée par le prix Nobel Georges Charpak et l'Académie des sciences.

Au **collège**, est favorisée l'adaptation de la pédagogie à la diversité des élèves (organisation des études dirigées, des dispositifs de consolidation ou de remise à niveau).

Au **lycée**, la mise en place de la réforme amorcée à la rentrée 1999 se poursuit, accompagnée de quelques aménagements. Les objectifs de cette réforme sont essentiellement la mise en place de nouveaux programmes qui accordent une place plus importante à l'initiative des enseignants, à l'accompagnement personnalisé de chaque élève, à l'aide à l'orientation progressive et au choix des options. Les aménagements résident essentiellement dans le renforcement du caractère littéraire et linguistique de la série L, et dans le développement des travaux personnels encadrés, qui visent à développer chez les élèves l'autonomie dans le travail et les capacités d'initiative.

Concernant **l'enseignement professionnel**, la réforme engagée se traduit notamment par un allègement des horaires hebdomadaires moyens des élèves grâce à une meilleure répartition des périodes de stage en entreprises, par la mise en place d'un encadrement pédagogique plus personnalisé dans le cadre de travaux en petits groupes et surtout par la création de projets pluridisciplinaires à caractère professionnel dans toutes les formations conduisant aux brevets d'études et aux baccalauréats professionnels.

S'agissant enfin des **enseignants** et de leur gestion, il est prévu de rénover le plan de formation continue des enseignants afin de les aider à tirer

partir des NTIC, de lier plus étroitement la formation initiale et la formation continue, de renforcer la dimension universitaire de la formation pour permettre aux enseignants de bénéficier des avancées de la recherche, enfin de rapprocher la formation continue des enseignants du premier et du second degré afin de favoriser la continuité des enseignements donnés aux élèves et de renforcer la cohérence de l'action pédagogique et éducative. Les crédits de **formation continue** sont donc majorés de 20 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2001 (soit une augmentation de 3,7%).

Par ailleurs, le budget de l'enseignement scolaire pour 2001 prévoit un effort particulier en faveur des **dépenses de fonctionnement** des services, notamment déconcentrés, dont les dotations, en francs constants, sont restés stables au cours des dix dernières années : 115 millions de francs supplémentaires sont prévus à cet effet, dont 60 millions de francs pour l'amélioration de l'équipement informatique, 25 millions de francs pour une meilleure couverture des frais de déplacement et 20 millions de francs pour le développement de la politique de communication interne.

2. L'accompagnement des innovations pédagogiques

L'utilisation des **nouvelles technologies de l'information et de la communication** (NTIC) sera intégrée dans l'ensemble des enseignements. Un brevet « informatique et internet » sera créé pour attester le niveau acquis par les élèves dans la maîtrise des outils multimédias. A cette fin, 90 millions de francs de crédits pédagogiques supplémentaires (hors équipement), ont été inscrits au projet de budget, portant à 257 millions de francs les crédits pédagogiques consacrés aux NTIC.

Le développement des **langues vivantes** à l'école et au lycée se traduirait à terme par un apprentissage systématisé d'une première langue vivante à l'école primaire, l'enseignement obligatoire d'une seconde langue au collège, ainsi qu'en classe de première et de terminale pour les séries S, et le renforcement des horaires du programme en classe de terminale. 700 postes supplémentaires d'assistants ont été mis en place à la rentrée 2000, et, parallèlement, des mesures de formation initiale et continue sont « envisagées » par le ministère de l'Education nationale pour permettre aux enseignants du 1^{er} degré d'assurer à terme la totalité de cet enseignement.

Enfin, la **formation artistique et culturelle** devient une action éducative à part entière pour tous les niveaux. 263 millions de francs de crédits nouveaux sont inscrits à cet effet dans le PLF 2001.

3. L'amélioration des conditions d'encadrement administratif et pédagogique des établissements

Le projet de budget prévoit à cet effet la création de 12.838 emplois budgétaires dont 11.163 enseignants et assimilés et des hausses de crédits permettant au total d'accroître les effectifs réels d'environ 11.000 personnes.

Par ailleurs, selon le ministère de l'Education nationale, le PLF 2001 prévoit l'ouverture de 265 millions de francs d'autorisations de programmes (AP), en partie dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions, pour l'équipement en matériels pédagogiques des lycées et des collèges, notamment professionnels. Le montant total des AP du budget de l'enseignement scolaire ne connaît toutefois qu'une hausse modérée (+ 3 %).

4. L'accroissement des moyens consacrés aux mesures à caractère social

Le projet de budget pour 2001 prévoit au total 57 millions de francs au titre de la première tranche du plan « **Handiscol** », l'extension des **bourses** de mérite à la classe de première (pour un coût de 42 millions de francs), le doublement de la **prime d'équipement** versée aux familles des lycéens professionnels (pour un coût de 31 millions de francs), et la consolidation de la mesure du collectif 2000 qui prévoyait d'assurer la gratuité du **carnet** de correspondance au collègue (pour un coût annuel de 82 millions de francs).

5. Le développement des politiques interministérielles

D'ici la fin de l'an 2000, est prévue la signature d'environ 1.750 **contrats éducatifs locaux** (CEL) prévus par la circulaire conjointe (ministère de l'Education nationale, ministère de la Culture et de la Communication, ministère de la Jeunesse et des Sports, ministère de la Ville) de juillet 1998. Ces contrats doivent s'appuyer sur un projet éducatif local prenant en compte les projets des écoles et des établissements et les contrats de réussite sur les territoires de l'éducation prioritaire. Chaque projet retenu par le comité départemental de pilotage peut bénéficier des moyens et financements de l'Etat. Dans le cadre de conventions spécifiques, le ministère de l'Education nationale met ses aides éducateurs à la disposition des collectivités locales et des associations qui le souhaitent. Les enseignants volontaires peuvent participer aux activités extra et périscolaires. Dans ce cas, ils sont rémunérés soit par l'Education nationale dans le cadre des heures pour activités péri-éducatives, soit par l'organisme qui les emploie.

Par ailleurs, le gouvernement a mis en place un plan de prévention de la **violence scolaire** et installé en octobre 2000 un comité national de lutte contre la violence à l'école.

6. L'ouverture du système éducatif sur l'espace européen et international

Le ministère de l'Education nationale s'efforce de développer une participation active aux programmes communautaires dans le domaine de l'éducation et de la formation, d'une part ; de promouvoir l'exportation du savoir-faire éducatif français.

S'agissant du second point, la montée en puissance des grands organismes multilatéraux diffuseurs d'appels d'offres a conduit le ministère à mandater EduFrance pour coordonner la réponse française aux appels d'offres internationaux et le Centre international d'études pédagogiques pour devenir un centre de ressources sur le système éducatif français.

III. L'EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE AU COURS DES ANNÉES 1990-1999

Dans le cadre de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la **Cour des Comptes** a réalisé une monographie relative à l'exécution du budget de l'enseignement scolaire sur la période 1990-1999.

S'agissant de la gestion budgétaire proprement dite, ce rapport souligne notamment les points suivants :

- les **dotations initiales** de rémunérations d'activité, indemnités et allocations diverses ont été parfois **insuffisantes** : au cours de la période 1990-1999, le budget voté n'a permis de couvrir les dépenses de rémunération de la première partie du titre III que pour les années 1991, 1996, 1998 et 1999 ;

- à l'exception des années 1995 et 1996, les dotations initiales affectées aux charges sociales (crédits évaluatifs des chapitres 33-90 et 33-91) se sont toujours révélées insuffisantes ;

- s'agissant de la participation de l'Etat aux rémunérations des personnels d'internat et de demi-pension, des rémunérations des emplois-jeunes exerçant dans les écoles et les établissements scolaires, ainsi que des dépenses de rémunération relatives à l'insertion professionnelle, le montant

imputé annuellement sur le budget de l'Etat ne rend pas compte du montant réel de la dépense, dans la mesure où ces dotations sont imputées sur les sixième et septième partie du titre III, et sont intégrées aux budgets des établissements locaux d'enseignement, de sorte que les reliquats de crédits demeurent dans la trésorerie des établissements concernés ;

- au cours de la période sous revue, la régulation budgétaire des moyens de fonctionnement des services déconcentrés et la sous dotation des chapitres concernés ont généré des **reports de charges** d'un exercice sur l'autre (les reports de crédits étant nettement inférieurs aux restes à payer en fin de gestion). Selon les calculs de la Cour des Comptes, les reports de charges ont ainsi atteint 130 millions de francs à la fin de l'exercice 1998, soit plus de 10 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour les moyens de fonctionnement des services déconcentrés ;

- les dotations du chapitre 37-91 pour frais de justice et réparations civiles ont été, selon la Cour des comptes, « volontairement » sous-estimés, et ont été toujours inférieurs aux dépenses réelles, sauf en 1996 et en 1999. Des crédits ont donc du être inscrits en lois de finances rectificative au titre des années 1994, 1995, 1997 et 1998, pour un montant cumulé de 393 millions de francs ;

- enfin, à l'exception des années 1993 à 1995, caractérisées par des annulations importantes, le taux de consommation des crédits de paiement est toujours inférieur à 80 %.

Ces divers phénomènes ainsi que la pratique des emplois en « surnombre » étaient de nature à vider de son sens l'autorisation budgétaire du Parlement.

Il semble toutefois que ces phénomènes, dont l'origine peut sans doute être trouvée dans les difficultés de gestion budgétaire des années 1992-1998, tendent à se réduire : en 1999, à l'exception notable des dotations aux charges sociales, la plupart des crédits évaluatifs ont été suffisants.

Par ailleurs, dans le cadre du contrat de gestion, les reports de crédits ont connu une importante diminution, cependant que le taux d'utilisation des crédits se redressait de 99,37 % en 1998 à 99,60 % en 1999. De plus, lorsque le taux de consommation des crédits est faible en 1999, cette situation se justifie le plus souvent par des envois tardifs de factures de la part des créanciers (pour les chapitres 34-96, 34-98 et 37-83), ou par le rattachement tardif des crédits du fonds social européen (pour les chapitres 36-80 et 37-84).

Seules les dotations du chapitre 31-91, relatif aux indemnités et allocations diverses pour les personnels d'administration, ont été significativement surévaluées en 1999 avec un taux de consommation de 93 %,

les personnels concernés ayant recouru dans une proportion bien moindre qu'anticipé aux dispositifs de la cessation progressive d'activité.

IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial souhaite formuler **huit observations** sur le budget de l'enseignement scolaire pour 2000.

En premier lieu, votre rapporteur spécial s'étonne de l'allocation des moyens au sein du ministère de l'Education nationale entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur. On peut en effet rappeler qu'entre 1975 et 1999, la dépense intérieure d'éducation par élève a augmenté, à prix constant, de 86 % pour le premier degré et de 68 % pour le second degré, contre seulement 25 % pour l'enseignement supérieur.

En outre, la France est l'un des pays de l'OCDE qui dépensent le moins pour l'enseignement supérieur, alors qu'elle dépense déjà plus que la moyenne pour l'enseignement scolaire : en 1999, la dépense intérieure d'éducation en faveur de l'enseignement supérieur représentait 1,9 % du PIB en France, contre 2,2 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, tandis que la dépense intérieure d'éducation en faveur de l'enseignement scolaire représentait 4,4 % du PIB en France, contre 3,9 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Même si le nombre d'étudiants se replie, comme le nombre d'élèves, il semblerait ainsi logique d'accorder une priorité budgétaire aux dépenses visant à faciliter la démocratisation de **l'enseignement supérieur**.

Tel fut d'ailleurs le cas sur la période 1990-1999 : les crédits de l'enseignement supérieur ont progressé de 86 % en francs courants, contre 49 % pour les crédits de l'enseignement scolaire. Mais le projet de budget pour 2001, comme le budget pour 2000, marquent une surprenante **inflexion** en faveur de l'enseignement scolaire, dont les crédits progressent à structure constante de 2,82 %, contre 2,73 % pour les crédits de l'enseignement supérieur, et, au sein de l'enseignement scolaire en faveur des emplois dans l'enseignement primaire.

Votre rapporteur spécial se félicite de ce que le ministère de l'Education nationale remédie progressivement aux dysfonctionnements les plus criants soulignés en avril 1999 dans le rapport de la Commission

d'enquête du Sénat sur la **gestion** des **personnels** enseignants : le projet de budget pour 2001 prolonge ainsi la baisse du nombre de personnes payées sur crédits (c'est-à-dire en dehors des emplois budgétaires), prévoit la réintégration des « surnombres » (1.335 en 1999) gagés par des crédits d'heures supplémentaires et de rompus de temps partiel. La pratique dite du « surcalibrage » des concours tend à se réduire. Les systèmes de suivi et d'analyse de la consommation des emplois du ministère s'affinent. Le contrôle local de l'emploi progresse. La présentation des documents budgétaires s'améliore. Enfin, le bleu budgétaire comporte désormais, au sein de la présentation par agrégats, des indicateurs relatifs à l'efficacité de la gestion, à la qualité du service et à l'impact socio-économique, ce qui constitue un progrès indéniable, même si le choix de ces indicateurs, trop quantitatifs, est parfois contestable.

Néanmoins, ces évolutions restent timides. Le **surcalibrage** des concours n'a pas disparu : par exemple, le ministère de l'Education nationale indique dans ses réponses à votre rapporteur spécial avoir procédé au recrutement de 1090 enseignants d'éducation physique et sportive en 1999 et en l'an 2000, alors même que les besoins annuels moyens sont estimés à 891 sur la période 2000-2004.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial s'inquiète de la forte progression des dépenses liées aux **heures supplémentaires** : ces dépenses augmentent de plus de 5 % dans le projet de budget pour 2001, à 5,96 milliards de francs, alors que leur niveau antérieur était déjà manifestement disproportionné.

Votre rapporteur spécial s'inquiète des perspectives ouvertes aux **aides éducateurs**.

L'enseignement scolaire emploie aujourd'hui près de **70.000 aides éducateurs**, recrutés pour des contrats de cinq ans. Le coût budgétaire induit s'élève à près de **7 milliards de francs par an**, imputés aux quatre cinquièmes sur le budget du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, et pour un cinquième sur le budget de l'Enseignement scolaire.

Votre rapporteur regrette d'ailleurs qu'aucun bilan détaillé ne permette à ce jour d'apprécier leur contribution à l'amélioration de l'encadrement pédagogique, au développement de la médiation, à la prévention de la violence scolaire ou à la maîtrise des nouvelles technologies de l'information et de la communication par les élèves.

Dès le départ, il était prévu que les aides éducateurs ne seraient pas reconduits dans leur contrats, même si leurs emplois étaient pérennisés. Pourtant, presque trois ans se seront écoulés entre les premières embauches et

la parution le 6 juillet 2000 d'une circulaire précisant les modalités pratiques d'aménagement du temps de travail et du temps de formation des aides éducateurs.

A ce jour, alors que 24 000 contrats sont à mi-parcours, près d'un aide éducateur sur deux n'a reçu **aucune formation**. Pour d'autres, la préparation de la réinsertion professionnelle se limite à la participation à des « forums » où ils ont pu rencontrer des employeurs potentiels.

Il est vrai que près d'un quart des aides éducateurs sont à ce jour sortis du dispositif¹. Cependant, les enquêtes réalisées par le ministère de l'Education nationale montrent que la plupart des aides éducateurs n'ont pas une formation initiale suffisante pour intégrer des emplois statutaires, et une étude publiée en septembre par le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) suggère qu'il n'acquièrent guère de compétences précises à faire valoir auprès d'un employeur extérieur.

Par ailleurs, les précédents de l'Education nationale en matière d'emplois précaires n'invitent guère à l'optimisme.

D'un côté, les **maîtres auxiliaires**, en moyenne beaucoup plus qualifiés que les aides éducateurs, auront été progressivement et difficilement intégrés.

De l'autre, un rapport réalisé en mai 1999 par l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) estime « sombre » le bilan de l'insertion professionnelle des maîtres d'internats et surveillants d'internat (MI-SE), c'est à dire des « pions », en principe recrutés sur critères sociaux parmi les jeunes « méritants » souhaitant poursuivre des études supérieures, et plus particulièrement parmi les jeunes souhaitant préparer les concours d'accès aux fonctions d'enseignement. En effet, la conciliation de leur service et de leur formation est difficile, de sorte que leurs chances de réussite aux concours sont faibles et leur insertion professionnelle problématique.

Au total, il est à craindre que l'expérience des aides éducateurs ne se termine ou bien en gâchis social, ou bien en dérive budgétaire, sinon les deux.

L'exemple des aides éducateurs est à bien des égards révélateur des dysfonctionnements de la **formation continue** des personnels de l'Education nationale.

¹ 18 % des aides éducateurs avaient déjà quitté leur emploi en avril 2000.

Le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1999 souligne ainsi que les crédits de formation prévus en lois de finances initiales ont été divisés par quatre entre 1993 et 1999, les dépenses nettes étant par surcroît sensiblement inférieures en raison des annulations et des reports de charges.

En 1999, les dépenses nettes de formation des personnels inscrites au budget de l'enseignement scolaire se sont ainsi élevées à 477 millions de francs, soit moins de 0,2 % de la masse salariale. Il est vrai que si l'on prend en compte le coût des remplacements, la dépense potentielle annuelle s'établissait en 1997 à un niveau plus élevé : 1.500F en moyenne par agent, selon les calculs de la Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Education nationale, cette moyenne recouvrant de fortes disparités (2.500 FF par enseignant dans le premier degré, 1.800 FF dans le second degré et 450 FF par ATOS). Néanmoins, même si l'on tient compte de la rémunération des personnels en formation, l'Education nationale dépense beaucoup moins que les grandes entreprises pour la formation de ses personnels.

Votre rapporteur se félicite donc de l'augmentation de 20 millions de francs des crédits de formation inscrits au projet de budget pour 2001, mais rappelle que cette mesure n'aura guère d'impact : elle représente 100 fois moins que le coût budgétaire des mesures de revalorisation de certains corps de personnels.

Par ailleurs, les rapports de l'IGAEN¹ soulignent que l'opportunité des actions de formation conduites reste « difficile à appréhender », et que les programmes de formation, mal suivis et pilotés « généralement sans conviction », se caractérisent par un « décalage croissant entre les objectifs affichés et les réalisations ».

La rénovation de la formation continue annoncée par le ministère doit donc s'accompagner d'une véritable réflexion sur son organisation. En effet, l'enjeu de la formation continue des personnels de l'Education nationale se fait de plus en plus pressant, en raison de besoins croissants en matière de polyvalence et de gestion, de la diffusion d'outils nouveaux (comme les NTIC) ou de la nécessité d'enseigner des savoirs plus étendus. Rappelons ainsi que le ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, M. Jack Lang, souhaite que l'enseignement des langues étrangères à tous les élèves de l'école primaire soit « pris en charge à terme par la majorité des enseignants du premier degré »².

¹ Cf. notamment le Rapport général de l'IGAEN pour 1998.

² Cf. le dossier de presse du ministère de l'Education nationale pour la rentrée 2000, septembre 2000, p.8.

Votre rapporteur spécial se félicite du nouvel élan donné à l'intégration scolaire des **élèves handicapés**, même s'il s'inquiète de certains dysfonctionnements du plan « Handiscol »: la présence des « auxiliaires d'intégration » n'est pas toujours nécessaire pour l'intégration individuelle, mais son absence devient parfois un prétexte pour le refus d'intégrer.

Votre rapporteur se félicite également du renforcement des moyens humains (médecins, infirmières, assistantes sociales) consacrés au **suivi médico-social** des élèves, mais il déplore que ce renforcement ne s'accompagne d'aucune réflexion sur leur allocation optimale.

Un rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) avait en effet souligné en février 1999 le manque de vision d'ensemble du dispositif d'action médico-sociale, « une répartition des moyens peu conforme à la réalité des besoins », des doublons et chevauchements (notamment à l'école maternelle avec la protection maternelle et infantile), la parcellisation des responsabilités, le manque de continuité des actions et surtout le défaut de suivi médico-social à l'école primaire : certaines difficultés ne sont ainsi détectées qu'au collège, lorsqu'il est trop tard.

Or le gouvernement ne répond à ces besoins qualitatifs que par des dépenses supplémentaires, et ne semble pas envisager la mise en place un véritable **suivi médico-social à l'école primaire**.

Ce dernier exemple est tristement représentatif à la fois de la **mal-administration** du ministère de l'Education nationale déjà mise en évidence par le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels enseignants : le ministère dirige, mais ne pilote, ni ne gère.

La quasi totalité des rapports réalisés par les inspections générales du ministère sur l'organisation générale du service public de l'enseignement soulignent ainsi les déficiences du pilotage, l'absence de suivi, la déresponsabilisation des acteurs, le manque de management par les services académiques et la **surconsommation de moyens** en emplois à tous les niveaux.

Or ces **dysfonctionnements** ne sont pas réellement traités. Lucide, l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale estime d'ailleurs qu'un cinquième seulement de ses rapports sont suivis d'effets. A titre d'exemple, on peut souligner que le ministère ne se préoccupe guère de rationaliser une « carte de formation » (c'est à dire la répartition des options,

des classes préparatoires et des sections de techniciens supérieurs) surabondante, malgré les préconisations successives de la Commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels enseignants en 1999, puis de ses services d'inspection interne en juillet 2000.

Certains progrès, comme la baisse du nombre d'heures de cours perdues pour non remplacement d'enseignants absents, ou la nette amélioration en l'an 2000 de la suppléance des examinateurs absents aux oraux du baccalauréat, suggèrent pourtant qu'une réelle **volonté** politique permet des solutions rapides et efficaces.

De même, les **réformes des collèges** et des **lycées** annoncées par l'administration centrale embrayent modérément sur les pratiques locales. En d'autres termes, les réformes se mettent en place, mais on ne peut pas dire qu'elles soient appliquées. Les raisons en sont connues : information tardive des établissements, circulaires difficile à décrypter, défaut de pilotage académique, multiplicité déconcertante des objectifs.

S'agissant de **l'école primaire**, votre rapporteur spécial s'étonne donc de la **multiplicité des objectifs**, apparemment contradictoires, qui ont été énoncés par le ministre : d'un côté, « gagner la bataille de la lecture et de l'écriture »¹, c'est à dire recentrer l'école sur les savoirs fondamentaux ; de l'autre promouvoir à la fois l'apprentissage d'une langue étrangère, l'expérimentation scientifique, l'initiation aux nouvelles technologies de la communication et de l'information, l'éveil artistique et culturel et l'apprentissage de la citoyenneté.

Plutôt que de nouvelles rafales de réformes pédagogiques concoctées par l'administration centrale, il semble que l'Education nationale ait aujourd'hui davantage besoins de **souplesse** pour s'adapter au changement, favoriser les innovations et surtout pour faire face à l'hétérogénéité croissante des élèves.

Cela suppose notamment de renforcer l'autonomie des établissements, tant au niveau pédagogique, qu'en matière de gestion : votre rapporteur espère donc que les projets du ministère relatifs aux personnels de direction s'inscriront dans cette perspective.

L'école doit également **s'ouvrir davantage** vers l'extérieur. Votre rapporteur se félicite ainsi de la volonté du ministère de rapprocher l'école des parents. Mais il s'étonne de ce que l'ouverture de l'Education nationale vers les métiers et vers les entreprises ne constitue pas une des priorités fortes du gouvernement.

¹ Cf. « Jack LANG veut restaurer le B-A BA de la pédagogie », *Le Dauphiné libéré* du 28 octobre 2000.

Enfin, votre rapporteur déplore la lenteur avec laquelle se mettent en place tant le décloisonnement des différents niveaux d'enseignement, que l'amélioration de l'information et de **l'orientation** des élèves, qui constitue pourtant une modalité essentielle de lutte contre l'échec scolaire et universitaire.

Au total, votre rapporteur spécial déplore que le projet de budget de l'Education nationale pour 2001 privilégie une **logique quantitative**.

Certes, ce budget prévoit une hausse des crédits de fonctionnement du ministère, qui étaient parvenus à un étiage. Mais, ce budget accorde sa priorité aux revalorisations de personnels et la création de nouveaux emplois, au détriment d'une amélioration de l'organisation administrative et d'une meilleure allocation des emplois existants.

Par exemple, la gestion de la carte scolaire est toujours désordonnée, peu transparente et ne joue qu'à la marge, ce qui suscite inévitablement, de ci, de là, de fortes tensions avec les parents et les élus locaux.

De même votre rapporteur regrette le manque **d'évaluation** de certains programmes, comme les mesures de lutte contre la violence à l'école.

Pourtant, la baisse de la pression quantitative (le nombre d'élèves), la souplesse de gestion des emplois permise par le nombre élevé de départs à la retraite, les efforts financiers consentis par les collectivités locales et l'amélioration de la primo-insertion professionnelle des jeunes offrent désormais un environnement propice aux réformes qualitatives qui s'imposent.

Enfin, votre rapporteur rappelle que **le budget de l'Education nationale se sera accru de 42 % en volume sur la période 1990-2001**(coût total des emplois jeunes compris), tandis que le nombre des élèves pourrait diminuer de 5 %. Au total, le **coût d'un élève** pour l'Education nationale aura **augmenté de près de moitié**, à prix constant, entre 1990 et 2001.

Contrairement à certaines idées reçues, la progression du budget de l'Education nationale ne peut s'expliquer par l'amélioration de la **qualité** du service rendu. Certes, les locaux d'enseignement ont été largement rénovés, mais cela résulte de l'action des collectivités locales. Pour le reste, la violence a envahi l'école, les **inégalités** scolaires ne se réduisent guère, les investissements de l'éducation nationale ont été divisés par deux, et le **taux d'encadrement** (ratio personnels/élèves, hors emplois jeunes) n'aura progressé que de 10% entre 1990 et 2001, de sorte que le nombre moyen

d'élèves par classe diminue fort peu : par exemple, le nombre d'élèves moyen par classe dans les écoles primaires publiques s'est réduit de 0,3 unité entre 1990 et 1999.

En fait, l'augmentation du coût budgétaire d'un élève depuis 1990 s'explique aux trois quarts par les effets conjugués de l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique, de la progression des pensions, et surtout de la mise en oeuvre des plans successifs de revalorisation des corps du ministère, pour un surcoût budgétaire qui s'élève aujourd'hui à plus de 26 milliards de francs annuels.

En particulier, selon les calculs réalisés pour la période 1990-1999 par la Cour des Comptes, dans le cadre de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, et prolongés par votre rapporteur pour les années 2000-2001, **l'application du plan Jospin et du protocole Durafour générera 16 milliards de francs de dépenses annuelles supplémentaires en 2001**. Il s'agit là d'un montant considérable (0,2 % du PIB), qu'il aurait été peut être opportun d'allouer autrement : à titre d'exemple, on peut indiquer que ces dépenses permettraient d'accorder une bourse annuelle de 13.000 F à tous les étudiants des universités.

Votre rapporteur ne peut donc que regretter la poursuite de cette tendance dans le projet de budget pour l'an 2001 : si la progression du pouvoir d'achat des fonctionnaires au travers de la revalorisation du point de la fonction publique est légitime, la **revalorisation** inconditionnelle et systématique des corps de l'Education nationale, sans que leurs fonctions n'évoluent réellement, **ne saurait être une fin en soi**.

II - ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Rapporteur spécial : **M. Jean-Philippe LACHENAUD**

Les crédits demandés pour le budget de l'enseignement scolaire dans le projet de loi de finances pour 2001 s'élèvent à **56,054 milliards de francs**, contre 52,463 milliards de francs en l'an 2000, soit une augmentation de 6,83 %.

Cependant, cette augmentation résulte pour une large part de l'inscription au budget de l'enseignement supérieur, à hauteur de 2,159 milliards de francs, du financement des cotisations patronales d'assurance maladie des fonctionnaires du département ministériel, alors que cette opération faisait jusqu'à l'an 2000 l'objet d'un transfert en gestion à partir du budget des charges communes.

A structure constante, l'augmentation du budget de l'enseignement supérieur en 2001 n'est donc pas de 3,591 milliards de francs, mais de 1,432 milliard de francs. Les crédits de l'enseignement supérieur progresseraient ainsi **+ 2,73 % en 2001**, sous l'hypothèse de la non revalorisation du point de la fonction publique, contre + 2,63 % en 2000, dont 0,7 point imputable à la revalorisation du point de la fonction publique.

Au total, **à structure constante, le budget de l'enseignement supérieur aura augmenté de 93 % entre 1990 et 2001** (cf. tableau ci-dessous).

Evolution du budget de l'enseignement supérieur

(en milliards de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Montant total	30,8	36,0	39,5	40,3	42,2	44,6	47,0	48,5	51,1	52,5	56,1
Augmentation en %	+17	+12	+9,6	+1,9	+4,8	+8,3	+5,5	+3,1	+5,5	+2,6	+6,8
Augmentation à structure constante en %	+11	+12	+9,2	+5,7	+4,9	+7,0	+4,5	+3,2	+5,7	+2,6	+2,7
Augmentation à structure constante et en volume ¹ en %	+8,0	+10	+6,8	+3,5	+2,9	+5,1	+3,1	+2,4	+4,9	+1,2	+1,5
Part en % du budget de l'enseignement supérieur dans le budget de l'éducation nationale	12,4	13,7	14,0	13,8	13,9	14,0	14,,5	14,5	14,6	14,5	14,4

Source : ministère de l'Education nationale, Cour des Comptes.

En fait, il convient de distinguer deux sous-périodes :

- sur la période 1991-1996, le budget de l'enseignement supérieur s'est accru en moyenne de 8,3 % par an à prix courants (et de 6 % par an à prix constants), dans un contexte caractérisé par la démocratisation rapide de l'enseignement supérieur, et par des dépenses totales par étudiant inférieures de 20 à 40 %, selon les modes de calcul, par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE ;

- sur la période 1997-2001, la progression du budget de l'enseignement supérieur se ralentit à 3,7 % par an en moyenne à prix courants (et de 2,5 % par an à prix constants), mais dans un **contexte nouveau de décroissance des effectifs** : entre la rentrée universitaire 1995 et la rentrée universitaire 2000, les effectifs étudiants dépendants du budget de l'enseignement supérieur ont diminué de 4,7 %. En outre, cette baisse pourrait se prolonger à la rentrée 2001 (- 0,1%).

¹ Déflaté de l'indice implicite des prix du PIB.

Evolution des effectifs de l'enseignement supérieur

(en milliers)

Année universitaire	1990-1991	1992-1993	1993-1994	1994-1995 ¹	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Effectifs dépendants du budget de l'enseignement supérieur	1.198	1.310	1.387	1.504	1.554	1.591	1.575	1.547	1.523	1.518
dont universités (hors ingénieurs)	1.098	1.204	1.296	1.331	1.358	1.336	1.306	1.282	1.273	
dont IUT	74	85	93	99	103	109	113	115	117	
dont IUFM	-	59	75	83	86	86	83	82	82	
Effectifs des autres établissements	501	547	593	630	625	564	557	562	602	612
Nombre total d'étudiants	1.699	1.957	2.080	2.134	2.169	2.155	2.132	2.119	2.125	2.130

Source : ministère de l'Education nationale.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Avec **56,05 milliards de francs** de crédits demandés pour 2001, le budget de l'enseignement supérieur représente 14,4 % du budget de l'Education nationale.

Rappelons toutefois que le budget de l'enseignement supérieur recouvre moins de la moitié des dépenses publiques en faveur de l'enseignement supérieur.

En premier lieu, l'ensemble des dépenses d'administration générale afférentes à **l'enseignement supérieur** (rémunérations et pensions des personnels d'administration centrale et d'inspection, action sociale, frais de justice et réparations civiles, etc.), sont imputées sur le budget de **l'enseignement scolaire**, et le budget de l'enseignement scolaire prend à sa charge les élèves des **classes préparatoires** aux grandes écoles, ainsi que celles des sections de **techniciens supérieurs** situés dans les lycées, soit un

¹ Changement de source statistique et de périmètre à partir de 1994-1995.

total de 294.000 élèves à la rentrée 2000-2001, pour un coût annuel de l'ordre de 21 milliards de francs.

Par ailleurs, le budget coordonné de l'enseignement supérieur annexé (tardivement) au projet de loi de finances pour 2001 montre que les budgets de **onze autres ministères** participent au financement de l'enseignement supérieur, pour un total de 9,5 milliards de francs de crédits de paiement en 2001, dont 2,2 milliards de francs pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche (notamment pour les écoles d'ingénieurs agronomes) ; 1,6 milliard de francs pour le ministère de l'Emploi et de la Solidarité (notamment pour les formations aux métiers de la santé) ; 1,4 milliard de francs pour le ministère de la Culture et de la communication (notamment pour les écoles d'architectes) et 1,1 milliard de francs pour le ministère de la Défense (notamment pour les écoles d'officiers), ces chiffres constituant d'ailleurs des estimations *a minima*.

Enfin, les **collectivités locales**, et plus particulièrement les Régions, contribuent de manière croissante au financement des dépenses d'investissement de l'enseignement supérieur, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions.

A. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE

Le tableau ci-après retrace les crédits du budget de l'enseignement supérieur.

Récapitulation des crédits du budget de l'enseignement supérieur.

(en milliards de francs)

	LFI 2000	LFI 2001	Evolution (en %)
Titre III (Moyens des services)	37,848	41,801	+10,45
<i>dont rémunérations des personnels en activité</i>	28,510	28,906	+1,39
Titre IV (interventions)	9,215	8,758	-9,51
Total Dépenses ordinaires	47,063	50,559	+7,43
Dépenses en capital (crédits de paiement)	5,409	5,494	+1,59

Total (DO + CP)	52,471	56,054	+6,83
-----------------	--------	--------	-------

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent à **50,559 milliards** de francs dans le projet de budget pour 2001, en hausse de 7,4 % par rapport à l'an 2000. Comme votre rapporteur l'a déjà souligné, cette hausse s'explique toutefois pour partie par une opération de transfert de cotisations sociales d'assurance maladie du budget des charges communes vers le budget de l'enseignement supérieur. Si l'on neutralise les opérations de transfert, **l'augmentation** des dépenses ordinaires ressort à **2,8 %**.

a) Les moyens des services (titre III)

Les moyens des services représentent 83 % des dépenses ordinaires. Ils s'établissent à **41,801 milliards de francs**, en progression de 10,45 % par rapport au budget 2000.

Cette progression s'explique toutefois pour l'essentiel par les effets conjugués de deux opérations de **transfert** :

- l'opération de transfert externe précitée de cotisations sociales d'assurance maladie du budget des charges communes vers le budget de l'enseignement supérieur (à hauteur de 2,159 milliards de francs) ;

- une opération de transfert interne, à hauteur de 1,105 milliard de francs, les oeuvres sociales en faveur des étudiants étant désormais portées au titre III, et non plus au titre IV.

A **structure constante**, les moyens des services ne progressent que de **1,8 %**.

Les moyens des services se répartissent pour l'essentiel entre :

- les **rémunérations**, pensions et cotisations sociales des personnels, à hauteur de 32,940 milliards de francs en 2001, soit une augmentation de + 1,65 % à structure constante, sous l'hypothèse de la non revalorisation du point de la fonction publique ;

- les **subventions de fonctionnement** aux établissements supérieur et de recherche, à hauteur de 7,028 milliards de francs en 2001 (+ 3,13 %) ;

- le fonctionnement du réseau des **oeuvres universitaires** (centre national et centres régionaux des oeuvres universitaires et scolaires, CNOUS et CROUS), à hauteur de 1,740 milliard de francs en 2001 (- 1,15 %).

b) Les crédits d'intervention publique (titre IV)

Avec **8,758 milliards de francs** dans le projet de budget pour 2001, les crédits d'intervention publique représentent **15,6 %** du budget du ministère.

A structure constante, c'est à dire en tenant compte du transfert interne des dépenses en faveur des oeuvres sociales des étudiants vers le titre III, les crédits d'intervention **progressent de 7,98 %**.

Cette progression s'explique par l'augmentation, dans le cadre du plan social étudiant, des **bourses** et secours d'études, qui constituent l'essentiel des crédits d'intervention de la section budgétaire.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital représentent un peu moins d'un dixième des dépenses du budget de l'enseignement supérieur : elles s'élèvent pour 2001 à **5,494 milliards de francs de crédits de paiement** (+ 1,59 %), et à 6,457 milliards de francs **d'autorisations de programmes** (+ 9,42 %).

B. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

Le budget de l'enseignement scolaire se compose désormais de deux agrégats :

11- Enseignement supérieur, auquel a été intégré l'ancien agrégat « recherche universitaire » ;

21- Action sociale, qui regroupe l'ensemble des aides sociales du ministère en faveur des étudiants

Il est à noter que le projet de loi de finances assigne désormais à chaque agrégat des **objectifs** quantitatifs.

1. Enseignement supérieur (agrégat 11)

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens en personnel et ceux consacrés au fonctionnement et à l'investissement dans les établissements d'enseignement supérieur, ainsi que l'ensemble des actions en faveur de la recherche universitaire.

Récapitulation des crédits pour l'agrégat « enseignement supérieur ».

(en milliards de francs)

	LFI 2000	LFI 2001	Evolution (en %)
Titre III (Moyens des services)	37,191	40,061	+7,72
<i>dont personnel</i>	<i>30,281</i>	<i>32,940</i>	+8,78
Titre IV (interventions)	0,257	0,235	-9,3
Total Dépenses ordinaires	37,448	40,296	+7,61
Dépenses en capital (crédits de paiement)	5,409	5,494	+1,59
Total (DO + CP)	42,857	45,789	+6,84

a) Les dépenses de rémunération

Les crédits demandés pour la rémunération des personnels non enseignants et enseignants chercheurs (y compris les primes d'encadrement doctoral), ainsi que les indemnités, cotisations et prestations sociales s'élèvent à **32,940 milliards de francs** pour 2001, en augmentation de 500 millions de francs à structure constante par rapport à l'an 2000, soit une hausse de 1,5 %.

Compte tenu de l'hypothèse de non revalorisation du point de la fonction publique, cette augmentation s'explique par l'effet en année pleine des créations d'emplois intervenues à la rentrée 2000 (pour 228 millions de francs) ; par la réévaluation (à hauteur de 99 millions de francs) des crédits de cotisations sociales, qui avaient été précédemment sous-estimés ; par la **création de 1586 emplois budgétaires** à compter de la rentrée 2001 ; enfin par des mesures de **revalorisation** de certains corps.

S'agissant des **mesures catégorielles**, le projet de budget pour 2001 prévoit notamment :

- la fusion des deux premières classes du corps des **maîtres de conférences**, pour un coût budgétaire de 175 millions de francs en année pleine ;

- la revalorisation de l'indice terminal du corps (en voie d'extinction) des assistants de l'enseignement supérieur ;

- le repyramidage de la plupart des corps d'IATOS.

S'agissant des **emplois budgétaires**, le projet de budget pour 2001 prévoit également :

- la création au 1^{er} septembre 2001 de **300 emplois de maître de conférences**, de 256 postes d'allocataires temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) et de 19 postes d'élèves d'Ecole normale supérieure, ainsi que le recrutement de 60 enseignants associés à temps partiel supplémentaires (dont 16 associés de médecine générale), pour un coût budgétaire de 53 millions de francs en tiers d'année, soit 160 millions de francs en année pleine ;

- la création au 1^{er} septembre 2001 de **983 nouveaux emplois d'IATOS** (ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de service), afin d'accompagner la modernisation des établissements, dont 314 emplois de personnels administratifs, 201 ingénieurs d'études et de recherche, 77 assistants ingénieurs, 191 techniciens de recherche et adjoints techniques de recherche, 150 emplois de personnels de bibliothèques et 30 infirmières, pour un coût budgétaire total de 57 millions de francs en tiers d'année.

Les emplois budgétaires de l'enseignement supérieur s'élèveraient donc à 134.220 en septembre 2001 (+ 1,1% par rapport à septembre 2000).

Evolution des emplois budgétaires recensés par le ministère de l'Enseignement supérieur (en milliers)

Rentrée	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Enseignants	55,4	58,4	64,5	68,0	69,1	70,2	72,8	74,2	77,1	78,6	79,8	80,4
IATOS	40,8	41,7	44,8	46,0	46,1	47,0	48,4	47,0	51,3	52,2	52,8	53,8
Total	96,2	100,1	109,3	114,0	115,2	117,2	121,2	121,2	128,4	130,8	132,6	134,2
Etudiants ¹	1198	1310	1387	1504	1554	1591	1575	1547	1526	1523	1518	1517

Sources : ministère de l'Education nationale.

¹ Etudiants des seuls établissements dépendant du budget de l'enseignement supérieur.

Au total, les **emplois budgétaires** du ministère se seront ainsi accrus de 39,5 % entre 1990 et 2001, cette progression étant toutefois plus rapide pour les enseignants (+ 45 %), que pour les IATOS (+ 32 %).

En particulier, les emplois du ministère augmenteraient de 14,5 % entre 1995 et 2001, alors que les effectifs étudiants se contracteraient de 4,7 %. Ces évolutions divergentes permettraient une hausse de 20 % du taux d'encadrement en moins de six ans.

Selon le ministère de l'Education nationale, les **taux d'encadrement** retrouveraient en 2001 des niveaux proches de ceux du début des années 1980 (c'est à dire d'avant l'accélération du nombre des étudiants) : 18,87 étudiants pour un enseignant (contre 19,06 à la rentrée 1980), et 28,18 étudiants pour un IATOS.

b) Les moyens de fonctionnement

Le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2001 prévoit d'accroître de 210 millions de francs les moyens de fonctionnement de l'enseignement supérieur, à 7,120 milliards de francs, soit une hausse de 3,03 %.

Cette augmentation se décompose pour l'essentiel entre :

- la hausse de 121 millions de francs (+ 2,2 %) des subventions de **fonctionnement** des **universités**, portées à 5,639 milliards de francs ;

- la hausse de 27,6 millions de francs (+ 13 %), des subventions de fonctionnement accordées aux **laboratoires universitaires** de recherche ;

- la progression nette de 20 millions de francs (+ 2,6 %) des crédits de fonctionnement des **bibliothèques universitaires** ;

- l'augmentation de 19,1 millions de francs des crédits de fonctionnement de l'établissement public du quai Branly à Paris (le musée des arts premiers), dont les crédits d'acquisition se réduisent toutefois de 19 millions de francs (cf. infra) ;

- la progression de 11,2 millions de francs (+ 23 %) des crédits réservés à **l'action internationale**. Cette augmentation devrait notamment bénéficier à EduFrance (+ 5 millions de francs), à l'agence Socrates-Leonardo da Vinci (+ 1 million de francs) et aux universités franco-allemande et franco-italienne ;

- les crédits de subventions permettant la création de 20 emplois au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), et de 6 emplois à l'établissement public du campus de Jussieu.

En outre, les crédits de fonctionnement du Comité national **d'évaluation** sont accrus de 12 %, à 5,3 millions de francs.

c) Les dépenses d'intervention (titre IV)

Les dépenses d'intervention de l'agrégat s'inscrivent en repli de 9,3 %, à 234,66 millions de francs.

Cette baisse s'explique notamment par le transfert au titre III des crédits assignés au fonctionnement de l'Institut national de l'histoire de l'art, (à hauteur de 3,75 millions de francs), par la diminution des crédits d'acquisition du musée des arts premiers de 25 à 6 millions de francs (soit le montant nécessaire au parachèvement des engagements du ministère à ce titre, c'est à dire 75 millions de francs sur trois ans), et par la baisse des crédits prévus pour les opérations contractuelles.

En revanche, les crédits d'intervention destinés à **l'enseignement supérieur privé**, qui constituent l'essentiel des crédits d'intervention de la section budgétaire, progresseraient de 2,5 %, à 202,31 millions de francs.

d) Les dépenses en capital

La présentation des dépenses en capital du budget de l'enseignement supérieur (5,494 milliards de francs en 2001, soit une augmentation de 1,6 %) est particulièrement **peu lisible**, aussi bien dans le bleu budgétaire que dans le jaune relatif au budget coordonné de l'enseignement supérieur. Votre rapporteur regrette notamment que les crédits de paiement inscrits dans les contrats de plan Etat-Régions (CPER) ne soient pas « fléchés ».

- Les subventions d'équipement accordées à la recherche universitaire s'élèvent à 1.992,8 millions de francs en crédits de paiement (+ 7,3 %), et à 2.047,2 millions de francs en autorisations de programmes (+ 8,7 %). Par ailleurs, les subventions prévues pour l'entretien et la maintenance des laboratoires universitaires s'élèvent à 137,5 millions de francs en crédits de paiements (- 5 %), et à 130 millions de francs en autorisations de programme.

Au total, la **recherche universitaire** bénéficiera de 2.130 millions de francs de crédits de paiements en 2001, contre 2.002 millions de francs en 2000, soit une **hausse de 6,4 %**.

- Les dépenses de **maintenance** et de **mise aux normes de sécurité** des bâtiments d'enseignement supérieur **baissent** à 1.578 millions de francs de

crédits de paiements (-9,44%), et à 1.756 millions de francs d'autorisations de programmes (- 4,0 %).

Cette baisse résulte de la contraction des crédits de paiements prévus pour les travaux de mise en conformité des bâtiments aux normes de **sécurité**, qui diminuent de 1.177 millions de francs en l'an 2000 à 928 millions de francs en l'an 2001, soit une baisse de 21%, qui s'explique en totalité par la baisse des crédits de paiement prévus pour le désamiantage du campus de Jussieu.

En effet, les travaux de mise en conformité du campus de **Jussieu** par l'Etablissement public du campus de Jussieu (EPCJ) diminuent à 300 millions de francs de crédits de paiement en 2001, contre 578 millions de francs en l'an 2000, soit une baisse de 48 %.

Cette baisse s'explique selon le ministère par les difficultés techniques rencontrées dans les opérations de **désamiantage**, qui devraient se traduire par d'importants reports de crédits de paiement de 2000 vers 2001.

Rappelons que le coût total de ce programme avait été estimé à 3,8 milliards de francs en 1999. Au rythme actuel, **l'achèvement** des travaux pourrait ainsi s'effectuer en **2006-2007**.

Notons toutefois que la réalisation d'un nouveau pôle universitaire inscrit dans le grand projet urbain d'aménagement de la **ZAC Paris-Rive gauche**, à Paris, a été décidée dans le cadre du plan U3M, et devrait bénéficier de financements de l'Etat (850 millions de francs), de la Région Ile-de-France (350 millions de francs) et de la Ville de Paris (1.500 millions de francs correspondant à la valeur du foncier mis à disposition, ainsi que 155 millions de francs pour la réalisation de la bibliothèque de l'université Paris VII.

En l'état actuel du projet, la procédure de concours d'architecture pourrait être lancée en mai 2001, et les locaux correspondant à la première phase pourraient être ouverts à la **rentrée 2004**.

Par ailleurs, si l'on excepte les dotations prévues pour le campus de Jussieu, les crédits de paiement prévus pour les travaux de mise aux normes de sécurité connaissent une légère hausse, à 628 millions de francs en 2001 (+ 3 %). Ces crédits recouvrent :

- la participation de l'Etat au volet sécurité du plan « Université du troisième millénaire » (U3M) à hauteur de 228 millions de francs de crédits de paiement en 2001 ;

- les subventions aux établissements d'enseignement supérieur, pour des travaux de mise aux normes de sécurité, à hauteur de 400 millions de francs de crédits de paiement en 2001.

Les subventions aux établissements d'enseignement supérieur, pour des travaux de **maintenance**, augmentent également de 100 millions de francs de crédits de paiements, à 650 millions de francs en 2001, soit une hausse de 19 %.

• Enfin, les crédits de paiements prévus pour la **construction** de nouveaux bâtiments s'élèvent à 1 786 millions de francs de crédits de paiements en 2001 (soit une hausse de 7%), dont :

- 606 millions de francs pour des travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage d'Etat ;

- 1 013 millions de francs pour des travaux sous maîtrise d'ouvrage des établissements ou des collectivités locales ;

- 86 millions de francs pour le musée du quai Branly ;

- 79 millions de francs pour la rénovation du Museum d'histoire naturelle.

• Selon les indications données par le ministère, les opérations de construction et de inscrites dans les **contrats de plan Etat-Régions 2000-2006** bénéficient au total de 514 millions de francs de crédits de paiement, et de 2 057 millions de francs d'autorisations de programmes, contre 1985 millions de francs d'autorisations de programmes en l'an 2000.

Sur la période 2000-2001, le ministère de l'Education nationale aura mis en place 4,042 milliards de francs d'autorisations de programmes correspondant à des projets inscrits dans les CPER 2000-2006, soit un peu moins des deux-septièmes des engagements du ministère au titre de l'enseignement supérieur (14,3 milliards de francs sur sept ans), la mise en place des crédits de paiement étant toutefois beaucoup plus lente.

Le plan U3M et les contrats de plan Etat-Régions 2000-2006

Entre 1991 et 1999, l'Etat et les collectivités locales ont financé à parité, à hauteur de 40 milliards de francs, le **plan U2000**, qui a principalement permis la construction de 3,5 millions de m² de locaux universitaires permettant de pallier les principales carences en capacité d'accueil des étudiants.

Le plan **U3M** 2000-2006 se veut plus **global**, et ne concernera pas seulement la construction de locaux universitaires, mais aussi la restructurations des sites existants (notamment à Paris-centre et à Toulouse), la **vie étudiante** (notamment les bibliothèques, le

logement et la restauration), la recherche et le transfert de technologie. Son application relève à la fois du ministère de l'Education nationale et du ministère de la Recherche.

Les **financements** mobilisés dans le cadre du plan U3M s'établissent comme suit :

- 42,5 milliards de francs dans le cadre des **contrats de plan Etat-Régions 2000-2006**, dont 18,2 milliards de francs pour l'Etat, parmi lesquels 41,3 milliards de francs pour le ministère de l'Education nationale. 25 % de ces crédits seront consacrés à la vie étudiante et aux bibliothèques ;

- 3,2 milliards de francs de l'Etat pour le campus de Jussieu ;

- 2,7 milliards de francs de l'Etat pour le plan de sécurité, qui s'inscrit notamment dans le cadre des contrats Etat-Universités et poursuit le plan 1996-1999 ;

- 1 milliard de francs de l'Etat pour la rénovation du museum d'histoire naturelle ;

- 0,6 milliards de francs de l'Etat pour le musée du quai Branly.

Hormis les opérations récurrentes de maintenance courante et les subventions d'équipement aux laboratoires universitaires, le plan U3M, à travers les grands travaux, le plan sécurité et les contrats de plan Etat-Régions, absorbe dès aujourd'hui la totalité des autorisations de programmes du budget de l'enseignement supérieur.

2. Action sociale

Composé exclusivement de dépenses ordinaires, cet agrégat connaît une nette progression, passant de 9,61 milliards de francs en l'an 2000 à **10,26 milliards de francs** en 2001, soit une **hausse de + 6,8 %**.

Compte tenu des augmentations déjà observées en l'an 2000 (+ 8,2 %), comme en 1999 (+8,2 % également), les dépenses d'action sociale inscrites au budget de l'enseignement supérieur auront donc augmenté de 25% sur la période 1999-2001, en raison de la mise en place du « **plan social étudiant** ». Par ailleurs, la part des dépenses d'action sociale dans le budget de l'enseignement supérieur augmente de 19,1% en 1998, à 20,4 % en 2001.

Néanmoins, les **aides directes** (+ 29,7 % sur la période 1999-2001), et les **aides indirectes** (+ 5,0% sur la même période), connaissent des évolutions divergentes, comme le montre le tableau ci-après.

Récapitulation des dépenses d'action sociale au titre du budget de l'enseignement supérieur¹

(en milliards de francs)

	1998	1999	LFI2000	PLF2001
Aides indirectes (fonctionnement du CNOUS et des CROUS)	1,657	1,724	1,761	1,740
<i>Evolution en %</i>	+0,2	+4,0	+2,1	-1,2
<i>Nombre de lits subventionnés (en milliers)</i>	100,1	99,5	99,8	99,8
<i>Nombre de repas subventionnés (en millions)</i>	63,3	62,1	62,1	62,1
Aides directes (bourses, secours d'étude et contribution de l'Etat aux transports collectifs parisiens)	6,570	7,178	7,854	8,524
<i>Evolution en %</i>	+0,7	+9,3	+9,4	+8,5
Etudiants boursiers ² (en milliers)	411	459	484	499,5
Taux d'étudiants boursiers	24,1%	27,0%	29,0%	30,0%
Total pour l'action sociale	8,227	8,903	9,614	10,264

Source : ministère de l'Education nationale

a) Les aides indirectes

Les aides indirectes sont désormais regroupées au chapitre 36-14 du titre III, qui regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement (y compris les rémunérations des personnels) du centre national des oeuvres universitaires (CNOUS), des vingt-huit centres régionaux (CROUS), de la Cité internationale universitaire de Paris, et le l'Observatoire de la vie étudiante, soit 1,740 milliard de francs en 2001 (- 1,2 %).

Ces aides recouvrent pour l'essentiel :

- la rémunération des **personnels** du CNOUS et des **CROUS**, à hauteur de 616 millions de francs en 2001, soit une hausse de 0,6 % ;
- les subventions de **fonctionnement** aux **restaurants universitaires**, à hauteur de 624 millions prévus pour 2001, sur la base d'une subvention par

¹ Dépenses effectives pour les années 1997-1999.

² Cf. toutefois les observations infra de votre rapporteur sur la fiabilité de ces chiffres.

repas de 10,05 F, et sous l'hypothèse de stabilité du nombre de repas d'étudiants constaté en 1999, soit 62,1 millions.

Rappelons à cet égard que le nombre de repas étudiants servis par les restaurants universitaires s'est toutefois réduit de 7 % entre 1996 et 1999, en raison notamment du repli du nombre d'étudiants, de la transformation des pratiques alimentaires des jeunes (destruction des repas), mais aussi d'une certaine désaffection envers ce type de restauration, qu'un audit réalisé en 1998-1999 imputait notamment aux files d'attente et au manque de place. Au total, sur la base de deux repas par jour, les restaurants universitaires ne servent environ que 4 % des repas annuels des étudiants. Le prix du repas est par ailleurs fixé à 15,30 F depuis le 1^{er} août 2000 ;

- les subventions de **fonctionnement** aux **résidences universitaires** (environ 100 000 lits). Ces subventions, qui pourraient atteindre 193 millions de francs en 2001, se réduisent sur longue période, en raison de la baisse du nombre de lits en résidence universitaires traditionnelles (- 9% entre 1990 et 2000), d'une part, de la diminution de la part du fonctionnement pris en charge par l'Etat (de 26 % en 1995 à 22 % en 2001), au profit d'une hausse des redevances versées par les étudiants (+ 15% depuis 1995), d'autre part.

Néanmoins, le potentiel total d'accueil des étudiants (environ 150 000 lits, soit + 20% par rapport à 1990), pourrait continuer de progresser légèrement, en raison de l'augmentation du nombre de studios et d'appartement nouvellement construits en application de la loi du 15 juillet 1985, dont l'équilibre financier est assuré par les seules recettes provenant des étudiants, mais qui ouvrent droit à l'aide personnalisée au logement (APL) ;

- les subventions prévues pour la **rénovation** et **l'entretien** des restaurants et résidences universitaires, qui s'élèvent à 252 millions de francs en 2001, soit une hausse de 18 % ;

- enfin, à hauteur de 75 millions de francs, la contribution du ministère de l'Education nationale aux réductions de tarifs pour les étudiants âgés de moins de 26 ans dans les **transports collectifs parisiens** : 250 000 étudiants bénéficiaient ainsi en 1999-2000 d'une réduction de 40 % par rapport au tarif actuel de la carte orange.

b) Les aides directes

Les aides directes constituent désormais la totalité du titre IV de cet agrégat. Elles s'élèvent à **8,524 milliards de francs** en 2001, en progression de 8,5 %.

Cette hausse s'explique en quasi-totalité par la poursuite du **plan social étudiant** engagé à la rentrée 1998, dont l'objectif était d'accroître de 23 % en 1997-1998 à 30 % en 2001-2002 le nombre d'étudiants bénéficiant d'une aide directe d'une part ; d'augmenter de 15 % le niveau moyen des aides d'autre part.

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit donc une hausse de 647 millions de francs des crédits du chapitre des **bourses**, dont :

- **396 millions de francs** au titre du passage en année pleine des mesures prises à la **rentrée 2000**, c'est à dire l'augmentation de 2 % du plafond de ressources, l'augmentation de 3,5 % du taux des bourses sur critères sociaux et sur critères universitaires (à l'exception des bourses d'agrégation), la création de 1000 bourses universitaires et 200 bourses de mérite (d'un montant annuel de 40.000 F allouées aux étudiants bacheliers mention très bien issues de familles modestes et se destinant aux études de médecine ou aux concours d'entrée à l'ENA, à l'ENM et aux grandes écoles scientifiques), enfin la mise en place de la « bourse de second cycle » permettant à des étudiants en situation d'échec ou de réorientation, jusque là exclus du dispositif des bourses et renvoyés sur celui des aides individualisées exceptionnelles, de conserver le maintien de la bourse durant une année universitaire ;

- **251 millions de francs** en tiers d'année au titre des mesures applicables à la **rentrée 2001**, c'est à dire un nouveau relèvement des plafonds de ressources du 1^{er} échelon, une hausse des taux des différentes aides, la création de 1.000 bourses universitaires et 200 bourses de mérite supplémentaires (dont le nombre serait ainsi porté à 800), ainsi que l'accroissement de la participation du ministère au complément ERASMUS.

Au total, environ 500.000 étudiants bénéficieraient d'une bourse à la rentrée 2001, soit **30 % des étudiants** inscrits dans une filière ouvrant droit à bourse et 23 % du nombre total des étudiants de l'enseignement supérieur.

Notons toutefois que pour les bourses de mérite ou les bourses sur critères universitaires, les effectifs théoriques et les effectifs réels sont parfois divergents : à titre d'exemple, en 1999-2000, sur le contingent prévu de 7.000 allocations d'études, seules 5.368 ont été effectivement attribuées (soit 77 %), en raison sans doute du manque d'information des étudiants.

Votre rapporteur regrette aussi le **flou** des chiffres publiés. Par exemple les estimations du nombre de boursiers pour la rentrée 1999 s'établissent à 459.718 dans le dossier de présentation de la loi de finances réalisé par la mission de la communication du ministère, mais à 457.719 dans le bleu budgétaire et à 453.442 dans la réponse du ministère au questionnaire de la Commission des finances, trois documents pourtant concomitants.

Par ailleurs, le nombre et le pourcentage de boursiers retracés dans les indicateurs de résultats du projet de loi de finances¹ sont incohérents entre eux, et s'agissant des pourcentages, probablement **faux**.

Enfin, on peut noter que l'élargissement de l'accès aux bourses sur critères sociaux se traduit par une légère baisse du **montant moyen** des bourses allouées (15.884 F en 1999-2000). Cela résulte d'un effet de structure (l'augmentation de la part des bourses de faible montant), puisque le pouvoir d'achat des bourses a progressé sur la période 1997-1999 de 2,5 % à 4,5 % selon les échelons.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial souhaite formuler **huit observations** sur le budget de l'enseignement supérieur pour 2000.

En premier lieu, votre rapporteur spécial regrette la mauvaise qualité et la mauvaise lisibilité de **l'information budgétaire** : caractère lacunaire des informations fournies dans les compte rendus de gestion budgétaire², transmission tardive du budget coordonné de l'enseignement supérieur, manque de clarté du bleu budgétaire, non fléchage des crédits correspondant aux engagements de l'Etat pour les contrats de plan Etat-Régions, changements continuels de périmètre et de nomenclature, enfin incohérence des données quantitatives générales du bleu budgétaire avec les réponses aux questionnaires budgétaires et avec les autres publications ou communications du ministère.

A bien des égards, ces phénomènes semblent d'ailleurs symptomatiques des carences des systèmes d'information, d'évaluation et de pilotage du ministère de l'enseignement supérieur.

D'un point de vue **quantitatif**, votre rapporteur approuve certaines orientations de ce budget, qui prolonge les efforts de mise à niveau de notre enseignement supérieur entrepris depuis le début des années 1990.

¹ Page 68 du bleu budgétaire.

² Comme le relève aussi M. Didier Migaud, Rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, dans son rapport sur le projet de loi de règlement du budget pour 1999 (rapport n°2601, p. 156).

Votre rapporteur se félicite ainsi de **l'inflexion** des **dépenses** en faveur de l'équipement des laboratoires, de la maintenance des locaux et des moyens de fonctionnement des universités, ainsi que du rééquilibrage de la structure des emplois au profit des personnels techniques et d'administration.

Votre rapporteur se félicite plus particulièrement des efforts consentis, tant en emplois qu'en moyens de fonctionnement, pour moderniser les **bibliothèques universitaires**, pour améliorer leurs conditions d'accueil et pour accroître l'amplitude de leurs horaires d'ouverture. Ces efforts devront d'ailleurs être poursuivis pour faciliter leur intégration dans la société de l'information.

Votre rapporteur se félicite également de l'achèvement du **plan social étudiant**, et notamment de la revalorisation des plafonds et des taux des bourses : ce plan aura permis d'améliorer l'autonomie et les conditions de vie des étudiants issus des familles les plus modestes ou des classes moyennes, qui étaient pénalisées par le système antérieur, sans pour autant se traduire par la création d'un statut spécifique de l'étudiant susceptible de créer de nouvelles inégalités au détriment des autres jeunes.

Votre rapporteur souligne par ailleurs son attachement au développement de **bourses** attribuées selon des critères de mérite.

Votre rapporteur regrette néanmoins la modestie des efforts consentis pour pallier à l'insuffisance des **services médico-sociaux** (une infirmière pour 4.000 étudiants et une assistante sociale pour 20.000 étudiants en moyenne aujourd'hui), alors même que les pratiques sanitaires des étudiants se dégradent (tabagisme, alcoolisme, pratiques à risques).

Votre rapporteur regrette aussi la faiblesse des dotations prévues pour la rénovation des **résidences universitaires**, où sont souvent logés dans des conditions de confort et de sécurité précaires les étudiants les plus modestes et les étudiants étrangers, notamment ceux qui sont accueillis dans le cadre du programme ERASMUS.

Plus généralement, votre rapporteur s'inquiète du **manque d'entretien** des **locaux** universitaires. En effet, l'Etat possède aujourd'hui, notamment grâce aux efforts financiers des collectivités locales, plus de 14 millions de mètres carrés de locaux universitaires, hors CROUS. Compte tenu du coût actuel d'un mètre carré universitaire (environ 10.000 F plus 3.000 F d'équipement), et des durées conventionnelles d'amortissement des bâtiments (30 ans) et des équipements (5 ans), l'Etat devrait ainsi prévoir 14 milliards de francs par an de dotation aux amortissements pour ces bâtiments. Or l'Etat ne consacrera en 2001 que 1,58 milliard de francs de

crédits de paiement pour l'entretien et la maintenance (désamiantage de Jussieu compris), soit dix fois moins que nécessaire. Dans ces conditions, l'état de délabrement de certains bâtiments n'est guère surprenant.

Votre rapporteur déplore que les efforts de mise à niveau de l'enseignement supérieur ne s'effectuent pas à **moyens constants** au sein du ministère de l'Education nationale.

On peut en effet rappeler qu'entre 1975 et 1999, la dépense intérieure d'éducation par élève a augmenté, à prix constant, de 86 % pour le premier degré et de 68 % pour le second degré, contre seulement 25 % pour l'enseignement supérieur. En 1999 la dépense moyenne pour un étudiant de l'université était en France inférieure de 19 % à la dépense consentie pour un lycéen de l'enseignement général. De même, la dépense en faveur d'un étudiant d'IUT est inférieure à la dépense consentie pour un élève de lycée professionnel ou technologique.

La France est d'ailleurs dans une situation singulière parmi les pays développés, puisqu'elle est un des pays de l'OCDE qui dépensent le moins pour l'enseignement supérieur, tout en dépensant plus que la moyenne pour l'enseignement scolaire.

Votre rapporteur s'étonne donc que le projet de budget pour 2001, comme le budget pour 2000, marquent une surprenante **inflexion** en faveur de l'enseignement scolaire, dont les crédits progressent à structure constante de 2,82 %, contre 2,73 % pour les crédits de l'enseignement supérieur.

De même, votre rapporteur regrette que la création du budget coordonné de l'enseignement supérieur ne se soit accompagné d'aucune réflexion comparative sur le rapport coût efficacité des établissements sous tutelle des différents ministères, alors même que les formations dispensées sont parfois proches.

Si, d'un point de vue quantitatif, le projet budget pour 2001 peut apparaître comme un budget de continuité, votre rapporteur déplore que, d'un point de vue **qualitatif**, les perspectives de l'enseignement supérieur soient aujourd'hui marquées des sceaux de **l'immobilisme** et de **l'indécision**.

En effet, contrastant avec l'activisme souvent jugé excessif de son prédécesseur, le travail du nouveau ministre en matière d'enseignement supérieur semble s'être limité à la gestion courante des actions entreprises, à la formulation d'intentions sympathiques, à la commande de nombreux **rapports**

et enquêtes à des personnalités prestigieuses, et à l'installation de comités et de groupes de travail.

La liste des rapports commandés par le ministre serait d'ailleurs impressionnante, si elle n'avait pour effet de **repousser les décisions** qui s'imposent : enquête demandée au Directeur de la programmation et du développement du ministère sur le devenir des étudiants qui échouent en DEUG, création groupe d'étude sur la désaffection des jeunes pour les études scientifiques, commande à M. Jean-Paul Fitoussi d'un rapport sur l'enseignement de l'économie, commande à Mme Blandine Kriegel d'une étude sur « les nouvelles voies qui s'ouvrent aux étudiants s'orientant vers les filières de lettres et de sciences humaines », mission confiée à M. Elie Cohen ayant pour objectif d'améliorer l'accueil des étudiants étrangers et d'amplifier l'action internationale des universités, « réflexion » demandée au Président François Petit sur la « prise en compte par les établissements » des nouvelles pratiques pédagogiques (tutorat, formation continue, stages), mission confiée au recteur Bornançin sur les contenus de formation des IUFM, etc.

Pour le reste, le ministère n'a semble-t-il, ni projet d'envergure, ni vision politique.

A titre d'illustration, on peut signaler que votre rapporteur n'a reçu à ce jour **aucune réponse** à ses questions relatives aux orientations du ministère pour les classes préparatoires, pour les grandes écoles et les écoles de commerce, ni à ses questions relatives aux intentions du ministère en matière de **décentralisation**. De même, les principaux décrets relatifs à la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche ne sont annoncés que pour 2001.

Pendant ce temps, la **réforme** universitaire définie par l'arrêté du 9 avril 1997 relatif au DEUG, à la licence et à la maîtrise se met en place avec une extrême **lenteur**.

Dans la pratique, les universités ne maîtrisent pas toujours leur dispositif de **tutorat**.

Les dispositions prévoyant la pratique obligatoire d'une **langue vivante** inscrite dans le cursus du DEUG, qui sont essentielles pour favoriser la mobilité internationale des étudiants, ne sont quasiment **pas appliquées**.

La **mobilité internationale** des étudiants est d'ailleurs très faible, puisqu'elle ne concerne chaque année qu'environ 1 % des étudiants français.

L'accueil, l'information, **l'orientation** et la réorientation des nouveaux étudiants progressent peu, de sorte que le gaspillage économique et humain des premiers cycles se poursuit, au détriment notamment des bacheliers professionnels.

Votre rapporteur regrette aussi l'absence de réflexion sur les disparités de taux de succès entre filières et entre établissements, et plus généralement l'absence d'un véritable **système national d'évaluation**, qui constitue pourtant le corollaire indispensable de l'autonomie des établissements. Il n'est d'ailleurs pas sûr que la récente installation d'un Haut comité de l'évaluation y porte réellement remède, si cette installation ne s'accompagne pas d'une réelle volonté politique.

Par ailleurs, l'obligation de mise en place d'une procédure **d'évaluation** par les étudiants des enseignements et de la formation, prévue par l'arrêté du 9 avril 1997, est peu respectée, alors même que les premières expériences se sont révélées particulièrement utiles, en mettant en évidence les dysfonctionnements de certains cursus.

Trop modestes, les efforts d'orientation des jeunes, notamment des jeunes filles, vers les **filières scientifiques** sont inefficaces : le nombre des étudiants des disciplines scientifiques s'effondre (- 14 % entre 1995 et 1999), ce qui pourrait se traduire à moyen terme par des difficultés de recrutement considérables, aussi bien pour les entreprises que pour l'Education nationale (la moitié des enseignants de ces disciplines partiront à la retraite au cours des dix ans à venir).

Enfin, le développement des **stages** et des unités d'expérience professionnelle (UPEP) demeure insuffisant.

Après le défi de la quantité, l'enseignement supérieur français doit relever le défi de la **qualité**.

Le **nombre d'étudiants** de l'enseignement supérieur **baisse** depuis le milieu des années 1990, et selon les projections du ministère, cette baisse pourrait se prolonger au cours des années 2000-2010 (- 0,2 % par an pour les principales filières).

Votre rapporteur s'en félicite. En effet, cette baisse ne résulte pas seulement des évolutions démographiques, mais d'un coup d'arrêt à la course au diplôme qu'a connu la France au début des années 1990, lorsque la dégradation des perspectives d'insertion professionnelle des jeunes, et la baisse corollaire du coût d'opportunité des études, se sont traduites par un allongement incontrôlé de la durée des études.

En effet, cet allongement excessif de la durée moyenne des études (plus de deux ans et demi en moyenne entre 1986 et 1995), fut à l'origine d'un **gâchis social** (le déclassement des jeunes diplômés), **d'inégalités** accrues (l'allongement de la durée moyenne des études les plus prestigieuses pénalisant, toutes choses égales par ailleurs, les étudiants issus de familles modestes, et la banalisation des diplômes renforçant l'importance relative des facteurs sociaux pour l'accès à l'emploi), et de l'affaiblissement de la notion de **seconde chance** (en raison de la diminution du rendement relatif des formations continues longues).

Par ailleurs, la baisse de la pression quantitative sur notre système d'enseignement supérieur (les taux d'encadrement sont revenus au niveau de 1980), et le redressement du marché du travail, rendent aujourd'hui des **réformes** de fond beaucoup plus **aisées**.

L'enseignement supérieur français doit donc désormais relever le **défi** de la **qualité**, c'est à dire s'adapter à une population étudiante désormais diversifiée et rétablir son **attractivité** internationale, aujourd'hui singulièrement érodée : la France attire très peu d'étudiants en provenance des économies dynamiques d'Asie, et de moins en moins d'étudiants européens.

Le défi de la qualité concerne d'ailleurs aussi bien le système dans son ensemble, que chaque établissement pris individuellement : la diminution des effectifs tend en effet à accroître la **concurrence** entre établissements.

Votre rapporteur regrette donc le manque de véritables projets en faveur de **l'ouverture** des établissements d'enseignement supérieur sous tutelle du ministère au monde de l'entreprise (mise en place d'un réel suivi des stages, développement de la formation en alternance), en faveur de la réforme des procédures **d'évaluation** des étudiants pour valoriser l'initiative personnelle, en faveur de la construction de leur **autonomie** par les étudiants (appui à l'orientation et à l'insertion professionnelles, développement de l'information personnelle et sociale, soutien de l'accès au crédit), en faveur de la mise en place d'un véritables **équipes pédagogiques**, en faveur de l'accès des étudiants aux **NTIC**, enfin, en faveur du développement de la **formation continue** et de l'enseignement à distance.

Sur la plupart de ces sujets, les intentions du ministère pour l'enseignement supérieur semblent d'ailleurs en retrait par rapport à ses orientations pour l'enseignement scolaire.

Pour relever le défi de la qualité, l'enseignement supérieur devra également améliorer son pilotage et sa **gestion**.

Il est ainsi nécessaire de renforcer la gestion et le pilotage financier des **CROUS**, ainsi que coordination entre les restaurants universitaires et les établissements d'enseignement : la régulation des horaires de cours permet en effet, à coût constant, d'accroître nettement la qualité des services de restauration, en lissant les flux de convives.

Votre rapporteur s'inquiète aussi de la faible prise en compte à ce jour des préconisations formulées en mai 2000 par la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale en matière de modernisation de la gestion des universités¹ : parution rapide des décrets de la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, déconcentration des moyens accrue, constitution d'un pôle financier plus cohérent au sein des universités, mise en place de véritables indicateurs de gestion, amélioration suivi budgétaire des universités et la réalisation d'un inventaire exhaustif de leur patrimoine immobilier.

Plus généralement, votre rapporteur regrette que l'administration centrale du ministère de l'enseignement supérieur ne s'attaque pas résolument aux carences de ses **systèmes d'information**, notamment en matière

¹ « Moderniser la gestion des universités : quels outils pour quels enjeux ? », Alain Claeys, rapport n°2357 de l'Assemblée nationale.

d'emplois budgétaires, de parcours des étudiants ou d'évaluation socio-économique des formations.

De même, les universités doivent améliorer leurs **systèmes d'information** sur le parcours de leurs propres étudiants, dont elles ne connaissent souvent guère que le nombre approximatif, et surtout sur leur **offre de formation** : les rapports de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale montrent que les universités pourraient souvent dégager des moyens substantiels si elles ne les dispersaient pas dans des formations marginales coûteuses.

Il convient enfin de souligner que le retournement de la démographie étudiante se traduit de manière très différenciée selon les sites et selon les filières. Votre rapporteur s'étonne donc de la faiblesse de la **réflexion prospective**, de la **gestion prévisionnelle**, de l'optimisation des investissements et de la rationalisation des implantations, de la part de l'administration centrale, comme de la part des établissements eux-mêmes.

EMPLOI ET SOLIDARITÉ

I - EMPLOI

Rapporteur spécial : **M. Joseph OSTERMANN**

Dans le projet de loi de finances pour 2001, les crédits du ministère de l'emploi s'élèvent à **111,83 milliards de francs**. Ils s'établissaient à 122,07 milliards de francs en 2000.

Ces crédits connaissent donc une diminution apparente de 8,4 %, et de **1,9 % à périmètre constant**.

Contrairement à l'année dernière, où il croissait de 2,3 %, le budget de l'emploi ne constitue plus une priorité budgétaire du gouvernement, les dépenses du budget général devant augmenter, en moyenne, de 1,5 % en 2001.

Les dépenses du budget de l'emploi sont à hauteur de 9,6 % (8,1 % en 2000) consacrées aux moyens de fonctionnement, et de près de 90 % (91,4 % en 2000) aux dépenses d'intervention. Le montant des dépenses en capital n'est que de 498,7 millions de francs, soit 0,45 % 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'AFPA¹ et à l'ANPE.

Récapitulation des crédits

en francs

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2001
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Titre III - Moyens des services							
Personnel.			1 870 846 101		1 870 846 101	+106 522 534	1 977 368 635
Rémunérations d'activité							
Personnel en retraite.							
Pensions et allocations			420 100 000	-1 700 000	418 400 000		418 400 000
Personnel en activité et en retraite. Charges sociales			202 347 315	+291 249	202 638 564	+122 119 114	324 757 678
Matériel et fonctionnement des services			508 085 171	-54 250 000	453 835 171	+93 234 829	547 070 000
Subventions de fonctionnement			6 513 850 000	-42 300 000	6 471 550 000	+563 533 500	7 035 083 500
Dépenses diverses			436 600 000		438 600 000	-11 025 620	427 574 380
Totaux titre III			9 953 828 587	-97 958 751	9 855 869 836	+874 384 357	10 730 254 193
Titre IV - Interventions publiques							
Action éducative et culturelle			30 519 859 466	-45 435 000	30 474 424 466	+353 973 938	30 828 398 404
Action économique.			71 876 920 000	-6 240 000	71 870 680 000	-10 350 530 000	61 520 150 000
Encouragements et interventions							
Action sociale.			9 154 270 000		9 154 270 000	-900 270 000	8 254 000 000
Assistance et solidarité							
Totaux titre IV			111 551 049 466	-51 675 000	111 499 374 466	-10 896 826 062	100 602 548 404
Totaux pour les dépenses ordinaires			121 504 878 053	-149 633 751	121 355 244 302	-10 022 441 705	111 332 802 597
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat							
Equipements administratifs et divers	64 900 000	65 000 000	74 300 000		31 000 000	+32 500 000	63 500 000
Totaux titre V	64 900 000	65 000 000	74 300 000		31 000 000	+32 500 000	63 500 000
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat							
Equipement culturel et social	499 900 000	440 210 000	488 980 000		240 760 000	+194 450 000	435 210 000
Totaux titre VI	499 900 000	440 210 000	488 980 000		240 760 000	+194 450 000	435 210 000
Totaux pour les dépenses en capital	564 800 000	505 210 000	563 280 000		271 760 000	+226 960 000	498 710 000
Totaux généraux	564 800 000	505 210 000	122 068 158 053		121 627 004 302	-9 795 491 705	111 831 512 597

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 **16,20 milliards de francs, en progression de 6,4 %** par rapport à 2000. Ils représentent 14,5 % de l'ensemble des dépenses du budget.

¹ Association pour la formation professionnelle des adultes

Gestion de la politique de l'emploi

en francs

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			Total pour 2001	
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés		Mesures nouvelles
Dépenses ordinaires							
Titre III			9 953 828 587	-97 958 751	9 855 869 836	+874 384 357	10 730 254 193
<i>Personnel</i>			2 493 293 416	-1 408 751	2 491 884 665	+228 641 648	2 720 526 313
<i>Fonctionnement</i>			7 460 535 171	-96 550 000	7 363 985 171	+645 742 709	8 009 727 880
Titre IV			4 817 582 937	-50 380 000	4 767 202 937	+227 243 682	4 994 446 619
Totaux pour les dépenses ordinaires			14 771 411 524	-148 338 751	14 623 072 773	+1 101 628 039	15 724 700 812
Dépenses en capital							
Titre V	64 900 000	65 000 000	74 300 000		31 000 000	+32 500 000	63 500 000
Titre VI	394 270 000	412 427 000	383 350 000		240 760 000	+166 667 000	407 427 000
Totaux pour les dépenses en capital	459 170 000	477 427 000	457 650 000		271 760 000	+199 167 000	470 927 000
Totaux généraux	459 170 000	477 427 000	15 229 061 524	-148 338 751	14 894 832 773	+1 300 795 039	16 195 627 812

Effectifs pour 2001 : 10.309

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel du ministère (administration centrale et services déconcentrés) évoluent en 2001 de la façon suivante :

(en millions de francs)

	2000	2001	2001/2000
Rémunérations	1.870,8	1.977,4	+ 5,7 %
Pensions	420,1	418,4	- 0,4 %
Charges sociales	202,4	324,8	+ 4,2 %
Total	2.493,3	2.720,6	+ 9,1 %

La progression de 5,7 % des rémunérations d'activité correspond pour l'essentiel à :

- **la création nette de 194 emplois**, contre 130 en 2000 - pour un effectif total de 10.115 emplois budgétaires au 31 décembre 2000 - qui se décompose principalement comme suit :

la création de 25 emplois à l'administration centrale, et de 110 emplois au sein des services déconcentrés du ministère, pour un coût de 32 millions de francs : 10 inspecteurs du travail, 7 directeurs adjoints, 3 directeurs, 75 contrôleurs, 2 attachés et 5 contrôleurs de l'INSEE, 3 agents contractuels, 4 médecins, et 1 chargé d'études documentaires ;

la suppression de 36 emplois, dont 35 emplois d'agent administratif des services déconcentrés, soit un gain de 5,2 millions de francs ;

la création de supports correspondant à 89 emplois dans les services déconcentrés au titre de la mise en œuvre du plan de résorption de l'emploi précaire, ce qui représente 13,9 millions de francs ;

la création de 6 emplois destinés à être mis à disposition du groupement d'intérêt public « Agence nationale de lutte contre l'illettrisme », soit 1,8 million de francs;

- la mise en œuvre, en année pleine, de la réforme du corps de l'inspection du travail, pour un coût de 22,9 millions de francs ;

- une revalorisation indemnitaire à hauteur de 40,3 millions de francs.

B. LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT

• **Les dépenses de matériel et fonctionnement des services** progressent de 7,7 % et atteignent 547,1 millions de francs. Il convient de préciser qu'une mesure nouvelle de 62,7 millions de francs est consacrée aux dépenses d'informatique et de télématique, tandis qu'une autre de 33 millions de francs est prévue afin de financer une opération de relogement des services centraux du ministère.

• **Les crédits d'équipement** passent de 74,3 millions de francs à 63,5 millions de francs, soit une diminution de 14,5 %. L'essentiel des crédits, soit 58,5 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^{ème} 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.

L'ANPE doit notamment poursuivre une accélération des sorties du chômage vers l'emploi, en proposant des actions de suivi personnalisé favorisant un « nouveau départ » à un nombre croissant de demandeurs d'emploi, en particulier les adultes n'ayant pas atteint 12 mois de chômage, les jeunes avant qu'ils n'atteignent 6 mois de chômage, les jeunes et les adultes au chômage depuis plus de 2 ans et les bénéficiaires du RMI.

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 2001

Pour 2001, la subvention de fonctionnement augmente de **8,4 %** pour s'établir à **6.890,5 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, ainsi que l'application de la loi contre les exclusions.

Cela se traduit notamment par des mesures nouvelles à hauteur de 439,6 millions de francs, dont 138,5 millions de francs au titre de la mise en place de la nouvelle offre de service dans le cadre du PNAE, 94 millions de francs en dépenses de personnel (en particulier la création de 410 emplois, et

de 23 autres dédiés aux espaces jeunes), 115 millions de francs en dépenses informatiques, et 64 millions de francs au bénéfice des agences locales.

2. Les autres organismes

Les subventions aux autres organismes évoluent de la manière suivante :

Évolution des crédits aux autres organismes

	En millions de francs	2001/2000
Centre d'études de l'emploi	34,8	+ 2 %
Centre d'études et de recherches sur les qualifications	15	+ 3,4 %
Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail	72,4	+ 3,3 %
Office de protection contre les rayonnements ionisants	7,5	- 70,4 %
Autres	14,9	+ 24,2 %
TOTAL	144,6	- 7,3 %

3. L'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

La contribution de l'Etat versée à l'AFPA représente 4.882,1 millions de francs, en progression de 4 % par rapport à 2000. La subvention de fonctionnement augmente de 4,2 %, pour s'établir à 4.517,3 millions de francs, et les moyens en capital qui s'élèvent à 364,8 millions de francs progressent de 1,7 %. 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.

Répartition des coûts

Composantes de l'agrégat						
	Indicateurs de coûts					Evolution 2001/1997
	1997	1998	1999	2000 LFI	2001 PLF	
Effectifs de personnel						
Administration générale	9 597	9 767	9 985	10 115	10 309	7,4%
Soit : . Administration centrale	916	911	914	927	957	4,5%
. Services déconcentrés	8 681	8 856	9 071	9 188	9 352	7,7%
ANPE : effectifs budgétaires	15 463	16 043	16 543	17 043	17 476	13,0%
AFPA : nombre de salariés	10 641	10 702	10 695	11 071	(-)	4,0%
Dépenses (MF)						
Administration générale	2 786	2 832	2 961	3 454	3 701	32,8%
ANPE ⁽¹⁾	5 207	5 269	6 083	6 381	6 933	33,1%
AFPA et autres organismes de formation	4 563	4 586	4 730	4 741	4 937	8,2%
Relations du travail	425	373	244	297	284	-33,2%
Etudes et coopération internationale	98	101	107	116	121	23,5%
Frais de gestion du CNASEA	202	229	257	239	220	8,9%
Total	13 280	13 390	14 382	15 229	16 196	22,0%

(1) Hors 9,5 MF de CPER, qui figurent à l'agrégat 2.

II. LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les crédits relatifs à la formation professionnelle s'élèvent à **26,1 milliards de francs** en 2001 : il s'agit d'une stabilisation par rapport à 2000 (+ 0,2 %). Ils représentent 23,3 % de l'ensemble des dépenses de ce budget.

Participation de l'Etat à la formation professionnelle

en francs

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2001
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Dépenses ordinaires							
Titre IV			25 902 276 529	-55 000	25 902 221 529	+133 730 256	26 035 951 785
Totaux pour les dépenses ordinaires			25 902 276 529	-55 000	25 902 221 529	+133 730 256	26 035 951 785
Dépenses en capital							
Titre VI	105 630 000	27 783 000	105 630 000			+27 783 000	27 783 000
Totaux pour les dépenses en capital	105 630 000	27 783 000	105 630 000			+27 783 000	27 783 000
Totaux généraux	105 630 000	27 783 000	26 007 906 529	-55 000	25 902 221 529	+161 513 256	26 063 734 785

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 12,2 milliards de francs en 2001 à **13,1 milliards de francs en 2000**, soit une progression **de 7,4 %** (après une diminution de 3,2 % en 2000).

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 avait 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.

Or, le gouvernement propose, pour 2001, de réserver cette aide à l'embauche aux entreprises de moins de 10 salariés.

Les crédits affectés aux contrats d'apprentissage s'établissent à **9,7 milliards de francs** (4,44 milliards de francs pour les primes, et 5,26 milliards de francs au titre de l'exonération de cotisations sociales), soit une **hausse sensible de 9,9 % par rapport à 2000**.

En 1999, la loi de finances initiale avait évalué à 230.000 le nombre de nouveaux contrats, 400 de plus ayant été réalisés. Une diminution des entrées dans ce type de contrat a été prévue par la loi de finances initiale pour 2000, avec 220.000 nouveaux contrats. Le projet de loi de finances pour 2001 retient un flux d'entrée plus important, soit 230.000 nouveaux contrats, ce qui explique la hausse des crédits alloués à ce dispositif, même s'il convient de s'interroger sur la pertinence de l'inscription de contrats budgétaires supplémentaires alors qu'un nombre moindre d'entreprises pourra en bénéficier.

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 2001 s'établit à **2,78 milliards de francs**, soit une **augmentation de 4,5 %**. Le nombre d'entrées prévu est de 123.000 en 2001, pour 125.000 en 2000.

La dotation pour les primes de qualification est de **157 millions de francs**, soit une diminution de 32,6 %.

3. Les contrats de qualification - adultes

Le contrat de qualification destiné aux adultes a été institué, à titre expérimental, 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 492 millions de francs, 381 millions de francs au titre de l'exonération de cotisations sociales, et 111 millions de francs pour le financement de primes, en recul de 4,8 %. 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. 14.000 entrées sont prévues l'année prochaine, soit 1.000 de moins que l'année précédente, mais l'expérimentation du dispositif est prorogée jusqu'au 30 juin 2002.

Participation de l'Etat à la formation professionnelle

Flux d'entrées en contrats de formation en alternance	1997	1998	1999	LFI 2000	PLF 2001
En contrat d'apprentissage	212 000	218 000	230 400	220 000	230 000
En contrat de qualifications (jeunes)	101 000	114 000	118 500	125 000	123 000
En contrat de qualifications (adultes)			3 300	15 000	14 000
Total	313 000	332 000	352 200	360 000	367 000

Source : DARES.

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 **4.691,8 millions de francs** en 2001, contre 5.720,1 millions de francs en 2000, soit un **recul de près de 18 %**.

1. Les dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle

Elles baissent de 6,8 % pour s'établir à 1.155,4 millions de francs en 2000.

a) La politique contractuelle

Les crédits passent de 335 millions de francs en 2000 à 284 millions de francs en 2001, soit une diminution de 15,2 %.

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 volet formation professionnelle de la nouvelle génération de contrats de plan Etat-régions (2000-2006) comporte des actions conjointes de l'Etat et des régions en fonctionnement et en investissement.

Les crédits de fonctionnement à la charge de l'Etat inscrits en 2001 s'élèvent à 421,16 millions de francs, soit une hausse de 6,1 %.

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 11,3 % et représentent 450,2 millions de francs.

Il convient de préciser que les dépenses en faveur des actions catégorielles (en faveur des illettrés et des détenus) s'établissent à 100,35 millions de francs, en recul de 15,7 %.

2. Les dépenses de rémunération

Les dépenses de rémunération regroupent :

- la rémunération des stagiaires de l'AFPA, qui reste stable par rapport à 2000 : 1 milliard de francs ;

- 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 : 1.005,4 millions de francs pour le premier (+ 8,6 %), et 11 millions de francs pour les secondes (- 17 %) ;

- 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 : 1,5 milliard de francs, en recul de 41 % par rapport à 2000.

3. Les dépenses d'investissement dans la formation professionnelle

Il s'agit des dotations en capital figurant dans les contrats de plan Etat-régions : 27,78 millions de francs (- 73,7 %).

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 **8.210,9 millions de francs** en 2001, contre 7.937,6 millions de francs en 2000, soit une **progression de 3,4 %**.

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 3.469,1 millions de francs (+ 3,5 %), dont 111,6 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^{er} 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 1.926 millions de francs en 2001 (+ 3,4 %). 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 58 millions de francs en 2001.

3. La décentralisation des autres actions

Depuis le 1^{er} janvier 1999, toutes les actions pré-qualifiantes, de mobilisation ainsi que les mesures d'accompagnement sont décentralisées au niveau des 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 2.756,3 millions de francs (+ 3,4 %), dont 1.411,3 millions de francs au titre des dépenses de fonctionnement et 1.345 millions de francs pour les rémunérations.

Depuis le 1^{er} janvier 1999, l'ensemble du dispositif de formation continue des jeunes est de la compétence des régions.

Composantes de l'agrégat						
	Indicateurs de coûts					
	1997	1998	1999	2000 LFI	2001 PLF	Evolution 2001/1997
	Coûts constatés en exécution et/ou prévus (MF)					
Soutien aux contrats de formation en alternance	11 124	11 382	12 205	12 245	13 133	18,1 %
Actions de formation à charge de l'Etat	6 162	8 406	6 223	5 826	4 720	-23,4 %
Dotations globales de décentralisation	5 019	5 088	7 873	7 938	8 211	63,6 %
Total	22 305	24 876	26 301	26 009	26 064	16,9 %

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 **51,38 milliards de francs**, en baisse de **2,7 %** par rapport à 2000. Ils représentent **45,9 % de l'ensemble des dépenses du budget de l'emploi**.

Action de l'Etat en faveur des publics prioritaires en francs

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			Total pour 2001	
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés		Mesures nouvelles
Dépenses ordinaires							
Titre IV			52 788 270 000	-890 000	52 787 380 000	-1 407 850 000	51 379 530 000
Totaux pour les dépenses ordinaires			52 788 270 000	-890 000	52 787 380 000	-1 407 850 000	51 379 530 000
Dépenses en capital							
Titre VI							
Totaux pour les dépenses en capital							
Totaux généraux			52 788 270 000	-890 000	52 787 380 000	-1 407 850 000	51 379 530 000

A. LES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DES JEUNES

Ces crédits s'établissent à **22,51 milliards de francs**, soit une **augmentation de 3,3 %** par rapport à 2000.

1. Le réseau d'accueil et TRACE¹

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 progressent en 2001 de 8,1 %, et s'établissent à **424 millions de francs** en raison du renforcement du réseau d'accueil des jeunes.

¹ Trajet d'accès à l'emploi

Le programme TRACE, mis en place par la loi d'orientation 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, pour le paiement desquels 77 millions de francs sont inscrits.

2. Les emplois-jeunes

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit l'inscription de **22 milliards de francs** correspondant au financement de la loi du 16 octobre 1997, soit une **hausse des crédits de 3,1 %** (après + 53,3 % en 2000).

L'Etat fournit une aide par emploi égale à 80 % du SMIC charges sociales comprises - soit 98.043 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.

Depuis son lancement, ce programme a concerné 260.000 jeunes. L'objectif annoncé lors du vote de la loi de finances initiale pour 2000 de 300.000 emplois jeunes à la fin de cette année ne sera donc pas atteint. Cela n'empêche toutefois pas le gouvernement de continuer à afficher la création de 350.000 emplois au terme de la période de 5 ans ouverte par la loi. C'est ainsi que le projet de loi de finances pour 2001 ouvre des crédits à hauteur de 1,52 milliard de francs afin de financer les nouvelles entrées dans le dispositif, même si, parallèlement, ces crédits font l'objet d'un « ajustement aux besoins » de 832 millions de francs.

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 jeunes¹, ses crédits sont de 71 millions de francs en 2001, contre 124 millions de francs en 2000.

¹ A compter du 1^{er} 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)

	2000	2001	2001/2000
Contrat retour à l'emploi	65	65	-
Programme chômage longue durée	2.861,2	2.542	- 11,2 %
FNE cadre	81	16	- 80,2 %
Insertion par l'économie	910,6	960,2	+ 5,4 %
Contrats initiative emploi			
Primes	2.496,2	2.813	+ 12,7 %
Exonérations	4.517,1	4.309	- 4,6 %
Contrats emploi solidarité (CES)	9.010,6	6.530	- 27,5 %
Emplois consolidés (CEC)	5.323,7	5.574	+ 4,7 %
Emplois ville	124	71	- 42,7 %
TOTAL	25.389,4	22.880,2	- 9,9 %

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 **7,1 milliards de francs**, soit une **augmentation de 1,5 %** par rapport à 2000. Ils ont toutefois globalement diminué depuis le « recentrage » du dispositif : ils étaient ainsi de 9,5 milliards en 1999.

Le montant des primes (aide forfaitaire de l'Etat, aide à la formation et aide au tutorat) augmente de 12,7 % en dépit d'une diminution du flux d'entrées prévu pour 2001 : 125.000 entrées dans le dispositif, contre 155.000 entrées prévues en 2000. Le montant des crédits au titre de l'exonération des charges patronales de sécurité sociale diminue de 4,6 % : 4,3 milliards de francs.

A leur création, à partir du 1^{er} 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 2001.

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 **6,5 milliards de francs** en 2001, soit une **réduction de crédits de 27,5 %**.

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit 260.000 CES, soit 90.000 de moins qu'en 2000.

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 aussi directement accessibles par les publics éligibles aux CES.

Les crédits des CEC progressent de 4,7 % : 60.000 contrats étaient budgétisés en 2000 mais 57.000 seraient effectivement conclus. Aussi le nombre de CEC prévus en 2001 est-il revu à la baisse, avec 50.000 contrats prévus.

Ils représentent 5,57 milliards de francs.

3. Les stages pour chômeurs de longue durée

Il s'agit principalement des stages d'insertion et de formation à l'emploi¹ 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.

Le nombre d'entrées dans ces stages a été réduit de 155.000 prévus en 2000 à 135.000 en 2001, et les dépenses baissent de 11,2 % pour s'établir à 2,54 milliards de francs. Elles se répartissent entre 1,32 milliard de francs de dépenses de fonctionnement et 1,22 milliard de francs de dépenses de rémunération.

C. LES ACTIONS EN FAVEUR DES HANDICAPÉS

En 2001, les crédits consacrés aux travailleurs handicapés progressent de 4,5 %, principalement sous l'effet de la garantie de ressources qui s'établit en 2001 à **5,60 milliards de francs**. Cette augmentation correspond à la création de 1.500 places dans les centres d'aide par le travail, et de 500 places en atelier protégé.

Notes	Composantes de l'agrégat						
	Indicateur de coûts						Evolution 2001/1997
	1997	1998	1999	2000 LFI	2001 PLF		
	Coûts constatés en exécution et/ou prévus (MF)						
	Actions spécifiques en faveur des jeunes	3 267	3 483	8 668	21 802	22 511	589%
1	Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté	32 671	27 386	26 870	25 389	23 018	- 29,5 %
	Actions en faveur des travailleurs handicapés	5 139	5 275	5 561	5 597	5 850	13,8%
	Total	41 077	36 144	41 099	52 788	51 379	25,1%

1. En 2001, dont contrat de plan Etat-Région (138 MF)

IV. LA PROMOTION DE L'EMPLOI ET LES ADAPTATIONS ÉCONOMIQUES

Cet agrégat regroupe traditionnellement les dispositifs d'incitation à la réduction du temps de travail, les mesures d'allègement du coût du travail,

¹ SIFE

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 **5,1 % de l'ensemble du budget de l'emploi** (10,4 % en 2000), s'élèvent à **5,69 milliards de francs**, soit une diminution apparente de 55,3 % par rapport à 2000.

En effet, les crédits inscrits dans la loi de finances pour 2000 aux articles 10 et 20 du chapitre 44-77, alloués à l'exonération de cotisations sociales, respectivement au titre de la loi dite « Aubry I » du 13 juin 1998, à hauteur de 4,3 milliards de francs, et de la loi dite « Robien » du 11 juin 1996, à hauteur de 2,72 milliards de francs, sont supprimés.

Le gouvernement a en effet prévu de modifier les modalités de financement des exonérations de cotisations sociales liées à la réduction du temps de travail.

Désormais, les 35 heures seront entièrement financées par le fonds de financement de la « réforme » des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

Il convient de rappeler que, l'année dernière, les dépenses afférentes au financement de la « ristourne dégressive » sur les bas salaires, soit 39,5 milliards de francs, avaient été « sortis » du budget de l'Etat, et affectés au FOREC.

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2001
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Dépenses ordinaires							
Titre IV			12 715 600 000	-350 000	12 715 250 000	-7 023 050 000	5 692 200 000
Totaux pour les dépenses ordinaires			12 715 600 000	-350 000	12 715 250 000	-7 023 050 000	5 692 200 000
Totaux généraux			12 715 600 000	-350 000	12 715 250 000	-7 023 050 000	5 692 200 000

A. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

A partir de 2001, le budget de l'Etat ne devrait plus contribuer au financement du FOREC. En 2000, le budget de l'emploi lui avait versé au total plus de 7 milliards de francs, ainsi répartis :

- 4,3 milliards de francs au titre de la loi Aubry I ;

- 2,72 milliards de francs au titre de la loi Robien.

Or, ces dotations budgétaires étant désormais supprimées, les crédits alloués à la réduction du temps de travail dans le budget de l'emploi ne s'élèvent plus qu'à 280 millions de francs en 2001, soit le montant des aides au conseil (+ 86,7 % par rapport à 2000)¹.

Ainsi, le budget de l'emploi ne participe quasiment plus au financement de la réduction du temps de travail, pourtant présentée par le gouvernement comme un axe prioritaire de sa politique de l'emploi, désormais financé de façon extrabudgétaire.

B. L'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL

Les crédits consacrés à l'allègement du coût du travail représentent pour 2001, **3,89 milliards de francs**, contre 3,38 milliards de francs en 2000, soit une **progression de 17,9 %**.

en millions de francs

Exonération de cotisations sociales	2000	2001	2001/2000 en %
Pour l'embauche du 2e au 50e salarié dans les entreprises situées en ZRR ou en ZRU	356	420	18,0
En faveur des 50 premiers salariés des entreprises situées dans les zones franches	900	1 000	+11,1
Au titre de la zone franche de Corse	300	215	-28,3
Correspondants locaux de la presse régionale ou départementale	1,0	1	0,0
Au profit des secteurs de production dans les DOM	1 000	2 000	100,0
Au titre des avantages en nature des cafés restaurants	350	350	+0,0
Allocations familiales	460	0	-100,0
Travailleurs indépendants créant ou reprenant une activité (loi du 11 février 1994)	15	0	-100,0
TOTAL	3 382	3 986,0	+17,9

¹ Ces aides au conseil sont financées sur le chapitre 44-79 au titre de la promotion de l'emploi.

C. LA PROMOTION DE L'EMPLOI

Ces crédits représentent 736,2 millions de francs en 2001, soit une augmentation de 4,9 %. 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 nouvelles (EDEN), la prorogation de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2002 étant proposée.

D. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

La dotation diminue de 27,7 % et s'établit à 970 millions de francs pour 2001, en recul de 31 % par rapport à 2000 : il s'agit de l'aide publique au chômage partiel, des conventions de conversion (à hauteur de 500 millions de francs), 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 **12,50 milliards de francs** en 2001, contre 15,33 milliards de francs en 2000, soit une **diminution de 18,5 %**. Ils représentent **11,2 % de l'ensemble des dépenses du budget de l'emploi**.

Financement du retrait d'activité et participation de l'Etat aux dépenses de chômage

en francs

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			Total pour 2001	
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés		Mesures nouvelles
Dépenses ordinaires							
Titre IV			15 327 320 000		15 327 320 000	-2 826 900 000	12 500 420 000
Totaux pour les dépenses ordinaires			15 327 320 000		15 327 320 000	-2 826 900 000	12 500 420 000
Totaux généraux			15 327 320 000		15 327 320 000	-2 826 900 000	12 500 420 000

A. LES DÉPENSES DE PRÉRETRAITE

Évolution des crédits

(en millions de francs)

	2000	2001	2001/2000
Les « préretraites » du FNE	4.150	2.630	- 36,6 %
Les « préretraites » progressives	1.600	1.419	- 11,3 %
Mesures particulières	423,1	347,4	- 17,9 %
TOTAL	6.173,1	4.396,4	- 28,8 %

La contribution de l'Etat au financement des préretraites passe de 5,75 milliards de francs à 4,05 milliards de francs en 2001, en diminution de près de 30 %.

- **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 (7.200 contre 19.000).

- **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 2001, le nombre de bénéficiaires devrait augmenter, passant de 12.600 en 2000 à 16.000¹.

- **Les cessations d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)** ont été mises en place par décret du 9 février 2000 : il s'agit d'un nouveau dispositif de préretraite réservé, lorsqu'il y a participation financière de l'Etat, à des salariés âgés ayant pendant plus de 15 ans effectué des travaux pénibles ou ayant été reconnus travailleurs handicapés. Pour ouvrir droit à l'aide de l'Etat, cette cessation d'activité doit être organisée par un accord de branche et un accord d'entreprise, avec des engagements sur la fixation de la durée du

¹ 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.

travail à 35 heures et sur des dispositions relatives à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit 400 millions de francs au titre de ce nouveau dispositif.

• **Les mesures particulières** : la dotation en faveur des mesures spéciales de retraite anticipée à la SEITA étant désormais supprimée, il ne s'agit plus que des préretraites de la sidérurgie - dispositif en extinction -, pour 197,42 millions 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 2001, cette dernière s'élève à **8.234 millions de francs**, en **diminution de 9,8 %**.

En outre, l'Etat verse 20 millions de francs à l'UNEDIC au titre des allocations complémentaires.

VI. LES ARTICLES RATTACHÉS

A. ARTICLE 57

Depuis la loi du 27 juillet 1993 relative au développement de l'apprentissage existent des aides forfaitaires au profit des employeurs qui

embauchent des jeunes, notamment dans le cadre de contrats d'apprentissage. Par ailleurs, la loi du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage a mis en place une indemnité compensatrice à l'embauche de 6.000 francs et une aide à la formation versée à l'issue de chaque année du cycle de formation.

L'article 131 de la loi de finances pour 1999 avait recentré, à compter du 1^{er} janvier 1999, les primes à l'embauche s'agissant des contrats d'apprentissage sur les jeunes qui ont le plus de difficulté à accéder au marché du travail¹. Les niveaux de qualification donnant droit au versement de cette prime à l'embauche sont désormais les niveaux V (niveau BEP et CAP), V bis et VI (non qualifiés). Cette mesure a exclu du dispositif près du quart des apprentis, soit 50.000 jeunes.

Cette disposition avait permis au gouvernement de réaliser une économie budgétaire, en 1999, d'un montant relativement faible, 60 millions de francs, dans un secteur, celui de la formation en alternance, déjà touché par de telles économies. C'est pourquoi votre commission vous avait proposé, en son temps, de ne pas voter cette disposition.

Le présent article propose, une fois encore, de s'en prendre au financement de l'apprentissage, en réservant l'aide à l'embauche aux employeurs occupant au plus 10 salariés. Cette mesure, comme celle votée en 1999, ne poursuit pas un objectif de réforme de la formation professionnelle - souvent annoncée - mais est motivée par la recherche d'économies, d'un montant modique de 117 millions de francs, eu égard au coût de certains dispositifs inscrits au budget de l'emploi.

Le gouvernement estime que « *cette aide ne paraît plus nécessaire, sauf pour les très petites entreprises* », arguant de la diminution du chômage des jeunes résultant de la bonne tenue de la conjoncture économique.

Cet argument paraît un peu court à votre rapporteur spécial, d'autant plus qu'il n'existe pas de lien automatique entre la diminution du chômage des jeunes, qui reste par ailleurs plus élevé que la moyenne, et les besoins de formation, comme le montre l'apparition de pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs.

¹ Le décret n° 98-809 du 12 octobre 1998 a réservé le versement des primes des contrats de qualification aux jeunes qui ne sont titulaires d'aucun diplôme du second cycle de l'enseignement supérieur (hors CAP et BEP).

B. ARTICLE 58

Actuellement, le budget de l'Etat, et plus précisément le chapitre 44-77 article 81 du budget de l'emploi doté de 460 millions de francs en 2000, assure la compensation aux régimes de sécurité sociale de l'exonération de cotisations d'allocations familiales, dans les quatre cas particuliers où elle reste en vigueur¹, en dépit de la fusion du dispositif général de la « ristourne dégressive » :

- pour les entreprises situées en zone de revitalisation rurale (article L. 242-6-2 du code de la sécurité sociale) ;

- pour les entreprises nouvelles situées en zones rurales ou urbaines défavorisées et exonérées d'impôt en application de l'article 44 *sexies* du code général des impôts ;

- pour les exploitants agricoles pour leurs salariés occasionnels et non occasionnels (articles L. 741-5 et L. 741-6 du code rural) ;

- pour les entreprises relevant de régimes spéciaux de sécurité sociale n'appliquant pas la « ristourne dégressive » ; il s'agit, en pratique, de la SNCF, de la RATP, d'EDF-GDF ou de la Banque de France (article L. 241-6-4 du code de la sécurité sociale).

Le présent article propose de supprimer les dispositifs correspondant aux deux premiers cas, pour les entreprises non agricoles uniquement.

Ainsi les dispositifs d'exonération d'allocations familiales concernant les salariés des exploitants agricoles, des entreprises agricoles situées en zone de revitalisation rurale, et des entreprises relevant de certains régimes spéciaux sont-ils maintenus, mais sont transférés à la charge du FOREC par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

Il s'agit, pour le gouvernement, d'une « *rationalisation du dispositif des aides à l'emploi* », en tirant les conséquences de la « réforme » des cotisations patronales de sécurité sociale induites par l'extension du dispositif de la « ristourne dégressive » bénéficiant aux entreprises passées aux 35 heures.

En effet, les entreprises situées dans les zones de revitalisation rurale peuvent bénéficier, lorsqu'elles sont passées aux 35 heures, du nouvel allègement de cotisations sociales, majoré de 1.400 francs par salarié et par an.

¹ Ce maintien avait été pérennisé par l'article 115 de la loi de finances pour 1998, auquel votre commission, sur ce point, avait été favorable.

Quant aux entreprises nouvelles créées dans les zones défavorisées et exonérées d'impôt, elles bénéficient, si elles appliquent la réduction du temps de travail, des allègements de charges sociales prévus par la loi Aubry II, ainsi que de l'exonération de cotisations sociales au titre du premier salarié.

Il convient de s'interroger sur le fait de savoir si, plutôt que de « rationalisation », le présent article n'a pas plutôt pour objet de rattraper des oublis et des erreurs dans la coordination et la modification des textes relatifs aux allègements de charges sur les bas salaires.

Le gain pour l'Etat de la suppression de ces dispositifs s'établirait à 330 millions de francs. Toutefois, cette dotation budgétaire est, d'après le ministère, assez largement déconnectée du coût réel des exonérations supporté par l'ACOSS¹.

Enfin, la suppression de cet article aurait pour effet de ne plus tenir compte de la situation des entreprises concernées, dont les avantages avaient été institués, précisément, pour encourager la création d'emplois dans des zones rurales ou urbaines défavorisées, et, par conséquent, pour lutter soit contre la désertification des campagnes, soit contre l'exclusion sociale, qui perdure, en dépit de la reprise économique et de ses effets sur l'emploi.

C. ARTICLE 59

L'article 25 de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions institue une disposition expérimentale consistant à permettre aux demandeurs d'emploi de 26 ans et plus rencontrant des difficultés sociales et professionnelles de bénéficier d'un contrat de qualification. Ce dispositif, communément appelé « contrat de qualification-adulte », devait prendre fin le 31 décembre 2000.

Par ailleurs, les partenaires sociaux étaient invités à négocier avant le 31 décembre 1999 les modalités d'une pérennisation de ce dispositif. Toutefois, l'exposé des motifs du présent article indique que « *les délais impartis pour cette expérimentation n'ont pas permis aux partenaires sociaux de disposer des éléments nécessaires à une négociation* ».

C'est pourquoi le présent article propose, d'une part, de proroger de 18 mois, jusqu'au 30 juin 2002, le dispositif du contrat de qualification-adulte, et, d'autre part, de fixer au 30 juin 2001 la date à laquelle les partenaires sociaux doivent avoir terminé leur négociation en vue de pérenniser ce dispositif expérimental.

¹ Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

Votre rapporteur spécial considère que le faible nombre de ces contrats conclus jusqu'à présent (3.300 en 1999, 15.000 en 2000, et 14.000 prévus en 2001) ne permet pas, en effet, aux partenaires sociaux de se prononcer sur leur efficacité.

D. ARTICLE 60

L'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRE) a pris la forme, depuis le 1^{er} janvier 1997, d'une exonération de cotisations sociales. Elle bénéficie aux demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés inscrits depuis plus de 6 mois au cours des 18 derniers mois, et aux bénéficiaires du RMI.

La loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes a ouvert le bénéfice de cette aide aux jeunes remplissant les mêmes conditions que pour bénéficier du dispositif emploi-jeune ou à ceux qui sortiraient de ce dispositif à la suite de la rupture de leur contrat. Ce nouveau mécanisme, auquel 344,73 millions de francs sont consacrés dans le projet de budget pour 2001, est dénommé encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN).

Par ailleurs, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a ajouté les titulaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou de l'allocation de parent isolé (API) parmi les bénéficiaires de ce dispositif. Elle dispose également que les titulaires des trois minima sociaux précités peuvent obtenir, depuis le 1^{er} janvier 1999, une participation financière de l'Etat lorsque le projet de création ou de reprise d'entreprise est de nature à assurer l'insertion professionnelle durable des personnes intéressées.

Le dispositif EDEN (article L. 351-24 du code du travail) donne lieu à une aide de l'Etat prenant la forme d'une avance remboursable. Il a été précisé par le décret n° 98-1228 du 29 décembre 1998 : le montant de l'avance remboursable varie en fonction des caractéristiques financières du projet et du nombre de personnes physiques bénéficiaires de l'aide au titre de ce projet ; l'aide est remboursable dans le délai maximum de cinq ans, le premier remboursement devant intervenir au plus tard 18 mois après son versement.

Par ailleurs, l'Etat peut participer par convention au financement des actions de conseil ou de formation à la gestion d'entreprise. Pour les titulaires d'un emploi jeune qui bénéficient du dispositif, la participation financière de l'Etat peut porter, de plus, sur des actions de suivi ou d'accompagnement.

La décision d'attribution de cette aide peut être déléguée, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2000, à des organismes habilités par l'Etat.

Or, le gouvernement a indiqué que « *la mise au point du dispositif contractuel des marchés publics et la novation que constitue ce dispositif pour l'ensemble des intervenants concernés n'ont permis la désignation de la plupart des organismes délégataires qu'à la fin de l'année 1999* ».

Le présent article vise donc à reporter le terme de l'expérimentation de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2002, afin de bénéficier du temps nécessaire à l'expérimentation du dispositif EDEN, dont le fonctionnement doit être étudié pendant au moins deux ans.

VII. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial est amené à formuler **quatre principales observations** sur le budget de l'emploi pour 2001.

A. LE BUDGET DE L'EMPLOI NE RETRACE PAS L'ENSEMBLE DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

1. La nécessité d'appréhender la totalité du coût de la politique de l'emploi

La réduction du temps de travail est présentée par le gouvernement lui-même comme sa principale mesure en faveur de l'emploi. Pourtant, le coût des 35 heures, curieusement, n'apparaît pas dans le budget de l'Etat, étant supporté par le fonds de financement de la « réforme » des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC).

En effet, la subvention que l'Etat avait versée au FOREC en 2000 a été supprimée, et les crédits alloués à la loi de Robien de 1996 ont été transférés au FOREC.

Dès lors, en 2001, le budget de l'emploi ne consacrerait plus que 280 millions de francs au financement des 35 heures, au titre des aides au conseil, sur un total de 85 milliards de francs, soit 0,3 % du coût total !

Votre rapporteur spécial s'interroge dès lors sur les conclusions qu'il convient de tirer d'une telle débudgétisation. En effet, rien n'obligeait le gouvernement à « sortir » du budget de l'emploi des dotations d'un montant aussi considérable.

L'argument gouvernemental d'une « simplification » des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale est sans fondement : non seulement, le FOREC est une « usine à gaz » échafaudée sur une « tuyauterie » de plus en plus sophistiquée, mais il constitue un prétexte dont l'objectif véritable est de **dissimuler une progression des dépenses du budget général bien moins favorable** que celle affichée par le gouvernement, au demeurant non respectée, comme l'ont montré les conclusions de la mission pour laquelle votre commission des finances a été dotée des pouvoirs des commissions d'enquête.

Le résultat - recherché par le gouvernement ? - est l'illisibilité du coût de la politique de l'emploi menée aujourd'hui en France.

Il convient de rappeler que, lorsque les crédits correspondant au financement de la « ristourne dégressive » étaient inscrits sur le chapitre 44-75 du budget des charges communes, la Cour des comptes se voyait dans l'obligation d'élaborer un « budget consolidé de l'emploi », afin de pouvoir appréhender l'ensemble du coût de la politique de l'emploi. Elle réclamait dès lors la budgétisation de ces crédits, qui a été réalisée par la loi de finances pour 1999. Mais cette bonne résolution en matière de transparence budgétaire n'a pas duré : l'année suivante, cette dotation a été affectée au FOREC.

Le tableau ci-après illustre les conséquences pratiques de cette débudgétisation massive : **le coût de la réduction du temps de travail comme celui des allègements du coût du travail n'ont plus aucune signification à la lecture du budget de l'emploi**, alors que ce sont ces mesures qui, précisément, sont à l'origine de la très forte croissance de ce budget au cours des dernières années.

Notes	Composantes de l'agrégat					
		Indicateur de coûts				
		1997	1998	1999	2000 LFI	2001 PLF
1	Dispositifs d'incitation à la réduction du temps de travail	1 257	3 596	6 586	7 170	280
2	Autres mesures d'allègement du coût du travail	49 779	50 417	42 714	3 382	3 986
	Promotion de l'emploi	417	150	230	5 512	456
	Accompagnement des restructurations	2 454	2 105	1 821	1 612	970
	Total	53 907	56 268	51 351	12 716	5 692

1. Ne comprend plus en 2001 que les dépenses relatives au dispositif d'appui-conseil.

2. La composante "autres mesures d'allègements du coût du travail" comprend les dépenses afférentes à la ristourne dégressive jusqu'en 1999 ; entre 1996 et 1998, celles-ci sont rattachées au présent agrégat mais imputées sur le budget des charges communes ; en 1999, elles sont comprises dans le budget de l'emploi et donc dans l'agrégat. A partir de 2000, les dépenses correspondantes sont financées et décrites dans le PLFSS.

Votre rapporteur spécial considère, dans ces conditions, que le budget de l'emploi n'est pas sincère, et estime que le coût de la politique de l'emploi, en 2001, doit prendre en compte les crédits du budget de l'emploi mais aussi ceux du FOREC, soit 196,83 milliards de francs.

B. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI CONNAÎT DE RÉELLES LIMITES

Votre rapporteur spécial se réjouit de la nette amélioration du marché du travail, depuis de longs mois consécutifs maintenant.

Sans entrer dans le détail des chiffres, il rappellera simplement que le taux de chômage a diminué de façon continue depuis 1997, passant de 12,6 % à la mi-année 1997 à 9,6 % à la mi-année 2000. Par ailleurs, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois inscrits à l'ANPE (catégorie 1) a suivi la même tendance : ils étaient 3,14 millions en juin 1997, et 2,33 millions en juin 2000.

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2001 indique que « *en glissements annuels, environ 550.000 emplois seraient créés dans l'économie en 2000 et environ 360.000 en 2001* ». Il convient, en effet, de constater le ralentissement prévu des créations d'emploi au cours de l'année prochaine.

Cette évolution souligne l'existence de nombreuses limites à l'amélioration du marché du travail en France.

- **Le chômage français reste à un niveau élevé.**

Selon Eurostat, l'office statistique des Communautés européennes, le taux de chômage au mois d'août dernier était de 9,6 % de la population active en France.

Il reste donc supérieur tant au taux de chômage dans l'Union européenne, 8,3 %, qu'à celui de la zone euro, 9 %.

Au sein de la zone euro, la France a le taux de chômage le plus élevé, juste derrière l'Espagne, tandis que certains Etats-membres ont de bien meilleurs résultats : 9,5 % en Allemagne, soit un taux similaire, mais 8,6 % en Belgique, 4,4 % en Irlande, 2,5 % aux Pays-Bas. Au Royaume-Uni, le taux de chômage est de 3,6 %. Or, dans tous ces pays, les gouvernements n'ont ni créé des emplois-jeunes, ni imposé la réduction du temps de travail.

Hors d'Europe, le Japon bénéficie d'un taux de chômage de 4,6 %, et les Etats-Unis de 4,1 %.

- **L'amélioration de la situation de l'emploi est relativement inégale.**

En effet, si le taux de chômage s'établissait, en moyenne, à 9,6 % de la population active en juin dernier, il est plus élevé pour les femmes de près de 2 points, à 11,5 %. Les femmes de 25 à 49 ans, avec un taux de chômage de 11 % à cette époque, connaissent également une situation plus défavorable que la moyenne.

Par ailleurs, si le chômage des jeunes a diminué, grâce à la création massive d'emplois-jeunes en particulier, il reste plus élevé que la moyenne nationale : 15,4 % pour les hommes de moins de 25 ans, et 19,5 % pour les femmes de la même tranche d'âge, soit plus du double de la moyenne.

En outre, une étude récente de l'INSEE montre que « *au-delà de ces améliorations conjoncturelles, les jeunes continuent à être touchés par la croissance structurelle de l'emploi précaire. De plus, les sortants [du système scolaire] les moins diplômés profitent peu de cette amélioration* ». Ainsi, si le taux de chômage des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur est de 10 %, il s'élève à 20 % pour ceux qui sont titulaires d'un baccalauréat, et à 40 % pour les détenteurs du seul brevet.

Le nombre des chômeurs de longue durée a lui aussi reculé, toutefois, l'INSEE indique que cette baisse « *est moins importante que celle du nombre total de chômeurs* », et que « *leur poids parmi l'ensemble des chômeurs s'est accru* ».

- **Un recul important du chômage se heurte au niveau élevé du chômage structurel.**

Si le taux de chômage a reculé de trois points depuis 1997, il semble que ce mouvement se heurte - et alors que ledit taux reste encore élevé -, au socle du chômage structurel, évalué à 8 % de la population active en France par la Caisse des dépôts et consignations, contre 3 % aux Etats-Unis.

Ainsi, la baisse actuelle du chômage serait de nature conjoncturelle, la croissance permettant des créations d'emplois jusqu'au seuil de 8 % de chômage. En-deçà, le chômage ne diminuerait plus. Du reste, les pénuries de main-d'œuvre constatées aujourd'hui dans certains secteurs confirmeraient cette analyse¹.

Or, il convient de noter que la loi sur les 35 heures, en réduisant le nombre d'heures travaillées, pénalise l'environnement économique des entreprises, notamment en raison du ralentissement des gains de productivité, et aggrave le phénomène des pénuries de main-d'œuvre, ne serait-ce que par les rigidités qu'elle a introduites en matière de recours aux heures supplémentaires.

- **L'incitation au travail reste trop faible, et le coût du travail trop élevé.**

Le gouvernement, dans son rapport économique, social et financier précité, indique que la politique du gouvernement vise à « *favoriser le retour à l'emploi* », puisque « *l'entrée sur le marché du travail peut être dissuadée par des gains de revenus trop faibles, voire nuls* ». Il indique d'ailleurs que « *la réglementation en matière de prélèvements et de transferts pénalise, en pratique, le retour à l'emploi des travailleurs peu qualifiés* ».

Pour corriger cette situation, connue sous le nom de « *trappe à inactivité* », le gouvernement propose d'instaurer, sur trois ans, une ristourne dégressive de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), devant bénéficier aux salariés dont les revenus d'activité sont inférieurs à 1,3 fois le SMIC.

Ce faisant, il s'attaque à la cohérence d'impositions dont les qualités sont pourtant reconnues - base d'imposition large, taux réduits, proportionnalité.

¹ Plus de 50 % des entreprises déclarent rencontrer actuellement des difficultés à recruter, comme l'a indiqué le Gouverneur de la Banque de France lors de son audition devant votre commission, le 18 octobre dernier.

Votre rapporteur considère qu'il aurait été plus pertinent d'instaurer un système de crédit d'impôt, et, dans le même temps, d'accorder davantage d'attention aux propositions du Sénat, qu'il s'agisse de la proposition de loi présentée par M. Christian Poncelet destinée à abaisser le taux de taxation du travail peu qualifié, ou de celle de MM. Alain Lambert et Philippe Marini proposant d'instituer un revenu minimum d'activité (RMA) afin de rompre le cercle vicieux de l'assistance, et de promouvoir l'insertion par l'activité, c'est-à-dire la reprise d'un véritable emploi dans le secteur marchand¹.

¹ Proposition de loi n° 317 (1999-2000).

Le revenu minimum d'activité (RMA)

Le RMA comporterait deux parts :

- la première, appelée aide dégressive, correspondrait au minimum social ou à l'allocation perçus jusqu'alors par le bénéficiaire ;

Elle serait versée par l'Etat, ou l'UNEDIC pour l'ASS, aux entreprises qui, à leur tour, l'utiliseraient pour rémunérer le nouvel embauché, ce dernier tirant ainsi l'ensemble de ses ressources de son employeur, au lieu de bénéficier d'un revenu d'assistance. Le versement à l'entreprise serait effectué de manière dégressive pendant trois ans. Le coût pour l'Etat ou l'UNEDIC n'en sera donc pas alourdi : au contraire, il ira en diminuant de manière graduelle. En outre, l'allocataire recevra ainsi la garantie que son revenu total ne diminuera pas suite à son retour sur le marché du travail.

- la seconde part, dénommée salaire négocié, correspondrait au salaire proprement-dit versé au nouvel embauché par l'entreprise ;

Son montant serait égal à la différence entre le montant total du RMA et l'aide dégressive mentionnée ci-dessus. Il serait donc appelé à progresser au fur et à mesure de la diminution de la première part. Il conviendrait d'exonérer de charges sociales le salaire négocié afin de s'inscrire dans une logique de diminution du coût du travail, qui a démontré son efficacité en termes de créations d'emplois.

L'ensemble, c'est-à-dire le RMA, serait ainsi versé au nouveau salarié par son employeur. Le montant du RMA ne pourrait être inférieur au SMIC, mais les négociations de branches pourront librement décider de l'établir à un niveau supérieur.

L'élément central du dispositif proposé consiste à donner aux entreprises un rôle actif dans sa mise en œuvre, la proposition de loi étant conçue comme un dispositif-cadre, et non comme un mécanisme centralisé et uniforme.

Le RMA prendrait la forme d'une convention tripartite entre l'entreprise, le bénéficiaire du dispositif, et l'Etat ou l'UNEDIC lorsqu'il s'agit de l'ASS.

En réalité, la politique de l'emploi du gouvernement obtient des résultats qui ne sont pas à la hauteur de son coût extrêmement élevé. Reposant sur des dépenses croissantes, la bonne conjoncture actuelle masque sa nocivité.

C. SEULE LA CONJONCTURE PERMET AU GOUVERNEMENT DE DÉGAGER DES ÉCONOMIES SUR LES CRÉDITS DE L'EMPLOI

Le gouvernement se targue de réaliser des économies d'un montant très appréciable, 38 milliards de francs en 2001, après 34 milliards de francs

en 2000, une part de ces économies globales résultant d'ailleurs du budget de l'emploi.

Toutefois, cet « effort » doit être relativisé.

En effet, le budget de l'emploi n'a porté, depuis 1998, aucune réforme structurelle susceptible d'en faire baisser le montant. Au contraire, les emplois-jeunes, par exemple, représentent une charge extrêmement lourde, dont l'évolution est de surcroît croissante.

En réalité, les économies dégagées sur le budget de l'emploi sont de simples économies de constatation, liées à la bonne tenue de la conjoncture, et, par conséquent, à l'amélioration de la situation du marché du travail. En cas de retournement conjoncturel, et de hausse du chômage, les dépenses du budget de l'emploi augmenteraient de nouveau.

Le tableau ci-dessous démontre ce raisonnement à partir de l'analyse des flux d'entrées dans les différents dispositifs de la politique de l'emploi : de 1997 à 2001, ils ont reculé de 41,3 %. Tous les dispositifs ont bénéficié de cette décreue, les contrats emploi-solidarité ayant même vu leurs flux d'entrées diminuer de près de la moitié. Une telle évolution ne peut qu'entraîner l'apparition d'économies.

Flux d'entrées dans les dispositifs	1997		1999	LFI	2001	2001/1997
SIFE collectifs	143 000		131 800		90 000	
SIFE individuels		34 000		25 000		-34,2%
	34 000		24 600		20 000	
CIE (France métropolitaine)		196 000		155 000		-41,3%
	502 000		405 000		260 000	
CEC ⁽¹⁾ (France métropolitaine)	34 000	32 000	45 600	57 272	50 000	47,1%
FNE Cadres ⁽²⁾	7 000	7 000	5 000	3 000	0	
Total	971 000	889 000	802 000	728 572	570 000	-41,3%

Source DARES : France entière sauf indications.

(1) Nouvelles conventions.

(2) : en 2001, le FNE cadres est intégré dans le SIFE (programme de chômeurs de longue durée).

D. LES ÉCHÉANCES SE RAPPROCHENT POUR LES EMPLOIS-JEUNES

Le coût des emplois-jeunes s'accroît encore en 2001, mais à un rythme bien-sûr moins rapide qu'en 1999 et 2000, en raison du ralentissement de la montée en charge du dispositif.

En effet, le chapitre 44-01 Programme « nouveaux services -nouveaux emplois » du budget de l'emploi comporte des crédits à hauteur de **22 milliards de francs**, soit une **augmentation de 3,1 %** par rapport à 2000, au lieu d'une progression supérieure à 53 % l'année dernière.

A la fin du mois d'août dernier, 263.800 jeunes avaient bénéficié de ce programme, ainsi répartis :

Résultats à fin août 2000	Embauches réalisées
Associations, collectivités locales, établissements publics	160 000
Education nationale	83 000
Police nationale	20 000
Justice	800
Total	263 800

Source : ministère de l'emploi et de la solidarité.

Le gouvernement attend le recrutement de 280.000 jeunes d'ici la fin de l'année 2000, et affiche le respect de son engagement initial de porter à 350.000 le nombre de jeunes embauchés dans le cadre de ce dispositif à la fin de l'année 2001.

Mais il convient de garder à l'esprit que le budget de l'emploi ne regroupe pas l'ensemble des crédits destinés au financement des emplois-jeunes.

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des sections budgétaires qui supportent le coût des emplois-jeunes en 2001 :

**Le coût budgétaire
des emplois-jeunes en 2001**

(en millions de francs)

Emploi	22 009
Education nationale	1 265
Intérieur	426
Justice	45
Outre-mer	829
Total	24 574

Le coût total des emplois jeunes en 2001 s'élève donc à 24,57 milliards de francs.

Ainsi, le coût budgétaire annuel du dispositif, si l'objectif affiché de 350.000 emplois-jeunes est atteint, devrait s'établir à environ 37 milliards de francs.

Encore ne s'agit-il là que du coût supporté par le budget général. Il conviendrait d'y ajouter les diverses sources de cofinancements.

Par ailleurs, l'avenir de la grande majorité des jeunes embauchés dans le cadre de ce dispositif est très incertain.

Il convient de rappeler que notre collègue Alain Gournac, dans le cadre d'un groupe de travail, a établi très récemment un rapport dressant le bilan à mi-parcours des emplois-jeunes¹.

Ses conclusions insistent bien, au-delà de l'effet quantitatif indéniable du dispositif, sur les nombreuses limites d'un volontarisme consistant à créer, à marche forcée, autant d'emplois dans le secteur non marchand de manière artificielle, dont beaucoup constituent un succédané d'emplois publics, en particulier :

- les retards, l'inadaptation ou la qualité médiocre de la formation proposée aux jeunes ainsi recrutés ;
- un statut juridique comportant de nombreuses incertitudes ;
- des effets pervers pour l'économie, en particulier l'existence d'une concurrence déloyale à l'égard du secteur privé ;
- l'ambiguïté des missions effectivement exercées ;
- et, surtout, la préoccupation concernant l'avenir du dispositif.

Cette préoccupation est également partagée par le gouvernement. Il a en effet annoncé la tenue prochaine d'une réunion interministérielle consacrée à la pérennisation d'un dispositif qu'il a lui-même créé.

¹ « Pour une sortie en bon ordre », rapport n° 25, 2000-2001.

II - SANTÉ ET SOLIDARITÉ

Rapporteur spécial : M. Jacques OUDIN

Avec 94,7 milliards de francs de dépenses ordinaires et de crédits de paiement, le budget de la santé et de la solidarité constitue le 6^{ème} budget civil de l'Etat. Il se compose du budget de la solidarité (85 milliards de francs) et de celui de la santé (9,7 milliards de francs).

La politique du Gouvernement conduit à une forte progression des crédits de la santé et de la solidarité pour 2001 : 3,9 milliards de francs soit une hausse de 4,3 %. Ce budget 2001 fait suite à une hausse en 2000 de 10,6 milliards de francs.

Ces moyens supplémentaires recouvrent cependant un changement de périmètre à hauteur d'un milliard de francs : prise en charge pour 1,12 milliard de francs du financement du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF) et des cotisations sociales auparavant transférées en gestion, mais transfert à l'assurance maladie de 163 millions de francs de dépenses en faveur des centres de prévention contre l'alcoolisme et des appartements de coordination thérapeutique.

I. PRESENTATION GÉNÉRALE DES CREDITS

A. LES DOMAINES D'INTERVENTION

L'ensemble des crédits de la santé et de la solidarité s'élève pour 2001 à 94,7 milliards de francs. Ils se divisent en cinq agrégats :

21. Politiques de santé publique
22. Offre de soins
23. Développement social

24. Intégration et lutte contre les exclusions

31. Gestion des politiques de santé publique

La répartition des crédits montre de grandes différences entre agrégats qu'il s'agisse de leur masse respective, l'écart provenant du poids financier des *minima* sociaux, ou de leur rythme d'évolution.

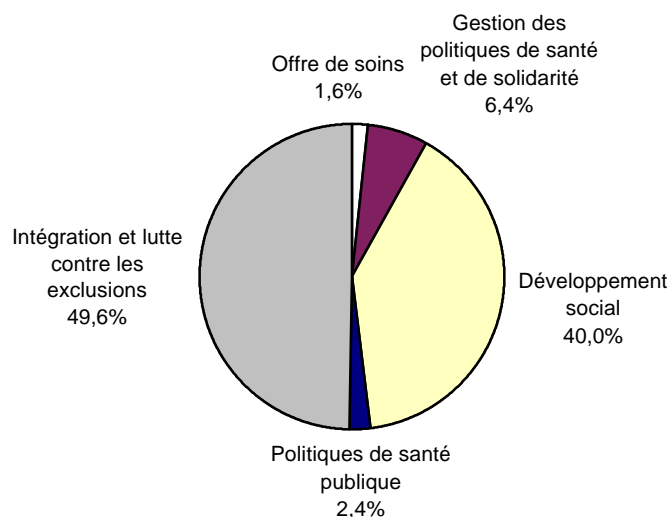
Ainsi, les agrégats relevant de la politique de santé publique régressent-ils tandis que ceux relevant de la solidarité augmentent-ils. Le budget accentue son orientation déjà excessivement marquée en faveur des *minima* sociaux, au détriment des politiques de santé publique et de l'hospitalisation.

Présentation par agrégats

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	% budget 2000	% budget 2001	Ecart
21 Politiques de santé publique					
AP	-	-	-	-	-
DO + CP	2,4	2,3	2,7 %	2,4 %	- 4,1 %
22 Offre de soins					
AP	0,2	0,6	37,1 %	58 %	+ 200 %
DO + CP	1,54	1,5	1,7 %	1,6 %	- 2,6 %
23 Développement social					
AP	0,2	0,3	35,8 %	29 %	- 50 %
DO + CP	36,5	37,9	40,2 %	40 %	+ 3,8 %
24 Intégration et lutte contre les exclusions					
AP	0,05	0,03	9,3 %	3 %	- 40 %
DO+ CP	44,7	47	49,3 %	49,6 %	+ 5,1 %
31 Gestion des politiques de santé et de solidarité					
AP	0,1	0,1	17,8 %	10 %	-
DO + CP	5,55	6	6,1 %	6,4 %	+ 8,1 %
Total					
AP	0,55	1,03	100 %	100 %	+ 87 %
DO + CP	90,8	94,7	100 %	100 %	+ 4,3 %

Répartition des crédits entre les agrégats



B. GRANDES ORIENTATIONS

1. Un budget d'intervention

Budget de la santé et de la solidarité pour 2001

(en milliards de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Titre III Moyens des services	6,1	6,5	+ 6,5 %
Titre IV Interventions publiques	83,9	87,8	+ 4,5 %
Total des dépenses ordinaires	90	94,3	+ 4,7 %
Titre V Investissements exécutés par l'Etat			
AP	0,1	0,1	-
CP	0,1	0,06	- 40 %
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
AP	0,4	0,9	+ 125 %
CP	0,65	0,36	- 44,6 %
Total des dépenses en capital			
AP	0,5	1	+ 100 %
CP	0,75	0,4	- 44 %
Total (DO + CP)	90,8	94,7	+ 4,3 %

Il s'agit principalement d'un budget d'intervention, les dépenses du titre IV en constituant 92,7 %.

Les moyens des services connaissent une progression de 6,5 % identique à celle de l'année dernière.

La tendance à la baisse des dépenses en capital se poursuit : - 44 % pour les crédits de paiement 2001 contre - 20,6 % en 2000, et - 26,7 % en 1999 !

Les 3,9 milliards de francs supplémentaires servent à poursuivre les priorités du gouvernement que sont :

- la prise en charge du FASTIF pour 1,12 milliard de francs ;
- La hausse des *minima* sociaux pour 1,87 milliard de francs ;
- la hausse des dépenses de personnel et des moyens des services pour 510 millions de francs.

2. L'évolution des effectifs

Le ministère devrait disposer de 216 emplois budgétaires supplémentaires, ce qui recouvre plusieurs mouvements :

- 296 créations d'emploi ;
- 76 suppressions d'emplois ;
- 7 transferts d'emplois.

Au total, l'administration centrale devrait bénéficier de 252 emplois supplémentaires (+ 1,5 %), tandis que la déflation des services déconcentrés se poursuit avec une perte nette de 36 emplois. Sur ces créations nettes d'emplois, 134, soit plus de la moitié, correspondent cependant à des postes de contractuels.

Répartition et évolution des effectifs budgétaires

	LFI 2000	Créations	Suppression	Transformation	Transferts internes	Transferts externes	PLF 2001
Administration centrale	2.400	131	- 16	15	125	- 6	2.652
Services déconcentrés	12.027	165	- 60	- 15	- 125	- 1	11.991
Total	14.427	296	- 7,6	0	0	- 7	14.643

A ces personnels inscrits comme emplois budgétaires au bleu, il convient d'ajouter les nombreuses mises à disposition dont bénéficie le ministère dans des conditions déontologiques, financières voire réglementaires douteuses.

Les mises à disposition

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Administration centrale	?	317	?
Hôpitaux	134	152	+ 18
Caisses	75	69	+ 6
Autres	?	96	?
Services déconcentrés	?	313	?
Hôpitaux	69	75	+ 6
Caisses	97	95	- 2
Autres	?	143	?
Total	?	630	?

II. PRESENTATION PAR AGREGATS

A. LES DÉPENSES DE POLITIQUE DE SANTÉ PUBLIQUE

Les dépenses consacrées à la politique de santé publique diminuent de 146 millions de francs en raison du transfert à l'assurance maladie de 164 millions de francs de dépenses dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Elles s'établiront donc en 2001 à

un peu plus de 2,3 milliards de francs, consacrés aux établissements nationaux et aux différents programmes de santé publique.

1. Les subventions aux établissements nationaux à caractère sanitaire

Les crédits consacrés aux établissements nationaux à caractère sanitaire (chapitre 36-81) diminuent de 24,3 millions de francs (- 4,9 %) pour atteindre 471 millions de francs en 2001. Les évolutions sont cependant différenciées selon les établissements.

Subventions aux établissements nationaux à caractère sanitaire (chapitre 36-81)

(en millions de francs)

	2000	PLF 2001	Evolution
Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé	174,5	171,7	- 1,6 %
Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé - recherche	0,8	1	+ 25 %
Agence française de sécurité sanitaire des aliments	22,8	27	+ 18%
Agence française de sécurité sanitaire environnementale	-	17	-
Agence française du sang	29,7	-	-
Office de protection contre les rayonnements ionisants	84,7	84,7	-
Etablissement français des greffes	28,1	28,1	-
Institut de veille sanitaire	101,1	103,5	+ 2,3 %
Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé	53,5	38	- 29 %
Total	495,2	471	- 4,9 %

Ainsi, les 24,3 millions de francs d'économie résultent de la suppression de la dotation de l'Agence française du sang, l'établissement français du sang doté par la loi de finances rectificative pour 1999 devant fonctionner sur ressources propres, et de la diminution forte de la dotation à l'ANAES et, dans une moindre mesure, à l'AFSSAPS en raison de la création de ressources propres par les articles 55 et 55 *bis* rattachés. En revanche, l'AFSSA et la nouvelle AFSSE font l'objet de mesures nouvelles positives.

2. Les programmes de lutte contre les fléaux sanitaires

Les crédits inscrits aux différents chapitres pour ces programmes de santé publique diminuent de 121,8 millions de francs pour d'établir à 1,83 milliard de francs (- 6,5 %). Cette évolution recouvre deux mouvements contradictoires :

- 164 millions de francs de transferts de crédits vers l'assurance maladie ;
- 20 millions supplémentaires affectés à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) ;
- 23,6 millions de francs supplémentaires affectés à la prévention et à la promotion de la santé.

a) Programmes de santé publique, dispositifs de prévention et de promotion de la santé (47-11)

Les dépenses en faveur des programmes de santé publique augmenteront en 2001 de 23,6 millions de francs pour s'élever à 275,3 millions de francs (hausse de 9,4 %) afin principalement de financer des actions déconcentrées (196,7 millions de francs, en hausse de 10,8 %), de renforcer les moyens des observatoires régionaux de santé (21,6 millions de francs en hausse de 16,1 %) et les actions menées au plan national (57 millions de francs, en hausse de 2,7 %).

La hausse des moyens nationaux se justifie pour rechercher des financements complémentaires au plan de lutte contre le cancer annoncé au printemps 2000. Les crédits supplémentaires déconcentrés serviront pour 9,8 millions de francs aux programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), pour 7 millions de francs aux contrats de plan Etat-région, pour 4 millions de francs à la mise en place de programmes régionaux de santé et pour 2,3 millions de francs à l'extension du dispositif de dépistage.

b) Evaluation et gestion des risques sanitaires liés à l'environnement et aux milieux de vie (47-12)

Les crédits consacrés à l'évaluation et à la gestion des risques sanitaires liés à l'environnement augmenteront en 2001 de 6 millions de francs à 42,3 millions de francs (+ 16,5 %). Ils sont réorientés en priorité vers des actions déconcentrées (8 millions supplémentaires à 31,7 millions contre une

réduction de 2 millions de francs des crédits destinés aux actions nationales à 10,6 millions).

c) Programmes et dispositifs de lutte contre les pratiques addictives (47-15)

Les dépenses de ce chapitre diminuent fortement de 82,1 millions de francs (- 9,4 %) en raison du transfert de la prise en charge des consultations d'alcoologie menées dans les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) à l'assurance maladie pour 89 millions de francs.

A structure constante, les crédits augmentent de 8,8 millions de francs et sont orientés à titre principal (777,4 millions de francs sur un total de 784,9) au financement d'actions déconcentrées.

d) Action interministérielle de lutte contre la toxicomanie (47-16)

Les crédits gérés par la MILDT augmenteront en 2001 de 20 millions de francs à 298,2 millions de francs. Elles sont orientées dans trois directions : subventions directement accordées par la MILDT, subventions déconcentrées à des chefs de projet départementaux, et crédits répartis entre les ministères.

Un contrôle budgétaire est actuellement en cours sur l'utilisation de ces crédits.

e) Lutte contre le SIDA et les maladies transmissibles (47-18)

Les crédits inscrits à ce chapitre diminuent de 89 millions de francs en raison :

- du transfert à l'assurance maladie de la prise en charge des appartements de coordination thérapeutiques (ACT) pour 74 millions de francs sur l'article 20 ;
- du transfert à l'article 42-01 des dépenses liées à la contribution de la France à l'initiative de solidarité thérapeutique internationale pour 21 millions de francs ;
- de l'augmentation de 6 millions de francs des dépenses non déconcentrées de lutte contre le SIDA afin de financer la tranche 2001 du plan quadriennal de lutte contre l'hépatite C.

Au total, le chapitre 47-18 sera doté en 2001 de 435,9 millions de francs dont 146,7 millions pour les dépenses non déconcentrées (article 10), 273,8 millions pour les dépenses déconcentrées (article 20) et 15,4 millions pour les centres de référence (article 40).

B. L'OFFRE DE SOINS

Les dépenses consacrées à l'offre de soins diminuent de 56,3 millions de francs, soit une baisse de 3,6 % par rapport à 2000, pour s'établir à 1,48 milliard de francs en 2000, soit 1,6 % du budget de la santé et de la solidarité (contre 1,7 % en 2000 et 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) augmentent de 70,7 millions de francs (+ 8,9 %) en application du protocole hospitalier du 14 mars 2000 afin d'accroître les quotas infirmiers, soit 35 millions de francs de plus pour les écoles de formation (article 10 du chapitre, + 13,6 %) et 35,7 millions de francs de plus pour les bourses (+ 14 %). En revanche, les crédits de l'année de recherche de l'internat et des aides aux étudiants en médecine, odontologie et pharmacie se maintiennent à leur niveau de 2000.

Au total, 866 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. Ce niveau est stable depuis 1997.

3. L'organisation du système de soins

Le chapitre 47-19 « organisation du système de soins » connaît toujours de fortes évolutions :

- augmentation de 10,05 millions de francs des crédits attribués aux agences régionales de l'hospitalisation (ARH) à 112,75 millions de francs ; cette hausse devrait leur servir à renforcer leurs moyens en personnel et à financer des études ;
- augmentation de 4,2 millions de francs des moyens affectés aux interventions dans le domaine hospitalier à 7,4 millions de francs ; il s'agit de favoriser la télé-médecine.

- augmentation d'un million de francs de la subvention au GIP Carte de professionnel de santé à 2,45 millions de francs ;
- augmentation de 10 millions de francs à 146,85 millions de la dotation aux services de santé dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte, pour mettre en place une agence de santé à Wallis-et-Futuna.

Au total, le chapitre sera doté de 269,45 millions de francs en 2001, en hausse de 10,3 % par rapport à 2000.

4. L'agence technique de l'information sur l'hospitalisation

Suite à sa création par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation se voit dotée par le projet de loi de finances pour 2001 de 9,5 millions de francs de crédits inscrits à un nouvel article 93 du chapitre 36-81 « établissements nationaux à caractère sanitaire et social ».

5. Les subventions d'équipement sanitaire

Pour 2001, les subventions d'équipement sanitaire (chapitre 66-11) augmentent de 74,5 à 77,7 millions de francs en crédits de paiement.

Alors que seulement 1,2 million de francs d'autorisations de programme était prévu pour 2000, le projet de loi de finances 2001 en prévoit 85,7 millions de francs. L'effort le plus important porte sur la modernisation et l'humanisation des établissements de soins et de cure (article 20) et sur les centres hospitaliers régionaux et établissements d'intérêt national (article 10).

6. Le Fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers

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. Pour 2000, le projet de loi de finances prévoyait 200 millions d'autorisations de programme et 265 millions de francs de crédits de paiement.

En 2001, le FIMHO est rebaptisé Fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers et se voit doter de 500 millions de francs d'autorisations de programme (+ 150 %) et de 100 millions de francs de crédits de paiement (- 62 %). Cette évolution contradictoire se justifie par les plus grandes difficultés rencontrées par le FIMHO pour utiliser les crédits mis à sa disposition. Il y a donc tout lieu de craindre que les autorisations de programme inscrites en 2001 ne soient que voeu pieux si un effort particulier n'est pas réalisé afin d'accroître le taux de consommation des crédits.

C. LE DEVELOPPEMENT SOCIAL

Les crédits consacrés au développement social s'élèvent en 2001 à 37,9 milliards de francs, en augmentation de + 3,8 % par rapport au budget voté de 2000.

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 diminuent très légèrement (- 0,6 %) pour s'établir à 75,5 millions de francs. En revanche, il n'y a plus d'autorisation de programme inscrite en leur faveur à l'article 60 du chapitre 66-20 (contre 15 millions de francs en 2000) et les crédits de paiement destinés à régler les opérations engagées diminuent de 33 % à 12,3 millions de francs

2. Le service national des objecteurs de conscience

Le jeu cumulé de la politique de remboursement des dettes et de la fin du service national commence à se faire sentir puisque les crédits consacrés au service national des objecteurs de conscience (chapitre 37-01) passent de 106 millions de francs en 2000 à 49 millions de francs en 2001.

3. Les interventions en faveur des droits des femmes

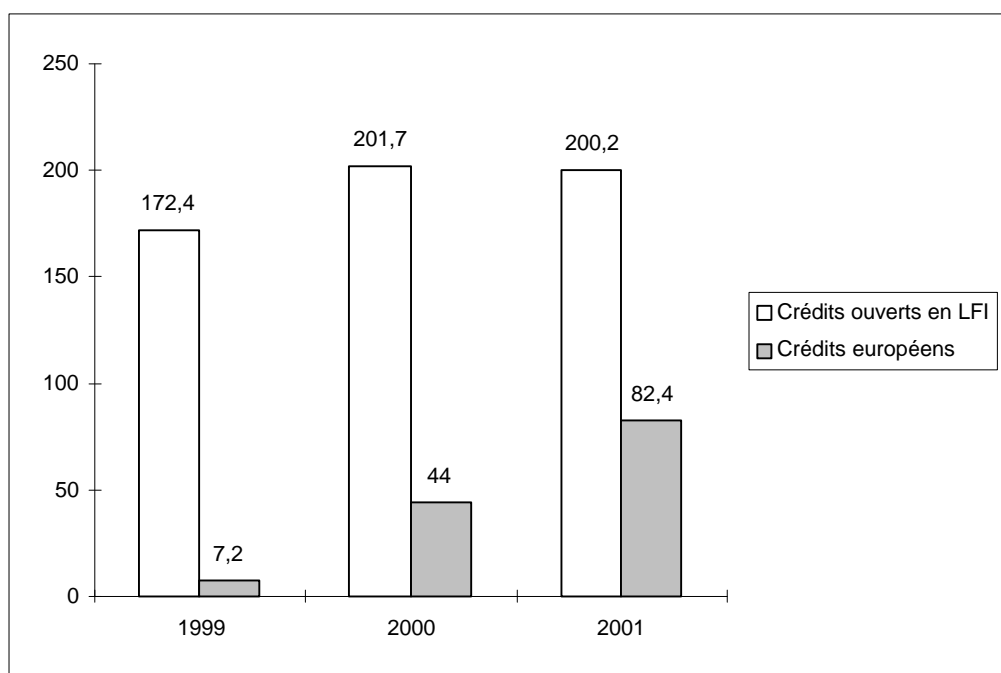
Les crédits consacrés aux interventions en faveur des droits des femmes (chapitre 43-02) sont augmentés de 7,1 millions de francs pour s'établir à 107,2 millions de francs en 2001, soit une hausse de 7 % qui succède à celle de 25 % de la loi de finances initiale pour 2000. Ces crédits supplémentaires iront au financement de l'accompagnement à la création

d'entreprises (10 millions de francs) et à l'accès aux droits et la lutte contre les violences et l'exclusion (11,5 millions de francs).

Le mouvement en faveur des dépenses déconcentrées observé l'année dernière s'inverse puisque ces dernières (article 20) diminuent de 2,1 millions de francs, tandis que les actions menées en centrale (article 10) voient leurs crédits augmenter de 9,2 millions de francs. Au total, les dépenses déconcentrées représentent 71,3 % du total des crédits.

La loi de finances pour 2000 avait créé un nouveau « jaune » spécifiquement consacré aux droits des femmes. Il montre un léger tassement des crédits nationaux consacrés à cette politique, plus que compensé par la progression des crédits européens.

Evolution des crédits consacrés aux droits des femmes



4. La formation des travailleurs sociaux

Les crédits consacrés en 2001 au fonctionnement des écoles de formation des travailleurs sociaux (chapitre 43-33) s'élèvent à 733,1 millions de francs contre 703,8 millions de francs en 2000, soit une hausse de 4,2 %.

Les dépenses déconcentrées en faveur de la formation des professions sociales (article 20) augmentent de 2,8 % à 632,4 millions de francs afin d'étendre, suite à la loi de lutte contre les exclusions, la capacité des centres de formation des travailleurs sociaux.

Les crédits des bourses, des rémunérations d'étudiants et des indemnités versées aux travailleuses familiales en cours d'emploi progressent quant à eux de 13 % à 87 millions de francs (article 30).

La subvention à l'institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe (article 60) augmente de 1,9 million de francs (+ 18,4 %) à 12,2 millions de francs suite au transfert d'emplois réalisés en 2000, par un transfert de crédits de rémunérations auparavant inscrits au titre III.

5. Le développement social

a) Les dépenses en faveur de la famille et de l'enfance

Les crédits inscrits aux articles 10 (dépenses non déconcentrées) et 20 (dépenses déconcentrées) du chapitre 46-31 consacrés à la famille et à l'enfance augmentent de 9,5 millions de francs soit une hausse de 8,2 % des moyens d'action sociale destinée à financer le réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents. Au total, 125 millions de francs de crédits sont inscrits en faveur de la famille et de l'enfance.

b) Les dépenses en faveur des personnes âgées et handicapées

L'action sociale en faveur des personnes âgées et handicapées (articles 30 et 50) bénéficiera en 2001 de 345,7 millions de francs de crédits, soit une hausse de 179 millions de francs (plus du double des crédits 2000). Cet effort particulièrement important vise :

- à financer la généralisation pour 70 millions de francs de la coordination gérontologique assurée par les centres locaux d'information et de coordination (CLIC) ;
- à financer pour 67 millions de francs l'augmentation du nombre des auxiliaires de vie des personnes handicapées ;
- à financer pour 40 millions de francs la création de 20 sites dits « d'aide technique » pour personnes handicapées ;
- à étendre pour 2 millions de francs le dispositif d'écoute et de signalement contre la maltraitance de personnes âgées.

c) Les centres d'aide par le travail

Les crédits alloués aux centres d'aide par le travail par l'article 40 du chapitre 46-31 « développement social » s'élèveront à 6,68 milliards de francs en hausse de 203,7 millions de francs (+ 3,1 %). Cela permettra de financer la création de 1.500 places pour 105 millions de francs. 98 millions de francs supplémentaires sont la conséquence de la hausse du taux directeur.

d) Les actions en faveur des rapatriés

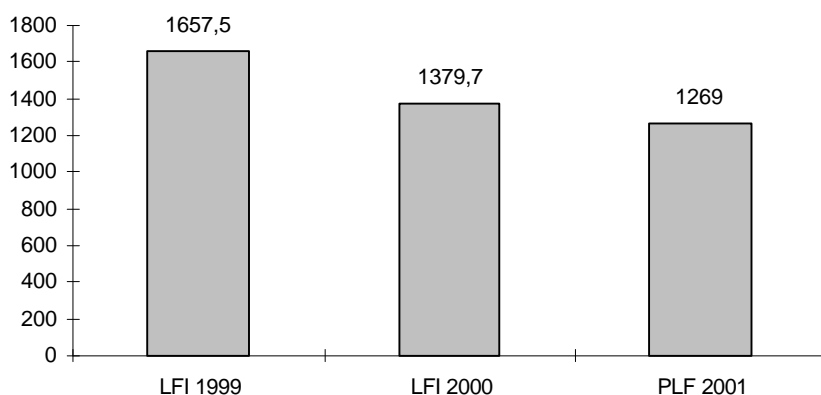
Le budget de la santé et la solidarité intègre depuis 1998 les crédits consacrés aux prestations sociales et aux actions culturelles en faveur des rapatriés, qui constituent les articles 61 et 62 du chapitre 46-31 « développement social ».

La dotation de ces articles est respectivement de 14 et 74 millions de francs, en baisse de 12 millions de francs (- 12 %) après une baisse de 35 millions de francs en 2000 (- 25 %). Ils sont destinés au financement du plan d'actions 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.

L'Assemblée nationale a adopté, contre l'avis du gouvernement un amendement prévoyant la création d'un nouveau chapitre 46-32 « Actions en faveur des rapatriés » doté des 88 millions de francs inscrits à ces deux articles, isolant ainsi dans la nomenclature du budget de la santé et de la solidarité les actions en faveur des rapatriés.

Parallèlement, l'ensemble des crédits du budget de l'Etat en faveur des rapatriés continuera à décroître en 2001 pour atteindre 1,27 milliard de francs en baisse de 8 % par rapport à 2000. Cette diminution de 110 millions de francs des crédits s'explique par : une économie de 60 millions de francs sur la contribution de l'Etat à l'amélioration des retraites des rapatriés, une économie de 59 millions de francs sur les garanties de retraite des anciens agents des services publics, une économie de 10 millions de francs sur les garanties de retraites accordées aux anciens agents des établissements publics et sociétés concessionnaires, et une économie de 12 millions de francs sur les crédits de la santé et de la solidarité ; en sens inverse une augmentation de 40 millions de francs de l'article consacré à l'indemnisation des rapatriés.

Evolution des crédits aux rapatriés



Enfin, il convient de noter la création d'un article spécifique pour accueillir les crédits d'équipement destinés à la « préservation et au développement du patrimoine culturel des Français rapatriés d'outre-mer » (article 90 du 57-93), même s'il n'est pas doté.

e) L'économie solidaire

Elevée au rang de secrétariat d'Etat, l'économie solidaire bénéficie en 2001 de 42,5 millions de francs supplémentaires soit un triplement de ses moyens d'intervention, répartis au chapitre 46-31 entre dépenses non déconcentrées de l'article 71 (19 millions de francs) et dépenses déconcentrées de l'article 72 (37 millions de francs). Il s'agit de « *poursuivre le financement de l'appel à projet* » et de « *diversifier les actions en direction de l'économie sociale et solidaire* ».

6. Les prestations obligatoires de développement social

a) L'allocation aux adultes handicapés

La contribution de l'Etat au financement de l'AAH, inscrite à l'article 10 du chapitre 46-33 « prestations sociales en faveur du développement social », s'accroît de 990 millions de francs en 2001 (+ 3,9 %), pour atteindre 26,54 milliards de francs. La hausse est due en partie à la revalorisation de la prestation, en partie à la croissance du nombre des allocataires.

b) Le Fonds spécial d'invalidité

La dotation du Fonds spécial d'invalidité inscrite à l'article 60 du chapitre 46-33 reste identique à celle de 2000 et 1999 à 1,592 milliard de

francs. Elle sert à financer une allocation supplémentaire à caractère différentiel, pour les bénéficiaires d'une pension d'invalidité au titre d'une incapacité permanente ayant réduit des deux tiers au moins leur capacité, lorsque cette pension est inférieure à un plafond de ressources.

c) 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 conséquence, la dotation correspondante de l'article 20 du chapitre 46-33 est portée à 680 millions de francs contre 600 millions de francs en 2000, soit une hausse de 13,3 % qui fait suite à des hausses de 5 % en 2000, 11 % en 1999 et 18,3 % en 1998.

d) Les prestations diverses

Les autres prestations représentent 425,5 millions de francs, toutes stables par rapport à 2000. Les crédits sont répartis en trois articles du chapitre 46-33 :

- 350 millions de francs au titre de l'aide sociale (article 50) ;
- 68 millions de francs au titre des allocations et prestations diverses (article 30) ;
- 7,5 millions de francs pour couvrir les dépenses d'allocations supplémentaires en faveur des ressortissants de l'aide sociale (article 40).

7. Les subventions à divers régimes de protection sociale

Les crédits consacrés à la protection sociale outre-mer (articles 50,60 et 70 du chapitre 47-23) augmentent de 5,6 millions de francs (après une baisse en 2000 de 14,6 millions de francs) pour s'établir à un montant total de 248,5 millions de francs (+ 2,3 %). L'essentiel de ces crédits et la totalité de leur augmentation sont destinés à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna (212,6 millions de francs, dont 5 millions supplémentaires pour financer la lutte contre la précarité des logements en Polynésie et 1,5 million supplémentaires pour l'aide aux personnes âgées à Wallis-et-Futuna), le solde étant partagé entre Saint-Pierre-et-Miquelon (5,9 millions de francs en baisse de 900.000 francs) et Mayotte (30 millions de francs).

8. Les subventions d'équipement social

Les subventions d'équipement social (articles 10, 20, 30, 50 et 60 du chapitre 66-20) augmentent de 118,85 millions (+ 58,5 %) en autorisations de programme (AP), pour atteindre 322 millions de francs, mais diminuent de 108,4 millions de francs (- 41 %) en crédits de paiement (CP), pour s'établir à 156,2 millions de francs.

Plus de la moitié des ces sommes sont consacrées à la transformation des établissements d'hébergement des personnes âgées, à raison de 170 millions de francs en autorisations de programme (132,7 en 2000) et de 100 millions de francs en crédits de paiement (207 en 1999).

Evolution des subventions d'équipement social (66-20)

(en millions de francs)

	LFI 2000		PLF 2001		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Etablissements pour enfants et adultes handicapés (article 10)	13,7	22,5	70	16,5	+ 410 %	- 26,7 %
Autres équipements sociaux (article 20)	21,4	6,4	70	19	+ 230 %	+ 200 %
Transformation des établissements d'hébergement des personnes âgées (article 30)	132,75	207	170	100,05	+ 28 %	- 51,7 %
Centres de formation des personnels sociaux (article 50)	20,3	10,3	12	8,4	- 41 %	- 18,5 %
Etablissements nationaux pour jeunes sourds et jeunes aveugles (article 60)	15	18,4	-	12,3	- 100 %	- 33 %
Total	230,15	264,6	322	156,2	+ 58,5 %	- 41 %

D. L'INTÉGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

Les crédits consacrés aux politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion s'élèvent pour 2001 à 47 milliards de francs contre 44,75 milliards de francs en 2000, en augmentation de 5 %. Ils représentent 49,6 % du budget

de la santé et de la solidarité contre 49,3 % en 2000. La hausse s'explique par la progression des crédits en faveur des *minima* sociaux (950 millions pour le revenu minimum d'insertion (RMI), 330 millions pour l'allocation de parent isolé (API)), la baisse des crédits en faveur de la couverture maladie universelle (CMU) et de l'aide médicale (545 millions) et le transfert à l'Etat de la subvention au FASTIF (1,12 milliard de francs).

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 inscrits aux articles 10 et 20 du chapitre 46-81 « action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration » augmentent de 18 % après une hausse de 20 % en 2000, pour s'établir à 1,342 milliard de francs.

Cette forte progression s'inscrit dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions et s'explique par une hausse de 108 millions de francs des crédits affectés à l'hébergement d'urgence en Ile-de-France, de 47,5 millions de francs de ceux des résidences sociales, de 30 millions de francs des fonds de solidarité eau et de 30 millions de francs de la dotation au FONJEP,

b) Les centres d'hébergement et de réadaptation sociale

Les crédits consacrés aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) inscrits à l'article 30 du chapitre 46-81 bénéficient d'une progression de 81 millions de francs (soit une hausse de 3,1 % après une hausse équivalente en 2000) pour atteindre 2,64 milliards de francs afin notamment de créer 500 places supplémentaires (41 millions de francs) et de financer la hausse du taux directeur (40 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 106,1 millions de francs en hausse de 34,6% (articles 40 et 50 du chapitre 46-81) qui porte pour 12,5 millions de francs sur les dépenses non déconcentrées (40,8 millions) et pour 14,6 millions sur les dépenses déconcentrées (65,3 millions de francs). Il s'agit de financer les contrats d'agglomération conclus entre l'Etat et les communes pour les programmes locaux d'insertion des immigrés, la lutte contre les discriminations raciales et l'accompagnement social dans les centres de rétention.

Les allocations d'attente et les aides financières diverses pour les réfugiés et les demandeurs d'asile bénéficient de 24 millions de francs supplémentaires, pour atteindre 63 millions de francs (article 70 du chapitre 46-81), soit une hausse très importante de 61,5 % afin de faire face aux besoins.

Enfin, les CHRS pour les réfugiés (article 60 du chapitre 46-81) bénéficient de 87 millions de francs de crédits supplémentaires à 401,2 millions de francs (+ 27,7 %) afin notamment de financer la création de 1.000 places supplémentaires au 1^{er} juillet 2001, de consolider les 1.000 nouvelles places créées en 2000 et de prendre en compte la hausse du taux directeur.

d) La subvention au FASTIF

En contrepartie de la prise en charge par la branche famille de la sécurité sociale de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, l'Etat inscrit dans le projet de budget pour 2001, à un nouvel article 80 du chapitre 46-81, la subvention au FASTIF pour un montant de 1,12 milliard de francs. Ce transfert est formellement prévu par l'article 56 du présent projet de loi de finances (voir *infra*). Cette subvention augmente cependant de 13,6 % par rapport à celle versée auparavant par la branche famille.

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 2001 à 6,6 milliards de francs contre 7 milliards de francs en 2000, inscrits à l'article 10 du chapitre 46-82. Cette diminution de 400 millions de francs s'explique par plusieurs mouvements :

- la dotation pour 2000 a probablement été surestimée en raison de la lenteur de montée en charge du dispositif ;
- le nombre de bénéficiaires a probablement été surestimé ;
- en revanche, comme votre rapporteur spécial le devinait dans l'avis qu'il avait consacré au projet de loi portant création de la couverture maladie universelle, les dépenses par bénéficiaire sont supérieures aux 1.500 francs budgétés.

Le ministère explique que des reports de crédits de 2000 permettront ainsi de faire face aux dépenses de 2001 tout en diminuant les dépenses inscrites à l'article 10. Si un tel jeu peut se justifier pour des services budgétaires et financiers, il est difficilement acceptable pour le Parlement. La représentation nationale ne peut finalement guère savoir le montant exact de la subvention de l'Etat au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (dont les initiales pourraient être « FFPCURM »). De même, il n'a pas d'indication sur les autres ressources de cet établissement, ses dépenses réelles, etc.

Par ailleurs, le gouvernement a annoncé lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 que le plafond de ressources pour bénéficiaire de la CMU serait relevé et les droits en cours prolongés jusqu'au 30 juin 2001. Le coût de cette mesure n'est pas pris en compte dans le projet de loi de finances 2001 ce qui nuance grandement la pertinence de la baisse de 400 millions de francs quand on sait que l'estimation du surcoût annoncé serait comprise entre 500 millions et un milliard de francs.

b) L'aide médicale

Les sommes inscrites au titre de l'aide médicale d'Etat à l'article 20 du chapitre 46-82 diminuent de 145 millions de francs à 350 millions de francs (- 30 %). L'aide médicale de l'Etat n'intervient plus que pour les étrangers en situation irrégulière et les personnes soignées en France pour raison humanitaire. Cependant, cette dotation semble bien insuffisante en raison de l'existence de 900 millions de francs de dettes accumulées au 31 décembre 1999 et de besoins croissants exprimés par les services déconcentrés. Il y a là une véritable « impasse budgétaire ».

3. Les prestations de solidarité

a) L'allocation de parent isolé

La contribution de l'Etat au financement de l'API figure à l'article 10 du chapitre 46-83. Les crédits augmentent de 7,1 % après une hausse de 2,8 % en 2000. Ils s'élèveront ainsi à 4,68 milliards de francs en 2001. Les 331 millions de francs de hausse s'expliquent par la revalorisation de la prestation (0,9 %), par la progression du nombre de bénéficiaires (0,5 %) et par l'existence de retards de paiement dont il faut espérer qu'ils disparaîtront.

b) Le revenu minimum d'insertion

Les crédits consacrés à l'allocation du RMI (article 20 du chapitre 46-83) s'accroissent de 3,3 % (après une hausse de 8,7 % en 2000) et atteignent 29,65 milliards de francs contre 28,7 milliards de francs l'an passé.

Cette progression de 950 millions de francs est là aussi justifiée par la revalorisation de la prestation (0,9 %), et par l'existence de retards de paiement très importants qui ne sont pas compensés par la baisse attendue du nombre de bénéficiaires (0,7 %, première baisse depuis la création de l'allocation).

4. Les subventions d'équipement social

Avec 30 millions de francs d'autorisations de programme contre 50,8 millions en 2000 et 75,1 millions en 1999, les établissements de réinsertion sociale et professionnelle (article 40 du chapitre 66-20) voient leurs possibilités d'engagement diminuer de 41 % (après une baisse de 34 % en 2000). Les crédits de paiement diminuent eux aussi fortement de 53,86 à 29,75 millions de francs (baisse de 44,7 %).

E. LA GESTION DES POLITIQUES DE SANTÉ ET DE SOLIDARITÉ

L'agrégat « administration générale » change de nom en 2001 pour prendre celui de « gestion des politiques de santé et de solidarité », sans que l'on perçoive bien l'apport conceptuel de cette nouvelle dénomination.

Les dépenses de l'agrégat augmenteront en 2001 de 510 millions de francs à 6 milliard de francs contre 5,49 milliards en 2000, soit une hausse de 9,3 % qui s'explique en partie par le transfert en loi de finances initiale et non plus en cours d'année de la part des cotisations sociales maladie payées par l'Etat pour un montant de 169 millions de francs.

Au total, les dépenses de l'administration générale représentent en 2001 6,2 % des moyens de paiement du budget de la santé et de la solidarité (contre 6,1 % en 2000 et 6,6 % en 1999).

1. Les dépenses de personnel

Avec 4,6 milliards de francs, les dépenses de personnel représentent plus des trois quarts des dépenses de l'agrégat mais seulement 4,85 % de

l'ensemble des dépenses du budget de la santé et de la solidarité. Les crédits inscrits à ce titre augmentent de 298 millions de francs (+ 7 %).

a) Les rémunérations

Les crédits inscrits au chapitre 31-41 « rémunérations principales » passent de 2,178 à 2,231 milliards de francs, soit une progression de 2,4 % portant en quasi totalité sur l'administration centrale (48,7 millions de francs) dont les moyens humains seront renforcés avec 252 agents supplémentaires.

Au total, le ministère comptera en 2001 14.643 agents dont 14.059 titulaires et 584 contractuels.

Le chapitre 31-96 « autres rémunérations » diminuera quant à lui légèrement (un million de francs) à 240 millions de francs ce qui recouvre des évolutions différenciées : 3 millions de francs supplémentaires pour l'administration centrale, 4 millions supplémentaires pour les services déconcentrés mais une suppression de 8 millions de francs des crédits inscrits pour la rémunération de personnels de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification. Ce dernier point se justifie par la résorption de l'emploi précaire et des mises à disposition.

b) Les indemnités et allocations

Les crédits inscrits au chapitre 31-42 augmentent de 52,5 millions de francs à 527,26 millions de francs (+ 11 %). Cette hausse se justifie par un plan de revalorisation indemnitaire de 40 millions de francs des personnels et par les différents mouvements sur les emplois. Il convient de noter un réajustement des indemnités de cabinet de 150.000 francs, probablement en raison de la création du nouveau secrétariat d'Etat à l'économie solidaire.

c) Les remboursements des dépenses de personnel

Le chapitre 37-12 qui concernait les remboursements de dépenses de personnel des DDASS voit son intitulé modifié et son objet élargi au remboursement, de toutes les dépenses de personnel. Deux articles sont créés en sus de celui relatif aux DDASS (article 10) : l'article 20 pour le remboursement des personnels mis à disposition et l'article 30 pour divers remboursements de personnel (emplois de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification, personnels du ministère de la défense).

La dotation de l'article 10 reste inchangée à 3,5 millions de francs. L'article 20 est doté de 24,4 millions de francs et l'article 30 de 10,5 millions de francs. Il s'agit d'accompagner l'effort engagé par le ministère pour clarifier et assainir la situation des mises à disposition notamment (voir *infra*).

d) Les charges sociales

(1) La participation aux charges de pension

Les crédits inscrits au chapitre 32-97 « participation aux charges de pensions » diminuent de 4,9 millions de francs à 1,18 milliard de francs.

(2) Les cotisations sociales

Alors que les cotisations sociales maladie étaient auparavant transférées en gestion, elles sont désormais inscrites dès le projet de loi de finances initial, ce qui conduit à une très forte progression des crédits du chapitre 33-90 « cotisations sociales - part de l'Etat » : hausse de 186 millions de francs à 307,7 millions de francs, dont 178 millions sont imputables au changement de périmètre et 8 millions à l'évolution des besoins.

e) Les prestations sociales

Les crédits inscrits au chapitre 33-91 au titre des prestations sociales augmentent pour 2001 de 6,3 millions de francs, dont 5 millions de francs en raison de l'ajustement aux besoins et le solde de la modification de la structure des emplois. Ils s'élèveront ainsi à 64,55 millions de francs

f) Les autres dépenses d'action sociale

Les moyens affectés aux autres dépenses d'action sociale (chapitre 33-92) augmenteront de 6 millions de francs à 50,6 millions de francs (+ 13,5 %), cette forte hausse résultant de la hausse des moyens affectés à la médecine préventive, à la restauration et au logement.

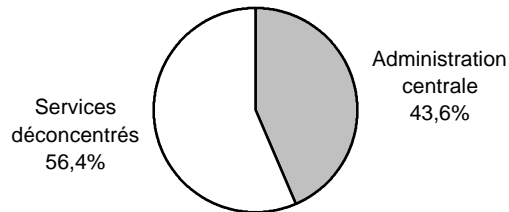
2. Les moyens des services

Cette partie de l'agrégat continue à connaître de fortes variations liées à un effort de clarification. En 2000, l'ensemble des moyens de fonctionnement avait été regroupé au sein d'une même partie « Matériel et fonctionnement des services ». En 2001, la présentation du chapitre réservoir 34-98 est bouleversée pour faire apparaître les moyens dont dispose chaque catégorie de service. Ceci rend les comparaisons et analyses plus délicates mais devrait favoriser la clarté dans les années à venir si tant est que la nomenclature ne change pas de nouveau.

a) Les moyens de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement de l'administration générale, regroupés dans le chapitre 34-98, passent de un milliard de francs en 2000 à 1,12 milliard de francs, soit une progression de 12 %. Cette forte hausse recouvre en réalité plusieurs priorités : 23 millions de francs supplémentaires pour les loyers de l'administration centrale (location d'un immeuble rue Brançon), 20 millions de francs pour les locaux des services déconcentrés, 4 millions de francs transférés de l'article 20 du chapitre 47-11 pour des actions d'accompagnement du plan de lutte contre le cancer notamment.

Répartition des moyens de fonctionnement



Répartition des moyens de fonctionnement du chapitre 34-98

(en millions de francs)

Services	Dotation 2001
Administration générale services communs (art. 10)	190,1
Service d'information et de communication (art. 20)	54,2
IGAS (art. 30)	2,1
Service chargé de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (art. 41)	4,7
Service chargé des politiques de santé (art. 42)	16,25
Service chargé de l'hospitalisation et de l'offre de soins (art. 43)	21,6
Service chargé de l'action sociale (art. 46)	0,2
Service chargé de l'économie solidaire (art. 47)	18
Service chargé de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques-recherche (art. 50)	0,9
Services chargés de l'informatique et des réseaux (art. 60)	141,7
Services chargé de l'enseignement et de la formation permanente des personnels (art. 81)	19,4
Représentation à l'étranger, dépenses non déconcentrés (art. 82)	2
Représentation à l'étranger, dépenses déconcentrées (art. 83)	2,6
Délégations régionales aux droits des femmes (art. 84)	6,15
Sous-direction des naturalisations (art. 86)	9,55
Cour nationale de l'incapacité et de la bonification (art. 87)	5
Bureau des pensions et des accidents du travail (art. 88)	1,7
Services déconcentrés	627
Total	1.123,2

S'agissant de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification (CNIT) au cours de la discussion à l'Assemblée nationale le gouvernement a souhaité augmenter les crédits de la Cour (5 millions de francs) d'1,5 million de francs pour financer sa réforme, mais a dû retirer son amendement après débats vifs sur le peu de temps laissé aux parlementaires pour évaluer le dispositif proposé.

b) Les statistiques et études générales

Les crédits inscrits au chapitre 34-94 augmenteront fortement (de 10,06 millions de francs soit une hausse de 25 %) à 52,2 millions de francs,

répartis entre les études (32,2 millions de francs article 10) et les statistiques (20 millions de francs, article 20). Il ne s'agit cependant pas de moyens nouveaux mais de mesures de transfert en provenance d'autres chapitres budgétaires.

c) L'Ecole nationale de la santé publique

La subvention à l'Ecole nationale de la santé publique (article 80 du chapitre 36-81) est augmentée de 750.000 francs par rapport à 2000, ce qui fait suite à une baisse de deux millions de francs en 1999 et 2000. Elle s'établira à 64 millions de francs. L'ENSP attend un nouveau contrat d'objectifs et de moyens.

d) Les frais de justice et de réparations civiles

Le montant de la dotation prévue pour les frais de justice et de réparations civiles (chapitre 37-91), reconduite en 2001 au niveau de 10,53 millions de francs, comme en 2000 et 1999, est purement indicatif. En pratique, les dépenses constatées en exécution ont toujours été très supérieures ces dernières années.

3. La coopération internationale

Le projet de budget 2001 prévoit la création d'un nouveau chapitre (42-01) uniquement dédié aux dépenses de coopération internationale du ministère de l'emploi et de la solidarité, doté de 32 millions de francs dont 20 millions de francs en provenance de la section emploi au titre des contributions du ministère au Bureau international du travail (BIT) - article 30. La contribution à l'initiative de solidarité thérapeutique internationale est elle aussi inscrite dans ce nouveau chapitre, pour 10 millions de francs (en baisse de 11 millions de francs) - article 50 - ainsi que 2 millions de francs au titre des actions internationales du secteur santé-solidarité (article 10).

4. Les équipements administratifs, sanitaires et sociaux

Les dépenses en capital voient leurs crédits de paiement diminuer fortement de près de 44 % à 58,95 millions de francs, tandis que les autorisations de programme restent stables à 96 millions de francs. Il faut cependant noter la priorité donnée à l'administration centrale qui « récupère » 5 millions de francs d'AP des services déconcentrés et voit ses crédits de paiement diminuer moins vite que ceux des services déconcentrés.

Dépenses d'équipements de l'administration générale (57-93)

(en millions de francs)

	LFI 2000		PLF 2001		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Administration centrale (art. 10)	55	47,5	60	34,5	+ 9 %	- 27,4 %
Services déconcentrés (art. 30)	35	52,5	30	19,5	- 14,3 %	- 62,8 %
Recherche (art. 70)	6	4,95	6	4,95	-	-
Total	96	104,95	96	58,95	-	- 43,8 %

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. LE POIDS DES MINIMA SOCIAUX

En 2001, 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 en 2001 à la CMU, à l'API, à l'AAH et au RMI s'élèvera en 2001 à 67,57 milliards de francs contre 65,6 milliards de francs en 2000.

**Montant et évolution des prestations sociales
dans le budget de la santé et de la solidarité**

(en milliards de francs)

	LFI 2000	Part du budget de la santé et de la solidarité	PLF 2001	Part du budget à structure constante	Ecart	Evolution (en %)
RMI	28,7	31,6 %	29,65	31,7 %	+ 0,95	+ 3,1 %
AAH	25,55	28,1 %	26,54	28,4 %	+ 0,99	+ 3,9 %
API	4,35	4,8 %	4,68	5 %	+ 0,33	+ 7,6 %

CMU	7	7,7 %	6,6	7 %	- 0,44	- 5,7 %
Total	65,6	72,2 %	67,47	72,2 %	+ 1,87	+ 2,85 %

La stabilité apparente de la part des *minima* sociaux en valeur relative (72,2 % du budget à structure constante) résulte d'une diminution des crédits de la CMU. Or, le gouvernement a annoncé dans le cadre de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 une revalorisation des plafonds de ressources et une prolongation des droits pour un coût non budgété compris entre 500 millions et un milliard de francs qu'il faudra bien financer et qui viendra accroître cette part des *minima* sociaux dans le budget

Votre rapporteur spécial critique fermement la multiplication de mécanismes à guichets ouverts ne permettant aucun contrôle des dépenses et soumis à fortes variations. Il remarque ainsi le nombre toujours croissant des « handicapés » touchant l'AAH et des « parents isolés » touchant l'API.

Il en résulte que sur une augmentation à structure constante du budget de la santé et de la solidarité de 2,5 milliards de francs, 1,87 milliard, soit les trois quarts, sont absorbés par des hausses de dotations des *minima* sociaux.

Ces dernières augmentant à un rythme supérieur à celui de leur revalorisation (0,9 %) force est de constater que le contexte de forte croissance économique et de redressement de l'emploi ne profite pas à tous.

B. LA SANTÉ PUBLIQUE ET L'OFFRE DE SOINS OUBLIÉES

Les dépenses de santé publique et d'offre de soins devraient constituer des priorités pour le gouvernement.

En effet, les questions de santé publique ne manquent pas, qu'il s'agisse de sécurité alimentaire, de fléaux sanitaires, du cancer, etc.

Parallèlement, la progression sans fin des dépenses d'assurance maladie justifierait un effort de niveau équivalent en faveur de la mise en place de politiques de régulation.

Il n'en est rien. L'agrégat politiques de santé publique verra ses dépenses diminuer de 4,1 % le faisant passer de 2,7 à 2,4 % du budget de la santé et de la solidarité. Quant à l'agrégat offre de soins, il voit ses crédits diminuer de 2,6 %, passant de 1,7 à 1,6 % des dépenses du ministère.

Cette tendance n'est pas nouvelle. Par exemple, les dépenses relatives à l'offre de soins étaient encore de 2 % du budget de la santé et de la solidarité 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.

Le moindre des paradoxes n'est d'ailleurs pas l'absence de réutilisation des crédits économisés par les transferts à l'assurance maladie pour financer des actions de santé publique. De même, que dire devant la sous-consommation et la réduction des crédits de paiement affectés aux restructurations hospitalières ?

Au delà des changements de périmètre, il n'y a dans ce budget nulle volonté politique d'aborder de front (et de se donner les moyens de le faire) les questions clefs des outils de régulation des dépenses et de promotion de la santé publique.

C. LES PROBLÈMES LAISSÉS PENDANTS

Votre rapporteur spécial se voit contraint de renouveler cette année plusieurs remarques déjà formulées l'année dernière.

La première a trait aux mises à disposition. Votre rapporteur spécial ne peut bien sûr que se féliciter de voir amorcé le mouvement appelé de ses vœux de résorption de cette pratique qui revenait à faire dépendre la direction des hôpitaux du personnel des hôpitaux, la direction de la sécurité sociale de celui des caisses de sécurité sociale, et l'encadrement du ministère de la santé et de la solidarité du budget de l'assurance maladie.

Cependant, il doit déplorer le maintien à un niveau élevé de personnels encore mis à disposition dans des conditions déontologiques, financières, voire réglementaires, douteuses. Il espère vivement que le mouvement entamé s'amplifiera l'année prochaine.

S'agissant encore des emplois, il peut paraître toujours étonnant qu'au moment même où se développent, avec des moyens importants, des structures autonomes qui assument plusieurs fonctions essentielles du ministère, le budget de la santé et de la solidarité bénéficie de 216 emplois supplémentaires et 105 millions de francs de moyens de fonctionnement supplémentaires (après 100 créations d'emplois et 150 millions de francs de moyens de fonctionnement supplémentaires en 2000).

La seconde remarque concerne la pratique de la globalisation des crédits. Si elle présente pour les gestionnaires un intérêt évident par des gains d'efficacité, plus de souplesse et de lisibilité, elle devrait s'accompagner

d'indicateurs fiables mettant la représentation nationale en mesure d'évaluer précisément et facilement l'évolution des crédits. Le changement complet de la nomenclature du chapitre 34-98 « moyens de fonctionnement » rend ainsi impossible toute comparaison avec l'année écoulée, ce qui n'est pas satisfaisant.

Par ailleurs, persistent quelques dépenses oubliées qui ne manqueront pas de se rappeler au bon souvenir des gestionnaires du ministère. Outre celles occasionnés par les annonces sur la CMU, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'absence dans le projet de loi de finances pour 2001 des 500 millions de francs promis par l'Etat pour la dotation 2001 du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante créé par l'article 42 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Comme l'an passé, l'Etat prend des engagements sans les inscrire financièrement, au risque soit de revenir sur sa parole, soit de fausser la sincérité de la loi de finances initiale.

Enfin, les dépenses d'investissement demeurent les sacrifiées des budgets successifs puisqu'elles ne représentent plus que 422,65 millions de francs contre 762 millions de francs en 2000.

*

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 donne pas à la santé publique la place primordiale qu'elle devrait pourtant y occuper puisqu'il en diminue les crédits. Enfin, il laisse pendants les problèmes dénoncés depuis longtemps par votre rapporteur spécial.

IV. ARTICLES RATTACHÉS

A. L'ARTICLE 54 : PROROGATION D'AIDES AU LOGEMENT EN FAVEUR DES HARKIS

Le présent article a pour objet de proroger au 31 décembre 2002 le bénéfice de certaines aides au logement en faveur des harkis, instaurées par la loi de 1994.

1. Le texte proposé

La loi n° 94-488 du 11 juin 1994 a prévu trois aides au logement en faveur des rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie (les « harkis »).

- l'aide à l'acquisition de la résidence principale (article 7) pour 80.000 francs ;
- l'aide à l'amélioration de la résidence principale (article 8) en faveur des foyers non imposables (15.000 francs pouvant être portés à 50.000 francs) ;
- l'aide à la résorption du surendettement d'origine immobilière (article 9), variable et accordée par les commissions d'aide au désendettement immobilier des anciens membres des formations supplétives et assimilés, les COMADEF.

Ces trois aides devaient venir à échéance le 30 juin 1999, mais le Parlement les a prolongées jusqu'au 31 décembre 2000 dans le II de l'article 47 de la loi de finances rectificative pour 1999. Cette prorogation s'inscrivait dans le cadre de la prolongation de l'ensemble des dispositions de la loi de 1994. Elle a été décidée par circulaire interministérielle du 31 mai 1999 pour toutes les mesures dont l'application ne nécessitait pas un support législatif. En revanche, il convenait d'adopter un dispositif législatif pour les articles 7, 8 et 9, la loi prévoyant expressément la date d'arrêt des mesures. Le financement de cette prolongation devait être assuré par les ressources budgétaires existantes.

Ces aides ont représenté une dépense budgétaire décroissante inscrite au chapitre 46-31 du budget de la santé et de la solidarité.

Les aides au logements en faveur des harkis

(en millions de francs)

	1998	1999	2000	2001
Aide à l'acquisition de la résidence principale	14,19	10,23	8	5,6
Aide à l'amélioration de la résidence principale	9,98	8,65	8	7
Aide à la résorption du surendettement d'origine immobilière	13	18,8	5,5 *	nd
Total	37,17	37,68	21,5	nd

* Six premiers mois 2000

Leur prolongation est à nouveau demandée, cette fois pour deux ans, en raison d'une part de la situation encore difficile de la communauté harkie, d'autre part du retour en France de certains foyers de harkis qui s'étaient installés en Allemagne dans le cadre des Forces françaises. Ces harkis ont donc rejoint le territoire français à la suite de ces dernières.

2. La position de votre commission

La prolongation de l'application de la loi, paraît justifiée par les conséquences qu'entraînerait une clôture au 31 décembre prochain.

En effet, si une date de clôture se justifie d'une manière générale pour les dispositifs d'indemnisation, il serait très regrettable que des cas encore en souffrance ne trouvent pas de solution. La clôture pure et simple engendrerait ainsi des difficultés personnelles alors même que le dispositif de la loi de 1994 a été mis en place afin de parachever un dispositif d'indemnisation globale, pour solder la dette de la Nation, non pour susciter des obstacles administratifs ajoutant à la douleur du passé des ressentiments présents.

Par ailleurs, la partie réglementaire du dispositif ayant été prolongée, il serait pour le moins paradoxal de supprimer le bénéfice des aides visées par cet article alors que d'autres, pas moins importantes, resteraient accessibles.

Votre rapporteur spécial vous proposera donc d'adopter cet article sans modification.

B. L'ARTICLE 55 : DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES PROPRES DE L'AFSSAPS ET DE L'ANAES

1. Le texte proposé

a) Une « redevance » au profit de l'AFSSAPS

Le I du présent article insère dans le code de la santé publique un article L. 5211-5-1 soumettant à paiement d'une redevance qui ne pourra excéder 30.00 francs l'inscription d'un dispositif médical à usage individuel (dit TIPS) sur la liste de l'article L. 165-1 du code de la sécurité sociale. Le produit de cette redevance est affecté à l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS).

Cette dernière a été créée par la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 et a la responsabilité de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme : médicaments, cosmétiques, etc. Elle évalue et contrôle notamment les dispositifs médicaux avant leur inscription sur la liste de l'article L. 165-1 du code de la sécurité sociale. Ils sont pour cela soumis à régime déclaratoire préalable. L'inscription sur la liste ouvre la voie à la prise en charge par la sécurité sociale. Cette inscription fait l'objet du dépôt d'un dossier auprès de l'AFSSAPS. Elle serait ainsi soumise au paiement d'une redevance qui peut se lire comme un droit d'entrée sur le marché.

L'AFSSAPS avait en 2000 un budget total de 506 millions de francs et employait 833 personnes. Ses recettes, énumérées à l'article L. 793-9 du code de la santé publique, provenaient :

- de taxes et redevances : 241,5 millions de francs ;
- de subventions de collectivités publiques autres que l'Etat : 182,7 millions de francs ;
- d'une subvention de l'Etat inscrite au budget de la santé et de la solidarité : 174,5 millions de francs ;
- de produits divers : 65 millions de francs ;
- de ventes de produits et services : 16,8 millions de francs.

La nouvelle redevance devrait rapporter 14,7 millions de francs en année pleine, et seulement 7,4 millions de francs en 2001. Cependant, . La perspective de sa création a permis à l'Etat de diminuer sa subvention de 1,6 % à 171,74 millions de francs.

b) Une contribution financière au profit de l'ANAES

Le II du présent article insère dans le code de la santé publique un article L. 1414-12-1 instituant une contribution financière des établissements de santé versée pour la procédure d'accréditation à l'agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES). Le montant de cette contribution est fixé par décret après avis du conseil d'administration de l'agence. Elle dépendra, ces critères étant appréciés au 31 décembre de l'année précédant la visite d'accréditation, du nombre de lits et places autorisés et du nombre de sites accrédités. Elle sera comprise entre 15.000 et 350.000 francs. Elle sera exigible dès la notification de la date de la visite d'accréditation. Elle sera rétroactive pour les établissements accrédités en 2000.

L'ANAES a été créée par l'ordonnance du 24 avril 1996 et a pour missions de contribuer à la maîtrise médicalisée des dépenses de santé et

d'améliorer la qualité des soins en comparant les pratiques médicales. Elle doit par exemple élaborer et valider des recommandations de bonne pratique et des références médicales. Elle est aussi chargée de l'accréditation des établissements de santé publics et privés, des réseaux de soins et des groupements de coopération sanitaire, soit près de 4.000 établissements. Il s'agit d'évaluer un établissement de manière indépendante et d'améliorer la qualité des soins qui y sont dispensés.

L'action de l'ANAES s'est révélée très éloignée des espérances mises en elle et des crédits budgétaires dont elle a disposés. Son budget 2000 s'élevait à 162,32 millions de francs dont 53,5 millions en provenance du budget de la santé et de la solidarité. La présente contribution devrait rapporter 240 millions de francs en quatre ans, dont 50 millions de francs en 2001, ce qui justifie une diminution de 89 % de la subvention budgétaire pour 2001 à 38 millions de francs.

2. La position de votre commission

a) Redevance ou taxe ?

L'AFSSAPS disposait en 2000 de pas moins de neuf taxes et redevances pour un montant de 234,5 millions de francs.

Taxes et redevances affectées à l'AFSSAPS

(en millions de francs)

	2000	2001
Droits d'auteurs et de reproduction	0,05	0,05
Taxe annuelle sur les spécialités pharmaceutiques	55	55
Redevance pour l'inscription d'un dispositif médical	-	7,35
Taxe annuelle sur les dispositifs médicaux	-	24
Droit progressif sur les demandes d'AMM	121,2	123,945
Contrôle de qualité des réactifs	2	1
Contrôle de qualité des analyses de biologie médicale	11	11
Redevances sur les demandes de visas de publicité	27	27
Redevance sur l'inscription de la modification d'inscription sur la liste des spécialités pharmaceutiques	15	16
Divers	3,2	0,6
Total	234,47	265,945

La nouvelle contribution, à laquelle s'ajouterait celle proposée à l'article 55 *bis* du projet de loi de finances, a pour but d'établir un mécanisme analogue à celui auquel sont soumis les fabricants de médicaments pour la demande d'inscription sur la liste des spécialités pharmaceutiques remboursables : en vertu de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967, la demande d'inscription ou de modification d'inscription sur la liste des spécialités remboursables s'accompagne du paiement d'une redevance. De même, pour les médicaments, les demandes d'autorisation de mise sur le marché (AMM) s'accompagnent en vertu de l'article L. 302 du code de la santé publique du paiement d'un droit progressif. Il s'agit par le présent I d'établir un droit équivalent pour les dispositifs médicaux.

Cependant la question se pose de connaître la nature juridique de ce prélèvement. On pourrait estimer, au regard de sa qualification de « redevance » et du fait qu'il vient en pendant de l'instruction du dossier en vue de l'inscription sur une liste (puisque la contribution serait exigible au dépôt du dossier et non seulement en cas de réponse favorable), qu'il s'agit de la rémunération d'un service rendu.

Cependant, votre rapporteur spécial ne l'estime pas et, en conséquence, regrette l'emploi du terme de redevance qui est de nature à prêter à confusion.

En effet, il n'aurait pas été nécessaire de faire figurer en loi de finances ce prélèvement s'il s'était agi d'une véritable redevance puisque le premier alinéa de l'article 5 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances prévoit que « *la rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle est instituée par décret en Conseil d'Etat* ». La seule présence en loi de finances suffit donc à disqualifier le terme de redevance pour lui préférer celui de taxe ou de droit. De plus, l'absence de proportionnalité du paiement au service permet d'écarter l'hypothèse d'une rémunération pour service rendu.

N'étant pas une redevance, ce prélèvement s'apparente donc à une imposition de toute nature, pour laquelle la loi doit fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement.

Ainsi, le I prévoit-il que l'assiette serait la « demande d'inscription d'un dispositif médical à usage individuel sur la liste prévue à l'article L. 165-1 du code de la sécurité sociale » ; le barème ne peut dépasser 30.000 francs ; les modalités de recouvrement sont celles des créances des établissements administratifs de l'Etat.

Le I propose donc un barème ce qui suppose que la taxe sera variable et donc qu'il ne s'agira pas d'un droit fixe et forfaitaire. Mais le texte proposé se garde bien de préciser les modalités d'établissement du barème, même de façon allusive. S'agit-il du poids du dossier, de la couleur de la reliure, du chiffre d'affaires attendu ? Le législateur l'ignore.

Certes d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le gouvernement et l'AFSSAPS souhaiteraient établir en réalité deux droits fixes, l'un pour la première demande, l'autre pour une modification apportée à un dispositif déjà inscrit. Dans le premier cas, le droit serait de 30.000 francs et dans le second de 15.000 francs.

La transmission de ces informations est intéressante, mais elle ne remplace l'inscription dans le texte du projet de loi de finances du critère de variation de la taxe.

Ainsi, votre rapporteur spécial ne souhaite pas contester l'utilité ou non de la création de cette nouvelle taxe. L'AFSSAPS a probablement besoin de développer ses ressources propres et il peut être compréhensible d'appliquer aux dispositifs médicaux ce qui vaut pour les médicaments ou les réactifs de laboratoires, en attendant l'année prochaine son extension aux cosmétiques qui échappent encore à la taxe.

Pendant, il estime qu'il est nécessaire de parler franchement d'une taxe plutôt que de nourrir le doute sur l'aspect rémunération pour service rendu de ce qui viendra allonger la liste des prélèvements obligatoires. De même, il estime que, s'agissant d'une imposition de toute nature, le gouvernement doit préciser dans le corps de l'article les critères qui présideront à la variation des sommes à acquitter, ce qu'il ne fait pas aujourd'hui.

Enfin, il ne peut que voir dans cette nouvelle taxe affectée à un organisme exerçant une mission de puissance publique, au produit non retracé en loi de finances, une illustration supplémentaire de la nécessité d'une réforme de l'ordonnance organique (voir *infra*).

b) Quand la sécurité sociale finance l'Etat

La proposition de création d'une contribution bénéficiant à l'ANAES justifie certainement des appréciations plus critiques.

Votre rapporteur spécial n'entend pas entrer dans le débat de la nécessité ou non de créer une ressource propre pour cet organisme. Il entend apprécier cette création à l'aune des besoins de l'agence et de son activité.

Il remarquera cependant que comme toute « bonne mesure fiscale » elle est rétroactive puisque les 65 établissements accrédités en 2000 y seraient soumis, mais, étrangement, pas les 9 de 1999. De même, il ne dira rien de cette curieuse « taxe » destinée à faire participer les établissements aux coûts variables entraînés pour l'agence par leur accréditation, alors que l'on aurait pu considérer, en l'espèce, qu'il s'agissait d'une rémunération pour service rendu.

La première remarque portera sur le curieux transfert de recettes auquel donnera lieu la création de cette taxe. En effet, la contribution de l'assurance maladie est indexée sur celle de l'Etat : quand la subvention inscrite au budget de l'Etat diminue de 15,5 millions de francs, comme c'est le cas pour 2001, celle de l'assurance maladie diminue deux fois plus, soit de 31 millions de francs. Ce seront donc 46,5 millions de francs de moins de subventions que devrait recevoir l'ANAES en 2001. Mais parallèlement, la contribution devrait rapporter en 2001 50 millions de francs. Or qui finance cette contribution sinon la dotation hospitalière, c'est à dire l'assurance maladie ? La création de cette taxe permet donc à l'Etat de diminuer sa contribution tout en faisant augmenter les sommes versées par l'assurance maladie à l'ANAES. La manoeuvre est habile.

Evolution des recettes de l'ANAES en 2001

(en millions de francs)

	Recettes 2000	Recettes 2001	Evolution
Etat	53,5	38	- 15,5
Assurance maladie	107	126	+ 19
<i>dont subvention</i>	<i>107</i>	<i>76</i>	<i>- 31</i>
<i>dont taxe</i>	<i>-</i>	<i>50</i>	<i>+ 50</i>
Total	160,5	164	+ 3,5

Ainsi, la création de cette taxe revient à transférer 19 millions de francs de charge de l'Etat vers la sécurité sociale via la dotation hospitalière.

La seconde remarque de votre rapporteur spécial a trait à l'activité de l'ANAES. Elle devait, selon l'ordonnance de 1996, avoir engagé l'accréditation des 3 à 4.000 établissements de santé d'ici au 1^{er} avril 2001.

Qu'en est-il ? 9 établissements ont été accrédités en 1999, 65 en 2000 et l'ANAES espère passer à un rythme de 350 à 400 établissements par an à partir de 2001. Cette montée en puissance très lente, pour ne pas dire cette très

faible activité d'accréditation, bien en retard sur des prévisions probablement optimistes, s'est accompagnée d'une sous-consommation patente des crédits alloués à l'ANAES. Ainsi, l'agence se retrouverait avec un fonds de roulement de l'ordre de ses besoins annuels. La pertinence d'une nouvelle taxe perd donc de sa force, au moins celle de l'urgence de sa création.

Ainsi, il ne semble pas que le très - trop - lent démarrage de l'agence, justifie déjà l'affectation d'une nouvelle taxe. Si l'année 2001 montre enfin un regain d'activité de l'agence, alors la loi de finances 2002 pourra pourvoir sur des bases plus solides et plus claires à l'attribution d'une nouvelle ressource à cet établissement.

Il semble donc d'une part qu'il soit prématuré de créer cette taxe, d'autre part qu'elle s'apparente à un transfert de charges vers l'assurance maladie. C'est pourquoi votre rapporteur vous proposera de supprimer le II de l'article 55.

c) Une nouvelle entorse à l'universalité des lois de finances

Au delà de ces remarques d'importance, votre commission des finances se montre soucieuse, dans le cadre de la réflexion en cours sur la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances de respecter le principe, qu'elle estime sain pour la démocratie, de l'universalité des lois de finances.

Il s'agit ainsi de lutter contre toutes les formes de débudgétisations que constitue au premier chef l'affectation à un organisme sorti du champ de la loi de finances de missions relevant par nature de la puissance publique et financée par des ressources fiscales propres qui lui sont directement affectées sans être retracées dans l'état A.

Votre commission ne conteste pas le bien fondé de l'affectation à tel ou tel organisme qui permet d'isoler certaines tâches et les ressources nécessaires à leur accomplissement. C'est pourquoi notamment elle attache un très grand prix au maintien de ces procédures modernes et efficaces de gestion publique que sont certains comptes d'affectation spéciale et certains budgets annexes.

Cependant, il lui semble essentiel de préserver l'universalité des lois de finances en prévoyant dans la future loi organique un dispositif permettant d'autoriser le prélèvement et d'évaluer le montant des ressources affectées aux organismes concourant à des missions de puissance publique. Ces taxes diverses et variées seraient donc retracées dans l'état A annexé, verraient leur

produit prévu et seraient ensuite rétrocédées aux organismes bénéficiaires par le biais d'une nouvelle catégorie de prélèvement sur recettes¹.

Le présent article, à son paragraphe I, donne un parfait exemple de la nécessité d'une telle réforme. Nul ne contestera que l'AFSSAPS exerce des missions de puissance publique, ne serait-ce qu'en raison de ses pouvoirs de police administrative. Est-il alors normal que ses ressources prélevées échappent à toute évaluation en loi de finances et donc au contrôle annuel du Parlement ? Votre commission ne le pense pas mais ne peut proposer une telle réforme par la voie d'un simple amendement à cet article. C'est pourquoi elle voit dans le présent article un encouragement à persévérer sur la voie de la transparence et de la réforme de la procédure budgétaire.

Votre rapporteur spécial vous proposera donc d'adopter le I ainsi modifié et de supprimer le II du présent article.

C. L'ARTICLE 55 BIS : TAXE SUR LES VENTES DE DISPOSITIFS MÉDICAUX AU PROFIT DE L'AFSSAPS

1. Le dispositif proposé

A l'Assemblée nationale, le gouvernement a souhaité créer au profit de l'AFSSAPS une taxe sur le chiffre d'affaires des fabricants de dispositifs médicaux.

Ainsi, le présent article propose d'insérer dans le code de la santé publique un article L. 5211-5-2 créant une telle taxe.

Il s'agirait d'une taxe annuelle. En seraient redevables les fabricants de dispositifs médicaux Elle concernerait les dispositifs médicaux définis à l'article L. 5211-1 du code de la santé publique et les dispositifs de diagnostic *in vitro* de l'article L. 5311-1 du même code, c'est à dire : « *tout instrument, appareil, équipement, matière, produit, à l'exception des produits d'origine humaine, ou tout autre article utilisé seul ou en association, y compris les accessoires et logiciels intervenant dans son fonctionnement, destiné par le fabricant à être utilisé chez l'homme à des fins médicales et dont l'action principale voulue n'est pas obtenu par des moyens pharmacologiques ou immunologiques ni par métabolisme, mais dont la fonction peut être assistée par de tels moyens* ». Elle serait exigible des fabricants et mandataires. Son taux varierait, selon un barème fixé par décret, entre 0,15 et 0,4 % du chiffre

¹ Voir le rapport d'information de M. Alain Lambert au nom de la commission des finances, Doter la France de sa nouvelle Constitution financière, n° 37 (2000-2001).

d'affaires annuel hors taxes, avec un minimum de base d'imposition de 500.000 francs de chiffre d'affaires hors taxe.

La taxe serait acquittée par les fabricants et mandataires au moment de la déclaration. Celle-ci devrait avoir lieu avant le 31 mars de chaque année. Le défaut de versement verrait l'application d'une majoration de 10 % et de pénalités de retard sur la fraction non acquittée. Elle serait recouvrée de la même manière que pour les créances des établissements publics administratifs de l'Etat.

D'après les comptes prévisionnels de l'AFSSAPS, elle devrait rapporter 24 millions de francs en 2001. Son rendement serait selon le gouvernement de 35 à 38 millions de francs par an, le chiffre d'affaires annuel hors taxe du secteur étant estimé à 28 milliards de francs

2. La position de votre commission

Le gouvernement justifie la création de cette taxe, la seconde au profit de l'AFSSAPS après celle proposée au I de l'article 55, par un double souci de renforcer les ressources propres de l'agence et de rendre cohérent un dispositif fiscal qui prévoit déjà une taxe annuelle sur le chiffre d'affaires pour les spécialités pharmaceutiques (article L. 5121-17 du code de la santé publique), qui fonctionne selon un système un peu différent du droit à acquitter par tranche de chiffre d'affaires et rapportera 55 millions de francs à l'AFSSAPS en 2001.

Votre rapporteur spécial ne contestera ni le premier objectif, même si l'agence paraît dotée d'un empilement déjà complexe de 9 taxes et redevances qui sera porté à 11, ni le second.

Il ne peut que réitérer sa vive réserve, développée au sujet de l'article 55, devant un nouveau démembrement des prélèvements obligatoires et espérer que la réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances permettra de créer une nouvelle catégorie de prélèvements sur recettes conciliant l'universalité de la loi de finances et la souplesse de l'affectation de certaines ressources.

En conséquence, il vous proposera d'adopter cet article, sous réserve de la correction d'une erreur matérielle.

D. L'ARTICLE 56 : PRISE EN CHARGE DU FINANCEMENT DU FASTIF

1. Le texte proposé

En contrepartie du transfert progressif de l'Etat vers la branche famille du financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (MARS), il avait été annoncé par le Premier ministre lors de la conférence de la famille de 1999 la prise en charge par l'Etat de la subvention versée jusqu'alors par la branche famille au Fonds d'action sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles (FASTIF).

Ainsi, en 2000, la branche famille a pris à sa charge 2,1 milliards de francs de la MARS. En revanche, l'Etat n'avait pas inscrit en loi de finances 2000 la subvention au FASTIF.

Votre commission s'était émue de cette situation et avait dénoncé à ce titre l'insincérité manifeste de la loi de finances pour 2000, s'agissant d'engagements fermes du Premier ministre.

Le second projet de loi de finances rectificative pour 2000 a néanmoins prévu cette prise en charge, pour un montant de 947 millions de francs.

En 2001, cette subvention est consolidée en loi de finances initiale par la création d'un article spécifique, l'article 80 du chapitre 46-81 « Action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration », doté de 1,12 milliard de francs.

Le présent article prévoit seulement de remplacer dans l'article L. 767-2 du code de la sécurité sociale le 1° qui décrit comme ressource du FASTIF « *les contributions des organismes, services et administrations assurant le versement des prestations familiales ; le montant de ces contributions et les modalités de leur versement sont fixés chaque année par décret, compte tenu du nombre de travailleurs étrangers relevant de chacun de ces régimes* ».

Le FASTIF est un établissement public doté de l'autonomie financière qui « *met en œuvre une action sociale familiale s'adressant à l'ensemble de la population immigrée résidant en France* ». Ses autres ressources sont composées d'une partie des ressources tirées de la participation des employeurs à l'effort de construction (article 313-4 du code de la construction et de l'habitation) et d'une « *contribution de l'Office national d'immigration prélevée sur le montant de la contribution forfaitaire* » qu'acquittent les

employeurs recrutant un travailleur immigré en application du I de l'article 64 de la loi de finances pour 1975.

Par ailleurs, il dispose de crédits du Fonds social européen, sans que cela soit prévu par le code de la sécurité sociale (70 millions de francs en 1999 et 2000).

Budget du FASTIF

(en millions de francs)

	1999	2000	2001
Dépenses	1.264,61	1.260,53	nd
Fonctionnement	117,91	119,53	nd
Interventions	1.147,7	1.141	nd
Recettes	1.264,61	1.260,53	nd
Sécurité sociale	986	-	-
Etat	-	986	1.120
FSE	70	70	nd
Autres	208,61	204,53	nd

L'Assemblée nationale a, par un bienheureux souci de clarification, remplacé le 2° et le 3° de l'article L. 767-2 par la possibilité pour le FASTIF de bénéficier de financements communautaires et l'évocation de diverses autres ressources.

2. La position de votre commission

Votre commission ne peut que prendre acte de ce transfert de charge, contrepartie d'une mesure six fois plus coûteuse pour la branche famille. Elle a déjà à maintes reprises dénoncé la gestion de ce dossier qui a occupé l'examen de cinq textes différents (projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2000 et 2001, second projet de loi de finances rectificative pour 2000). Elle souhaite seulement attirer l'attention sur deux points.

Le premier a trait aux ressources du FASTIF. Alors que le code de la sécurité sociale prévoit des contributions issues des employeurs par le biais de l'effort de construction et de la contribution à l'office national d'immigration, le FASTIF n'a reçu aucune ressource de ces deux voies en 2000 et n'en prévoit pas plus en 2001. Il a même dû prélever sur son fonds de roulement, ce qui ne paraît d'ailleurs pas illégitime, pour tout juste maintenir ses

interventions. Il s'agirait peut-être soit de réactiver ces sources de financement, soit de les supprimer.

Parallèlement, il convient de s'interroger sur les frais de fonctionnement du FASTIF. De 1999 à 2000, son budget a diminué de 4,08 millions de francs, mais ses interventions ont quant à elles baissé de 6,7 millions de francs en raison de la progression de ses charges de fonctionnement, qui s'élèvent à 9,5 % de son budget total. En 2001, la dotation de l'Etat augmentera de 13,6 %. Votre commission espère seulement que cette hausse n'ira pas alimenter une nouvelle progression des dépenses de fonctionnement mais servira bien aux interventions sociales.

Votre rapporteur spécial vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

III - VILLE

Rapporteur spécial : **M. Alain JOYANDET**

En 2001, les crédits inscrits au bleu « ville » sont en hausse de près de 70 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2000, et de 51,7 % si l'on tient compte des crédits votés en loi de finances rectificative. Les dotations augmentent de 8 % à base constante, hors mesures nouvelles décidées par le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999. Pour la troisième année consécutive, le budget de la ville est donc celui qui augmente le plus au sein du budget de l'Etat. **A structure constante, le budget de la ville a presque doublé en deux ans, ce qui constitue la plus forte progression parmi les budgets de l'Etat.**

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 représentatifs de l'effort consenti par l'Etat à la politique de la ville. Cette note prend principalement en considération les crédits gérés par le ministère de la ville, mais traite de l'ensemble de ces crédits, qui appartiennent à des périmètres concentriques selon l'intensité de leur lien à la politique des villes et au développement social urbain.

I. LA PROGRESSION DES « CRÉDITS SPÉCIFIQUES VILLE »

Les crédits inscrits dans le "bleu" "Ville" produisent un « effet de levier » indispensable à l'initiation et à l'accompagnement des programmes de la politique de la ville.

A. EXAMEN DES CRÉDITS INSCRITS AU BLEU « VILLE »

1. Présentation générale des crédits par titre

Ville : Évolution des crédits 1999-2001

(en milliers de francs)

DÉPENSES		1999(*)	LFI +LFR 2000	PLF 2001	2001/2000 en %
TITRE III		119.258	138.793	143.793	+ 3,6
Moyens des services					
TITRE IV		1.014.574	1.139.135	1.747.500	+ 53,4
Interventions publiques					
TOTAL DÉPENSES ORDINAIRES			1.277.928	1.891.293	+ 48,0
TITRE V					
Investissements exécutés par l'Etat	CP	19.186	6.004	6.000	(NS)
	AP		6.000	6.000	-
TITRE VI					
Subventions d'investissement	CP	478.070	303.500	511.400	+ 68,5
accordées par l'Etat	AP		581.000	1.155.770	+ 98,9
TOTAL DÉPENSES EN CAPITAL	CP	497.256	309.504	517.400	+ 67,2
	AP		587.000	1.161.770	+ 97,9
TOTAL (DO+CP)		1.631.089	1.587.432	2.408.693	+ 51,7

(*) : réalisation 1999 (source :contrôle financier près le ministère de l'équipement - rapport sur l'exécution du budget de 1999).

- au Titre III "Moyens des services" figurent le chapitre 37-60, qui retrace les moyens de fonctionnement des services en charge de la politique de la ville, et le chapitre 37-82, relatif aux dépenses de modernisation et d'animation de la politique de la ville. Un article 20 est créé au sein de ce chapitre, sur lequel peuvent être engagées des participations de l'Etat au financement des groupements d'intérêt public nationaux, conformément à la circulaire budgétaire du 3 août 2000 ;

- 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 comprennent le Fonds d'intervention pour la ville (FIV) et financent par ailleurs le développement social urbain en Ile-de-France (ex. Fonds pour l'aménagement

de l'Ile-de-France -FARIF-), les subventions aux associations dans le cadre du "partenariat national", le soutien aux opérations "villes, vie, vacances", ainsi qu'une partie des subventions aux grands projets de ville. Trois articles, correspondant à des mesures nouvelles, sont créés au sein de ce chapitre dans le projet de loi de finances pour 2001, correspondant au Fonds de revitalisation économique, à l'innovation et à l'expérimentation, et à la mise en œuvre du dispositif « adultes relais ». Les paiements sur l'article 80, correspondant au financement du dispositif « adultes relais », sont effectués sans ordonnancement préalable en application du décret du 20 juin 2000. Un autre article sera créé en cours de gestion 2000 et doté de 10 millions de francs en loi de finances rectificative afin de recevoir les crédits destinés au fonctionnement de l'Institut des villes.

- le Titre V, contient un chapitre unique (57-71) 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 grands projets, au développement social urbain en Ile-de-France, au Fonds de revitalisation économique et aux grands projets.

Le budget de la ville est un budget d'intervention. En 1999, les dépenses imputées sur les titres III et V ont été de 139 millions de francs, et les dépenses imputées sur les titres IV et VI, de 1.480 millions de francs. **93 % des dépenses du ministère de la ville sont donc effectuées sous la forme de subventions.** Cette proportion est confirmée par le projet de budget pour 2001, puisque 93,8 % des crédits relèvent des titres IV et VI. **Il s'agit également d'un budget dont l'exécution est très déconcentrée, puisque les délégations de crédits aux préfets représentent environ 95 % des dépenses ordinaires et des autorisations de programme.**

2. Les mesures nouvelles

a) *Les moyens des services (titre III)*

Le montant des mesures nouvelles s'élève à 27 millions de francs pour le titre III, en contrepartie d'une révision des services votés de 2 millions de francs, portant sur les moyens de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville.

Les mesures nouvelles correspondent au financement de la mise en place de délégués de l'Etat auprès des sous-préfets « ville » (3 millions de francs), au **financement des équipes « emploi-insertion »** au profit des territoires concernés par les contrats de ville (20 millions de francs), qui

devront servir de relais entre les personnes en recherche d'emploi et les différentes structures d'aide à l'emploi. Enfin, une dotation de 4 millions de francs est prévue pour la **prise en charge de volontaires civils** dans le cadre de la réforme du service national, placés auprès de l'administration et des groupements d'intérêt public relevant de la politique de la ville.

b) Les interventions publiques (titre IV)

Les mesures nouvelles portent sur 756,3 millions de francs. Elles concernent :

- les subventions pour les employeurs dans la cadre de **la création de 10.000 postes « adultes-relais »** en faveur des territoires prioritaires des contrats de ville (300 millions de francs) ;

- **les grands projets de ville et les opérations de renouvellement urbain** : 13 millions de francs de crédits sont prévus afin de venir en aide aux communes engagées dans un grand projet de ville et connaissant d'importantes difficultés financières, et 100 millions de francs sont prévus pour la mise en œuvre des grands projets de ville et des opérations de renouvellement urbain ;

- **la revitalisation économique** : 250 millions de francs sont consacrés à l'aide et au soutien aux activités économiques en zones urbaines sensible, dans le cadre du fonds pour la revitalisation économique ;

- les subventions accordées aux associations de la politique de la ville employant des **volontaires civils**, pour un montant total de 3,47 millions de francs ;

- une **subvention** de 79 millions de francs **pour la mise en œuvre des contrats de ville** ;

- enfin, une dotation de 15 millions de francs destinée à financer l'aide au montage et au démarrage de **projets « à caractère innovant et expérimental »**.

c) Les dépenses d'investissement

Les autorisations de programme du titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat) passent de 537 millions de francs en 2000 à 1.162 millions de francs en 2001. Cette hausse résulte essentiellement de la mise en œuvre des grands projets de ville (480 millions de francs) et de la création du fonds de revitalisation économique (250 millions de francs).

B. L'EXÉCUTION DES BUDGETS 1999 ET 2000

1. Le budget 1999

Dans la loi de finances initiale pour 1999, le budget du ministère de la ville s'est élevé à 1.011,5 millions de francs. Cependant, cette dotation a augmenté de plus de 60 % au cours de l'année, le total des crédits disponibles pour l'année 1999 s'élevant à 1.631,1 millions de francs. Cette augmentation s'explique par l'importance des transferts de crédits en cours de gestion : 246,1 millions de francs de crédits en provenance d'autres ministères, transférés au profit du fonds interministériel pour la ville (FIV) pour 226 millions de francs, et du dispositif « Ville vie vacances » pour 20,1 millions de francs. Ce budget a également été abondé, en cours de gestion, par 97,7 millions de francs correspondant à la participation du Fonds social européen (FSE).

Les annulations de crédits en cours de gestion ont porté sur 69,6 millions de francs en autorisations de programme et 27,5 millions de francs en crédits de paiement. Ces montants sont supérieurs à ceux de l'année 1998. **Les annulations de dépenses en capital s'expliquent essentiellement par l'existence d'autorisation de programme « dormantes »**, qui, bien que valides juridiquement, concernent des opérations anciennes. Les annulations de dépenses ordinaires correspondent, quant à elles, à la nécessité de « gager » les ouvertures de crédits votées dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

Le taux de consommation des crédits pour l'année 1999 s'élève à 86 %, en progression par rapport à l'année 1998. Il convient cependant de noter que les dépenses d'investissement continuent à être largement sous-consommées. Ainsi, seulement 65 % des crédits paiement ont été consommés sur le chapitre 67-10, et les crédits d'études et d'assistance technique (chapitre 57-71) n'ont été consommés qu'à hauteur de 69 % des crédits disponibles. Cette faible consommation s'explique par le même phénomène que pour les annulations en matière de dépenses d'investissement : en effet, **de nombreuses autorisations de programme « dormantes » inutilisées sont reportées d'exercice en exercice.**

2. Le budget 2000

Les crédits du ministère de la ville en loi de finances initiale pour 2000 se sont élevés à 1.644,9 millions de francs. Cependant, la loi de finances rectificative votée en juin 2000 a prévu 220 millions de francs de crédits

supplémentaires et 50 millions de francs en autorisations de programme, afin de financer les équipes « emploi-insertion », la mise en œuvre du dispositif « adultes-relais » et du Fonds de revitalisation économique.

Aucune annulation de crédit n'est intervenue dans les six premiers mois de l'année 2000. En revanche, **l'exécution provisoire du budget confirme la faible consommation des crédits d'investissement observée en 1999.**

3. La régularisation des autorisations de programme « dormantes »

La délégation interministérielle à la ville a procédé, au cours de l'année 1998, à une enquête auprès des préfets de département et de région afin de recenser les autorisations de programme non utilisées. Celles-ci ont été redéployées au profit des opérations d'investissement et des grands projets urbains.

En conséquence, **la consommation des crédits de paiement relatifs aux opérations inscrites dans les contrats de ville a été supérieure, pour l'année 1999, aux crédits inscrits en loi de finances initiale**, puisque 403 millions de francs ont été consommés, pour une dotation de 325 millions de francs en loi de finances initiale.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, **cette situation devrait se reproduire pour l'année 2000.** En effet, l'estimation des crédits consommés est de 456 millions de francs, alors que les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale ne s'élèvent qu'à 297,5 millions de francs. **Des mouvements de crédits internes ont donc du être effectués par la délégation interministérielle à la ville afin d'éviter la rupture de paiement.**

C. EXAMEN DES TRANSFERTS EN PROVENANCE D'AUTRES MINISTÈRES

(en millions de francs)

A-1. Crédits spécifiques ville	2000 AP + DO (1)	2001 AP + DO
A.1. Crédits ville inscrits au bleu		
Fonctionnement de la DIV	30,19	30,19
PSPQ et animation	108,60	113,60
Partenariat national	11,00	9,00
Etudes	6,00	6,00
FIV hors transferts en gestion	1.081,90	1.254,27
Opérations de développement social urbain Ile-de-France	225,00	225,00
GPV	152,23	550,00
Ville-vie-vacances	50,00	50,00
Fonds de revitalisation économique	100,00	500,00
Innovation-expérimentation	0,00	15,00
Adultes-relais	100,00	300,00
Sous-total A-1.1	1.864,92	3.053,06
A-1-2. Autres budgets		
Transfert FIV (2)	60,00	60,00
Transfert VVV	20,10	20,10
Personnel DIV	16,49	16,70
Sous-total A-1-2	96,59	96,80
Sous-total A-1	1 961,51	3 149,86

(1) Pour l'année 2000, les crédits comprennent la LFI et la LFR de juin 2000

(2) Les crédits des ministères sont transférés en base du FIV à partir de 2000 ; seuls les crédits du ministère de la culture continueront à abonder le FIV en gestion

D. LES INSTITUTIONS ET LE CHAMP D'ACTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

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

94 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 17,69 millions de francs pour 2001, en baisse de 2 millions de francs par rapport à l'année 2000.

Le budget de communication de la DIV est reconduit, à 5 millions de francs, de même que les 4 millions de francs consacrés aux expertises et aux colloques. Les crédits inscrits au titre V, chapitre 57-71, consacrés aux études et à l'assistance technique, sont reconduits à 6 millions de francs en crédits de paiement, et à 6 millions de francs en autorisations de programme.

Fonctionnement de la DIV	LFI 1999 AP ou DO	LFI 2000 AP ou DO	PLF 2001 AP ou DO
Chapitre 37-60 art. 10	19,87	19,69	17,69
37-60 art. 50	5,00	5,00	5,00
37-60 art. 60	-	4,00	4,00
57-71 art. 10	18,00	6,00	6,00
TOTAL	42,87	34,69	32,69

(en millions de francs)

b) La création de l'Institut des villes

L'Institut des villes, dont la création a été décidée par le Comité interministériel des villes du 30 novembre 1998, devrait enfin voir le jour. Il sera créé sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) afin d'affirmer son caractère partenarial. Un budget annuel de 10 millions de francs est prévu pour permettre le fonctionnement de ce nouvel organisme.

L'utilité de ce nouvel organisme et son apport spécifique à la réflexion sur les enjeux de la politique de la ville demeure incertaine. En effet, les futures missions confiées à l'Institut des villes n'apparaissent pas clairement à l'heure actuelle.

2. Les contrats de ville

Inscrits désormais dans le volet territorial des contrats de plan Etat-région, 247 contrats de ville seront signés à la fin de l'année 2000 et succéderont aux diverses conventions signées au cours du plan précédent.

Avec cette augmentation du nombre de contrats signés et le développement de l'intercommunalité, les communes impliquées seront désormais 1.500, contre 1.000 dans la génération précédente des contrats de ville. Seules 115 conventions cadres ont été signées à ce jour, les retards s'expliquant d'une part, par les difficultés liées à l'intercommunalité, d'autre part, par la signature tardive de certains contrats de plan Etat-région.

Crédits du volet « ville » des contrats de plan Etat-régions 2000-2006

Crédits de l'Etat				(en millions de francs)
Crédits du ministère de la ville	Crédits des autres ministères	Autres crédits (dont FAS et RHI ¹)	Crédits GPV(*) et ORU	Crédits des régions
8.940	3.000	5.600	5.200	5.106

(Source : Délégation interministérielle à la ville)

(*) ; y compris l'enveloppe de 5 milliards de francs en faveur des grands projets de ville.

a) Une participation accrue du ministère de la ville

L'enveloppe consacrée par le seul ministère de la ville dans les enveloppes « ville » des contrats de plan Etat-régions passe de 3,5 milliards de francs à 8,9 milliards de francs pour la période 2000-2006

b) Une implication plus forte des collectivités locales

Les conseils régionaux augmentent également leur participation, qui passe de 3,2 milliards de francs à plus de 5 milliards de francs. Beaucoup d'entre eux concentrent leur participation sur les sites les plus difficiles.

La grande majorité des conseils généraux concernés est également désormais signataire des contrats de ville. Au delà de leur participation financière directe, certains conseils généraux s'engagent également dans les contrats de ville, dans le champ de leurs compétences propres ou des autres politiques contractuelles auxquelles ils participent : moyens de fonctionnement des collèges, fonctionnement de circonscriptions de travail social, dispositif d'insertion lié au RMI, logement des plus démunis...

De nombreux conseils régionaux et généraux sont également engagés dans la mise en œuvre du nouveau programme « adultes-relais », en assurant

¹ Résorption de l'habitat insalubre

soit le cofinancement des postes, soit la formation des personnes recrutées dans le cadre de ce dispositif.

c) Une intercommunalité renforcée

Environ 80 % des contrats de ville sont intercommunaux, contre seulement 40 % pour la précédente génération de contrats. Dans certains cas, la préparation du contrat de ville a été l'occasion d'accélérer la mise en place des nouvelles communautés d'agglomération. Cette évolution permettra de mieux prendre en compte les programmes à l'échelle des agglomérations, notamment dans les domaines de l'habitat, des transports, du développement économique, afin de lutter plus efficacement contre la ségrégation urbaine et sociale.

d) Le Fonds 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 budget 2000 a mis en oeuvre deux modifications de nomenclature importantes conduisant à réduire la masse des crédits transférés d'autres ministères en cours de gestion. De plus, **le Fonds Social Urbain**, 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, **a été 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 dont les modalités d'utilisation sont précisées par une circulaire annuelle. Le FIV finance des actions inscrites dans les contrats de ville au titre de la promotion de l'emploi et du développement économique, de la prévention de la délinquance, de l'action sociale, de l'action culturelle et sportive. Une partie limitée de ces crédits peut être utilisée hors contrats de ville pour abonder des contrats éducatifs locaux et des contrats locaux de sécurité. En 2001, les crédits du Fonds interministériel pour la ville s'élèveront à 1.127,8 millions de francs, soit une augmentation de 14,8 % par rapport à l'année 2000, qui devrait notamment permettre de financer l'augmentation du nombre de communes inscrites en contrats de ville.

E. LES MESURES NOUVELLES PRISES EN APPLICATION DES DÉCISIONS DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES DU 14 DÉCEMBRE 1999

Le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a décidé la mise en œuvre de mesures importantes concernant le renouvellement urbain d'une part, et de mesures en faveur de la revitalisation économique des quartiers, d'autre part.

1. Le renouvellement urbain

Le renouvellement urbain constitue un des axes majeurs des nouveaux contrats de ville. **Le gouvernement a donc décidé de donner à 80 contrats de ville des moyens supplémentaires (50 grands projets de ville -GPV- et 30 opérations de renouvellement urbain -ORU-)**. Une première enveloppe de 5 milliards de francs a été dégagée en sus des crédits spécifiques « logement », et la Caisse des dépôts et des consignations a mis en place un fonds de renouvellement urbain doté de 3 milliards de francs, et une enveloppe de prêts à 3 %, pour un encours maximal de 10 milliards de francs.

Pour le financement du programme de renouvellement urbain en 2001, **480 millions de francs de crédits d'investissement** ont été inscrits dans le projet de loi de finances, en plus des **170 millions de francs de crédits contractualisés** dans les contrats de plan Etat-région au bénéfice des anciens grands projets urbains. De plus, **100 millions de francs de crédits de fonctionnement** seront réservés pour ce programme sur le chapitre 46-60.

L'identification des facteurs d'échec des GPU a conduit à envisager une réforme du dispositif. **50 Grands Projets de Ville (GPV) remplacent donc les 14 GPU**. Ce dispositif, dont le champ d'action est élargi, devrait permettre une meilleure coordination avec les autres actions menées dans le cadre des contrats de ville.

Les grands projets de ville améliorent et étendent la procédure des grands projets urbains. Ils s'inscrivent dans un projet global de développement social et urbain visant à réintégrer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération, et permettent la mise en œuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine.

La conduite des grands projets de ville est organisée autour d'un pilotage politique, d'un pilotage technique et d'une direction de projet. Le groupement d'intérêt public est la solution juridique majoritairement retenue par les candidats aux grands projets de ville. Cette structure devrait permettre

une conduite plus efficace des projets et éviter les blocages institutionnels qui ont pu entraver la mise en œuvre des grands projets urbains.

Les conventions pour la mise en œuvre des GPV seront signées avant la fin de l'année 2000, afin de rendre les GPV opérationnels dès 2001. En effet, le ministre délégué à la ville a, en août 2000, confirmé par courrier l'inscription des sites « *pressentis pour bénéficier d'un grand projet de ville* », ou demandé des compléments d'information et des améliorations et un projet de convention pour le 15 octobre.

2. La revitalisation économique

Le projet de loi « solidarité et renouvellement urbain » a prévu la création d'un « fonds de revitalisation économique », qui doit contribuer à pérenniser et à développer la présence d'activités économiques dans les quartiers relevant de la politique de la ville. Des crédits affectés à ce fonds ont été votés dans la loi de finances rectificative pour 2000, mais devront être reportés sur l'année 2001, compte tenu des contraintes de mise en œuvre du fonds.

Ce fonds sera doté, hors reports de crédits, pour l'année 2001, de 250 millions de francs en dépenses d'intervention et de 250 millions de francs en autorisations de programme, les crédits de paiement s'élevant à 125 millions de francs.

Ce fonds devrait permettre d'intervenir, notamment en complément des actions de l'Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), en soutien aux petites entreprises. Ses conditions d'utilisation devraient être assez souples. En effet, il pourra octroyer des aides aux entreprises situées en zone urbaine sensibles, tant en matière de fonctionnement que d'investissement. Ce fonds pourra intervenir en atténuation des charges locatives supportées par les PME, mais également en versant des subventions à l'investissement (plafonnées à 30 % du montant de l'investissement, et à 150.000 francs).

3. Les dispositifs « adultes-relais » et les équipes « emploi-insertion »

Dans le cadre du développement de la médiation, deux nouveaux dispositifs sont mis en œuvre par le ministère de la ville.

a) Les adultes-relais

La création du dispositif « adultes relais » est financée dans le projet de budget pour 2001 à hauteur de 300 millions de francs, qui permettront de financer la mise en place d'environ 3000 adultes-relais. Les employeurs de ces personnes sont des associations, des groupements d'employeurs ou des offices HLM. Il s'agit de contrats de 3 ans financés par l'Etat à hauteur de 80 % du SMIC. Le coût unitaire de l'aide de l'Etat se monte donc à 95.000 francs par an.

Les missions assignées aux adultes-relais pourront notamment concerner l'accueil, l'information et l'accompagnement dans les démarches effectuées par les habitants des quartiers relevant de la politique de la ville auprès des services publics, et la médiation sociale.

Ce programme prévoit le recrutement de 10 000 adultes relais dans les territoires prioritaires des contrats de ville. Son coût annuel sera donc, à terme, de 1 milliard de francs environ.

b) Les équipes emploi insertion

Les équipes emploi insertion doivent, dans les territoires situés en contrats de ville, permettre d'apporter un soutien aux personnes en recherche d'emploi, en liaison avec les différentes structures locales d'aide à l'emploi (missions locales, agences locales pour l'emploi, Assedic notamment).

Dès 2001, 150 équipes devraient être opérationnelles. Le ministère de la ville contribue au financement de ce dispositif par le biais des crédits d'investissement inscrits dans les contrats de ville, auxquels s'ajoutent des subventions de fonctionnement. Le financement de ces équipes devrait également être complété par les collectivités locales et les crédits européens.

II. LA FORTE PROGRESSION APPARENTE 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 2001 est résumé dans le tableau suivant. Son montant total dépasse 40 milliards de francs.

Cependant, cet effort ne provient pas seulement de l'Etat, puisque les collectivités territoriales y contribuent à hauteur de 5 milliards de francs en 2001, contre 3,85 milliards en 2000. Les versements communautaires et les prêts de la Caisse des dépôts et consignations sont également comptabilisés.

Concernant les prêts consentis à des taux préférentiels par la Caisse des dépôts et des consignations, 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 du prêt et celui des prêts du marché.

Enfin, les crédits correspondant à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ne devraient pas être comptabilisés dans l'effort financier de l'Etat, puisque ce sont des ressources transférées entre les collectivités locales, dans le cadre de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux 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 22.257 millions de francs, en hausse de 22,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2000, et de 15,9 % en tenant compte de la loi de finances rectificative de juin 2000.**

Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville

(en millions de francs)

	1999 AP + DO	2000 AP + DO ⁽¹⁾	2001 AP + DO ⁽²⁾	Evolution 2001/2000 en %
A-1. Crédits spécifiques ville	1 672,73	1 961,51	3 149,86	60,58
A-2. Crédits contractualisés relevant de divers ministères	660,00	442,00	442,00	0,00
A-3. Crédits relevant de divers ministères contribuant à la politique de la ville	10 126,17	11 782,05	15 100,86	28,17
A-4. Solidarité urbaine (loi du 13 mai 1991)	4 023,28	4 432,95	4 437,03	0,09
Total A	16 482,18	18 618,51	23 129,75	24,23
B. Dépenses fiscales et compensations	3 364,00	3 980,00	3 564,00	-10,45
Total A + B	19 846,18	22 598,51	26 693,75	18,12
C. Fonds européens concourant à la politique de développement social urbain	1 075,00	1 430,00	1 430,00	0,00
D. Intervention de la CDC et autres	6 230,00	7 393,85	7 775,16	5,16
Total A + B+C+D	27 151,18	31 422,36	35 898,91	14,25
E. Contribution des collectivités territoriales	3 110,00	3 850,00	5 005,00	30,00
TOTAL GENERAL	30 261,18	35 272,36	40 903,91	15,97

(1) LFI + LFR de juin 2000

(2) PLF

A. LA CONTRIBUTION DES AUTRES MINISTÈRES

1. Présentation générale

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 cette note.

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 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 2001.

3. L'agrégat A3 "crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville", connaît une progression de 28,2 % en 2001, et s'établit à 15,1 milliards de francs. Cette évolution consolide la forte hausse des années précédentes, qui a considérablement accru le poids de cet agrégat. **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.** Votre rapporteur ne peut déterminer s'il s'agit de modifications du périmètre pris en compte, de changements dans l'évaluation des crédits ou encore, de crédits correspondant à des mesures nouvelles mises en œuvre par les ministères. Les crédits inscrits pour le calcul de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain correspondent souvent à une simple proportion des crédits du ministère, *« dont il d'usage de considérer que pour x %, elles financent des actions qui s'inscrivent dans la politique de la ville ».*

Aucun moyen ne permet d'apprécier la pertinence des crédits regroupés dans le « jaune », puisque le détail des chapitres budgétaires des

différents ministères concernés n'est pas indiqué, pas plus que la précision, qui est pourtant d'importance, de savoir si les crédits ainsi recensés concernent exclusivement ou non l'objet du « jaune ».

De surcroît, **aucune indication ne permet de connaître de manière spécifique la consommation de ces crédits**, ni dans le cadre du « jaune », ni dans les rapports de gestion des différents ministères. Par conséquent, votre rapporteur ne dispose d'aucun moyen de contester les chiffres avancés dans le « jaune » pour ce qui concerne les crédits des différents ministères concourant à la politique de la ville.

A4. Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville

	2000 DO+AP ¹	PLF 2001 DO+AP	évolution (en %)
Equipement-logement-transports	374,35	357,15	- 4,5
Culture	45,90	47,00	+ 2,4
Intérieur	1.351,88	3.068,70	+ 127,9
Aménagement du territoire-environnement	24,78	27,50	+ 11,0
Education nationale	3.025,31	3.496,10	+ 15,6
Jeunesse et sports	105,31	127,86	+ 21,4
DOM-TOM	291,45	308,58	+ 5,9
Emploi et solidarité	5.291,86	6.154,86	+ 16,3
Justice	246,71	303,71	+ 23,1
Fonction publique	4,20	65,00	+ 1547,6
Défense	303,60	417,40	+ 37,5
Affaires étrangères-coopération	2,80	2,80	-
FAS(*)	713,90	724,20	+ 1,4
Sous-total A-3	11.782,05	15.100,86	+ 28,2

(*) FAS : fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Votre rapporteur prend acte de la progression importante des crédits du budget de la ville en 2001, qui confirme la volonté du gouvernement d'afficher le caractère prioritaire de la politique de la ville. Cependant, il remarque que cet affichage n'a pas toujours les répercussions attendues par les maires sur le terrain, et que l'utilisation qui est faite des moyens consacrés à la politique de la ville n'est pas toujours satisfaisante.

¹ LFI + LFR de juin 2000.

A. L'INTERMINISTÉRIALITÉ, LES INSUFFISANCES DE L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LES DÉFAUTS DE LA CONTRACTUALISATION

1. La politique de la ville, ou le trop-plein d'études et le manque d'évaluation

La mise en œuvre de la politique de la ville se caractérise, d'une part, par le foisonnement excessif des études, tant préalables à la mise en œuvre de procédures que générales, et, d'autre part, par une absence quasi-totale des dispositifs d'évaluation a posteriori.

La DIV a, en particulier, constaté que, **dans certains territoires classés en contrats de ville, les crédits mis en œuvre par l'ensemble des ministères -celui de la ville y compris- étaient inférieurs à ceux des territoires « de droit commun »**. En effet, le fait qu'un territoire soit inscrit en contrat de ville peut conduire les autres ministères à diminuer leurs propres crédits au bénéfice des territoires de droit commun, en considérant que ces territoires bénéficient d'affectations de crédits spécifique dans le cadre de la politique de la ville. Cet « **effet d'éviction** » va à l'encontre de la logique même de la politique de contractualisation. Votre rapporteur considère qu'**il est absolument incroyable de constater l'échec de la politique de la ville sur certains quartiers presque « par hasard »**. Une telle situation démontre, s'il en était encore besoin, le caractère indispensable du développement de l'évaluation des politiques menées, d'une part, et la mise en œuvre d'un véritable suivi de la consommation des crédits, d'autre part.

Le fait que la politique de la ville s'inscrive dans une démarche transversale et donc, interministérielle, ainsi que dans une logique de contractualisation au niveau local, rend difficile le suivi et l'évaluation des projets. Or, votre rapporteur considère que cette complexité institutionnelle ne la rend que plus nécessaire.

En 2001, la ville devrait mettre en œuvre un système d'information intégrant les services déconcentrés et, à terme, les partenaires de la politique de la ville, afin de faciliter la gestion des crédits de la politique au niveau déconcentré, d'une part, et de permettre un meilleur suivi au niveau national, des programmes mis en œuvre localement.

2. L'interministérialité, facteur de complexification des financements de la politique de la ville

En dépit des réformes introduites au cours des deux dernières années (création du fonds d'intervention pour la ville -FIV- notamment), les modalités de financement de la politique de la ville demeurent insatisfaisantes.

D'une part, la complexité et la lenteur des procédures de demande de subvention demeurent un obstacle, notamment pour les associations participant à la réalisation des objectifs de la politique de la ville. La délégation des crédits déconcentrés, souvent tardive, empêche toute visibilité quant aux montants des crédits disponibles dans les départements.

D'autre part, le financement des opérations plus importantes demeure complexe, compte tenu de la dispersion des sources de financement.

Votre rapporteur souhaite, comme il l'avait fait l'année dernière, que des réformes de grande ampleur soient étudiées afin de poursuivre la simplification du financement de la politique de la ville. La mutualisation des fonds en provenance des différents ministères et des collectivités au niveau local, pourrait permettre une plus grande fongibilité des crédits, et de réduire les délais liés à la disponibilité des crédits.

Cependant, une telle mesure ne pourrait être mise en œuvre qu'accompagnée d'un dispositif d'évaluation et de suivi de l'utilisation des crédits particulièrement rigoureux, que votre rapporteur appelle de ses vœux.

3. Les effets pervers de la contractualisation généralisée

La politique de contractualisation menée par l'actuel gouvernement est sous-tendue par une logique de collaboration et de coordination entre les différents acteurs de la politique de la ville au niveau local. Elle permet ainsi de définir des objectifs, des méthodes et des répartitions de compétence entre les différentes parties prenantes.

Cependant, la logique de contractualisation « à tout va » emporte des effets pervers nombreux, liés à la superposition des contrats dont le périmètre géographique, ainsi que les parties prenantes, ne sont pas identiques. Pour un seul quartier, huit contrats différents peuvent s'appliquer, certains « s'emboitant » avec plus ou moins de succès les uns dans les autres.

Les conséquences d'un tel foisonnement de procédures contractuelles sont doubles :

- d'une part, il conduit à une **multiplication des études préalables particulièrement coûteuses** pour les collectivités. Or, les contrats ne conduisent pas nécessairement à un accroissement des moyens mis en œuvre sur le territoire des collectivités parties prenantes. A cet égard, l'exemple des contrats locaux de sécurité (CLS) est édifiant : le diagnostic préalable à la conclusion de ces contrats s'est avéré un document coûteux et bien souvent, vide et inutile, et aucun moyen supplémentaire de l'Etat n'est venu concrétiser les ambitions affichées dans ces contrats. Au total, alors que les CLS avaient été présentés, lors du congrès de Villepinte, comme la solution pour mieux prendre en compte les problèmes de sécurité au niveau local, le bilan est maigre, puisque la seule véritable avancée est d'avoir contraint les différents acteurs locaux -police municipale, police nationale et justice notamment- à s'asseoir autour d'une même table.

- d'autre part, il conduit à des incohérences fâcheuses et déconcertantes, lorsque les services déconcentrés de l'Etat tiennent des discours contradictoires à l'égard des collectivités locales.

Le renforcement de la fonction des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville a été décidé par le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999. Il s'agit notamment de généraliser la nomination de délégués de l'Etat auprès des sous-préfets « ville ». Cependant, votre rapporteur doute que ce type de mesures suffira, à lui seul, à pallier les inconvénients et les blocages de l'interministérialité sur le terrain. En effet, lorsque l'on constate la déficience de la coordination et de l'autorité des préfets sur certains services déconcentrés de l'Etat, on est à même de douter des capacités des sous-préfets « ville » à contraindre ces mêmes services déconcentrés à une telle coordination.

B. LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES ACQUIS DES ZONES FRANCHES

1. Un revirement bienvenu du gouvernement

Le gouvernement a introduit dans le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbain, les mesures de moralisation des ZFU décidées par le Comité interministériel des villes du 2 septembre 1999, qui prévoient :

- la suppression du régime d'exonérations fiscales pour les entreprises transférées d'une zone franche urbaine à une autre zone franche urbaine ;

- la réduction de moitié de l'exonération des charges patronales pour les emplois transférés ;

- la suppression des exonérations sociales en cas de transfert d'une entreprise d'une ZFU à une autre, sans accroissement de l'effectif ;

- la suppression du droit à exonération des charges sociales patronales lorsque l'entreprise a procédé à un licenciement dans les 12 mois précédents son installation en ZFU, ou la création d'emploi ;

- la fixation d'un nombre minimal d'heures hebdomadaires pour la comptabilisation des embauches ouvrant droit à l'application de la clause d'embauche locale ;

- l'instauration d'une déclaration préalable à l'embauche et d'une déclaration récapitulative des emplois occupés et exonérés lors de l'entrée en vigueur de la loi.

Le gouvernement a cependant décidé de sortir de manière progressive du dispositif des ZFU, en prolongeant sur 3 ans, de manière dégressive, les exonérations fiscales et sociales pour les entreprises implantées dans les ZFU au 31 décembre 2001.

En revanche, le régime d'exonérations fiscales et sociales en vigueur dans les ZRU sera rendu plus attractif à compter du 1^{er} janvier 2002. Par conséquent, les entreprises situées en ZFU et en ZRU seront, à compter de cette date, intégrées dans un dispositif unique, correspondant à un renforcement des mesures applicables aux zones de redynamisation urbaine.

2. La nécessité de maintenir un dispositif dégressif, lisible et réellement incitatif

Votre rapporteur constate avec intérêt que le gouvernement a quelque peu adouci son discours dogmatique quant à l'efficacité des zones franches urbaines, qu'un rapport au Parlement avait largement remis en cause l'an passé¹. La plupart des maires, quelle que soit par ailleurs leur appartenance politique, qui bénéficient de zones franches urbaines, soulignent la réussite de cette procédure pour attirer à nouveau de l'activité économique dans les quartiers défavorisés. Votre rapporteur constate que la présence d'entreprises dynamiques sur ces territoires est, à elle seule, une incitation forte à l'intégration dans la vie économique et sociale pour les jeunes de ces quartiers.

¹ « Bilan des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaine », Rapport au Parlement en application de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, présenté au nom du gouvernement par Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville.

Pour l'avenir, votre rapporteur souligne la nécessité de prendre en compte la situation spécifique de certaines zones franches et de certaines entreprises. En effet, certaines zones franches urbaines connaissent encore des procédures d'aménagement foncier coûteuses. La suppression des dispositifs d'exonération risquerait de rendre ces terrains à leur vocation originelle de friches ou de terrains vagues, alors que la zone franche pouvait permettre leur conversion en parc d'activité industrielles et commerciales.

Par ailleurs, votre rapporteur estime prématurée l'évaluation des zones franches urbaines car il est difficile d'en connaître avec précision les effets. Celles-ci n'ont, en effet, que quelques années d'existence. C'est pourquoi il juge préférable d'analyser leur bilan sur une période plus importante.

C. LES AVANCÉES EN MATIÈRE DE RENOUVELLEMENT URBAIN NE RÉPONDENT PAS AUX BLOCAGES INSTITUTIONNELS ET FINANCIERS

1. Les effets pervers des dispositions du projet de loi « solidarité et renouvellement urbain »

Le projet de loi « solidarité et renouvellement urbain » prévoit d'instaurer une obligation de construire 20 % de logements sociaux sur le territoire de chaque commune. Le Sénat propose, quant à lui, de mettre cette disposition en œuvre au niveau de l'agglomération, afin de permettre davantage de souplesse et une meilleure prise en compte des réalités locales. En effet, une obligation de construction imposée à chaque commune peut être difficile à réaliser, compte tenu des contraintes foncières auxquelles celle-ci peut être confrontée.

De plus, une telle obligation, appliquée aux structures intercommunales déjà existantes, semble contradictoire avec la loi sur le développement de la coopération intercommunale. En effet, la notion d'agglomération, telle qu'elle est prévue dans le projet de loi « solidarité et renouvellement urbain » méconnaît la définition donnée par la loi sur le développement de la coopération intercommunale. En outre, dans les structures intercommunales existantes, une telle exigence peut s'avérer démesurée lorsque, au niveau de l'agglomération, l'objectif de 20 % de logements sociaux est largement dépassé.

Par ailleurs, cette disposition est susceptible d'emporter des effets pervers importants : les communes riches, qui vont être contraintes de construire des logements HLM neufs, vont vraisemblablement attirer les

locataires les plus solvables des HLM des communes voisines plus pauvres. Par conséquent, **il existe un risque réel que cette disposition provoque un accroissement de la ségrégation sociale, plutôt qu'une réduction de cette fracture.**

Enfin, les sanctions prévues envers les communes ne se conformant pas aux obligations prévues par le projet de loi apparaissent peu dissuasives au regard du coût de construction des logements, puisque la pénalité est de 20.000 francs par logement non construit, alors que le coût de construction par logement se monte à environ 150.000 francs pour la collectivité.

La volonté louable de construire des logements sociaux risque donc de se retourner contre la politique de la ville.

2. Un dispositif insuffisant en matière de restructuration de l'habitat

Votre rapporteur se félicite de la mise en œuvre d'un grand programme de renouvellement urbain, engagée avec le présent projet de budget. Les grands projets de ville, apparaissent constituer un outil adapté à la mise en œuvre d'actions de restructuration urbaines lourdes. Cependant, **la participation financière de l'Etat n'est pas à la hauteur de l'ampleur des projets envisagés par les communes, qui seront vraisemblablement confrontées à un alourdissement de leurs charges de fonctionnement.**

Votre rapporteur souhaite donc que la dotation des grands projets de ville soit augmentée, afin de permettre aux communes les plus pauvres d'engager les financements lourds exigés par les opérations de renouvellement urbain. Cette augmentation des dotations des villes les plus pauvres pourrait également être financée par un développement de la péréquation financière entre les collectivités locales.

A titre d'exemple, le grand projet de ville présenté par la ville d'Amiens devrait bénéficier de 90 millions de francs sur 6 ans, pour un coût total d'un milliard de francs. Si l'on observe que cette somme représente à peine le coût de l'aménagement d'un rond-point par an, on comprend que les mesures ne sont pas à la hauteur des ambitions et des enjeux.

3. Les blocages institutionnels et financiers en matière de construction-démolition

Votre rapporteur constate que les opérations de reconstruction-démolition sont davantage reconnues que par le passé comme un moyen efficace d'amélioration des conditions de vie des habitants, et, par là, comme un moyen de lutte contre la délinquance et l'insécurité. Votre rapporteur

constate en effet que **la dédensification de l'habitat urbain constitue une réponse primordiale au développement du sentiment d'insécurité dans les villes et les banlieues.**

Des financements sont prévus, en particulier par la Caisse des dépôts et consignations, afin de mettre en œuvre des opérations de reconstruction-démolition. Cependant, de nombreux obstacles expliquent l'insuffisance de ces opérations : localement, la réticence des directions départementales de l'équipement, entraîne souvent des délais particulièrement longs. Lors de son audition à l'Assemblée nationale, le ministre délégué à la ville a indiqué que *« le tabou de la démolition est tombé. La destruction des barres n'est plus ressentie comme un constat d'échec, mais comme une première victoire du renouvellement urbain »*. Votre rapporteur se félicite d'une telle déclaration, et souhaite que ses effets soient davantage perceptibles sur le terrain.

De récentes évaluations chiffrent entre 150.000 et 200.000 les besoins en matière de reconstruction-démolition. Près de 8.000 opérations devraient être engagées sur l'ensemble de l'année 2000, et le gouvernement prévoit 10.000 à 12.000 opérations pour l'année 2001. De tels chiffres sont largement insuffisants pour une véritable reconstruction de nos villes. **Il conviendrait de mettre en œuvre un véritable « Plan Marshall » dans les quartiers, devant permettre de franchir deux obstacles majeurs : la lourdeur des procédures administrative déjà évoquée plus haut, et le coût considérable des opérations de démolition**, qui demeure un obstacle important, en dépit des prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations. En effet, au coût de la reconstruction-démolition proprement dit s'ajoute le manque à gagner correspondant aux loyers des logements détruits, qui sont largement amortis. En revanche, les logements nouvellement construits ne commencent en moyenne à être rentables qu'à compter d'un délai de 6 à 10 ans, et ne sont amortis qu'après 20 à 25 ans. Par conséquent, votre rapporteur souhaite que, à côté des prêts, soit instituée une aide financière, afin de réduire les pertes financières occasionnées par la mise en œuvre de ces opérations.

*

En conclusion, votre rapporteur estime qu'une politique de la ville ambitieuse et efficace doit nécessairement passer **par des moyens d'action renforcés à la disposition du ministre de la ville, de façon à pallier les effets négatifs de l'interministérialité.**

Cette réforme devrait s'accompagner d'une simplification des dispositifs et des structures existantes, d'une vraie politique du logement en faveur des quartiers sensibles, avec la mise en œuvre à grande échelle d'opérations de reconstruction-démolition, et d'une relance de l'activité économique, notamment en privilégiant le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les quartiers relevant de la politique de la ville.

VOLUME II

AVANT PROPOS

Le présent recueil, qui comporte deux volumes, 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.

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 **26,9 milliards de francs pour 2001**, soit une progression de 9,8 % par rapport à 2000.

Une présentation des crédits à structure constante montre que **ceux-ci sont en réalité quasiment stables en dépenses ordinaires et crédits de paiement pour 2001 (+ 0,2 %)**.

Evolution du budget des services communs à structure constante

	Budget voté 2000	PLF 2001 (à structure constante)	Evolution	Rappel 99/2000
titre III	24 308	24 367	+ 0,2 %	1,4 %
<i>dont personnel</i>	21 814	21 845	+ 0,1 %	1,6 %
<i>dont fonctionnement</i>	2 494	2 521	+ 1,1 %	-0,2 %
titre IV	10,7	8,9	- 16,8 %	-1,8 %
total dépenses ordinaires	24 319	24 377	+ 0,2 %	1,4 %
titre V	97	107	+ 10,3 %	15,2%
titre VI	89	87	- 2,5 %	0,9%
total dépenses en capital (CP)	186	194	+ 4,2 %	7,9%
total moyens de paiement (DO+CP)	24 505	24 571	+ 0,2 %	1,4%
<i>total autorisations de programme (AP)</i>	196	222	+ 13,2 %	11,8%

(en millions de francs)

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires représentent 99,2 % 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, depuis le transfert des crédits de l'urbanisme à la section logement en 1999.

Ces dépenses progressent seulement de 0,2 % pour 2001, soit une certaine modération par rapport aux hausses de 2000 (+ 1,4 %) et 1999 (+2,5 %).

1. Titre III (moyens des services)

A structure constante, **les moyens des services** sont stables à 24,3 milliards de francs.

Cette stabilité s'explique par :

- une **stagnation des dépenses de personnel, qui progressent de 0,1 %** pour atteindre 21,8 milliards de francs :

- les rémunérations sont en hausse imperceptible de 0,2 % à 11,9 milliards de francs et les indemnités progressent modérément de 1,7 % à 2,1 milliards de francs ;

- la participation de l'Etat aux charges de pension est absolument stable à 5,7 milliards de francs ;

- les contributions sociales et prestations sociales, qui représentent 850 millions de francs, chutent de 4 %, en raison notamment de la non-reconduction de la mesure relative au congé de fin d'activité. Pour 2001, la forte revalorisation des dotations tient à l'inscription au budget des services communs des crédits de cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, auparavant comptabilisés au budget des charges communes, et qui faisait l'objet d'un transfert en gestion ;

- une **légère progression des dépenses de fonctionnement de 1,1 %**, qui s'établissent à 2,5 milliards de francs. La progression porte sur deux postes :

- les dépenses informatiques, qui enregistrent des moyens nouveaux à hauteur de 32,3 millions de francs afin de développer notamment le projet « Accord » (13 millions de francs) avec pour contrepartie des économies à hauteur de 21,3 millions de francs ;

- les moyens de fonctionnement des services centraux, qui progressent de 3,2 % à 371 millions de francs. Cette progression tient essentiellement à l'abondement des crédits nécessaires aux missions d'inspection et de contrôle des organismes chargés de réaliser des logements sociaux, pour 9 millions de francs. Il s'agit de compenser la suppression d'un fonds de concours.

En revanche, **les moyens de fonctionnement des services déconcentrés ne progressent que de 0,2 %**, soit 2 millions de francs, et sont, en termes réels, en baisse.

En effet, les moyens nouveaux concernent essentiellement la maintenance du patrimoine immobilier de ces services, pour 6 millions de francs, mais également la prise en charge de la fiscalité locale acquittée par les centres d'études techniques de l'équipement pour 9 millions de francs. Ces centres techniques ne bénéficient pas habituellement de dotations budgétaires mais d'avances de trésorerie, en raison d'un équilibre financier difficile. Ces moyens nouveaux, qui ne bénéficieront qu'en partie aux services déconcentrés, sont largement compensés par une révision des services votés à hauteur de 24 millions de francs.

2. Titre IV (dépenses d'intervention)

Les dépenses d'intervention, qui ne représentent que la somme infime de 0,04 % des dépenses ordinaires, diminuent de 17 %, en raison d'une révision des services votés de 2 millions de francs, résultant notamment « *des gains de productivité réalisés par les services* » selon les termes du bleu budgétaire, qui concernent essentiellement les moyens du programme de recherche pour le développement et l'innovation dans les transports terrestres (PREDIT).

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

1. Titre V (investissements exécutés par l'Etat)

Les **investissements exécutés par l'Etat**, qui s'élèvent à 107 millions de francs en crédits de paiement pour 2001 (+10 %), comprennent essentiellement les crédits relatifs à l'équipement immobilier des services (64 millions de francs), et les crédits de recherche scientifique et technique (43,5 millions de francs).

2. Titre VI (subventions d'investissement)

Les subventions d'investissement du titre VI s'élèvent désormais à 106,7 millions de francs pour 2001 contre 72 millions de francs en 2000.

Cette forte hausse résulte d'importants transferts, et notamment :

- les subventions d'investissement à Météo-France, qui figuraient auparavant sur la sous-section du budget des transports, intitulée « transport aérien et météorologie », pour 275 millions de francs ;

- les crédits d'investissement du programme de recherche et de développement pour l'innovation et la technologie dans les transports terrestres (PREDIT), qui figuraient au budget des transports terrestres, pour 7,5 millions de francs ;

- les crédits de recherche du fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports (FARIT) pour 26,7 millions de francs, crédits figurant auparavant à la sous-section « transports terrestres » du budget des transports.

A structure constante, les **subventions d'investissement** sont donc réduites de 2,5 % à 87 millions de francs. Les économies portent essentiellement sur la contribution de l'Etat au logement des fonctionnaires (réduite de 8,25 millions de francs en 2000 à 5 millions de francs pour 2001), et plus marginalement sur les actions transversales de recherche et l'aide à l'équipement de la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques. Il est vraisemblable que certaines économies, notamment sur la contribution au logement des fonctionnaires ne soient que des gages factices, et que ces dotations seront dès lors abondées en loi de finances rectificative.

II. AGRÉGATS

Présentation des agrégats à structure constante

agrégats	numéro	Budget voté 2000	PLF 2001	Variation
Services opérationnels communs et administration générale	11	23 935	23 999	+ 0,3 %
Cartographie nationale	12	491	496	1 %
Météorologie nationale	13	-	1 208	-
Interventions économiques et internationales	20	79	76	- 3,8 %

(en millions de francs)

A. SERVICES OPERATIONNELS COMMUNS ET ADMINISTRATION GENERALE

Les crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement qui composent cet agrégat correspondent aux moyens généraux de fonctionnement inscrits à la section des services communs pour les services d'administration centrale, les services déconcentrés et les services à compétence nationale intervenant dans les domaines d'activité et les champs de compétence du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Ces services sont constitués, pour l'administration centrale, de 3 cabinets ministériels, du conseil général des ponts et chaussées, de 16 directions d'administration centrale, divers services sociaux, et des moyens de la délégation interministérielle à la ville.

Pour les services opérationnels et administratifs, il s'agit des 22 directions régionales de l'équipement, des 102 directions départementales, des 6 services de navigation et des 7 services maritimes.

Les dépenses de cet agrégat représentent donc, à elles seules, 97 % de l'ensemble du budget "services communs". A structure constante, elles sont presque stabilisées pour 2001 (+ 65 millions de francs).

Comme cela a été souligné dans le commentaire d'évolution du titre III, l'évolution modérée de cet agrégat s'explique essentiellement par :

- la modestie des **mesures statutaires** et des **revalorisations indemnitaires** (+ 53 millions de francs) contrairement aux années précédentes ;

- la stabilité de grands postes de dépenses, comme **la participation aux charges de pensions** (qui représente près de 6 milliards de francs) ;

- **diverses mesures d'ajustement aux besoins** pour 30 millions de francs (réduction des dépenses d'informatique et de télématique pour 21,3 millions de francs, non reconduction de la mesure relative au congé de fin d'activité pour 17 millions de francs) ;

- des efforts de **réduction des moyens de fonctionnement, et de prise en compte des gains de productivité**, notamment pour les services déconcentrés (- 24 millions de francs).

Au total, l'évolution globale du budget est modérée, même s'il conviendra de tenir compte des éventuels abondements de la loi de finances rectificative, qui seraient susceptibles de modifier les ordres de grandeur de ce budget.

B. CARTOGRAPHIE NATIONALE

Les crédits à l'Institut géographique national progressent de 1 % pour 2001. Ils atteignent donc 496 millions de francs.

Cette faible progression des crédits de l'IGN n'est pas liée à des gains de productivité, mais traduit un certain attentisme **après la fin du contrat d'objectif entre l'IGN et l'Etat (1999-2000)** et alors qu'un nouveau contrat n'a toujours pas été signé.

Après la parution du rapport du député M. Guy Lengagne, qui s'était 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, des groupes de travail ont été mis en place, sans, pour le moment, aboutir à la conclusion d'un nouveau contrat d'objectif.

Votre rapporteur estime qu'il est pourtant nécessaire que la réflexion de ces groupes de travail aboutisse rapidement à la redéfinition et à la modernisation du rôle de l'IGN et de ses engagements vis-à-vis de l'Etat, mais également des collectivités locales, et d'une manière générale de l'ensemble de ses clients.

Il note enfin que les indicateurs de coût développés par le ministère se limitent au décompte des effectifs de l'IGN et des crédits, c'est-à-dire à des données non pertinentes pour mesurer l'efficacité d'un tel établissement public.

C. METEOROLOGIE

Il s'agit d'un nouvel agrégat au sein du budget des services communs, figurant auparavant au budget « transports aériens et météorologie ». Il comprend les subventions de fonctionnement et d'investissement à Météo-France, pour un total de 1,2 milliard de francs.

D. INTERVENTIONS ECONOMIQUES ET INTERNATIONALES

Ce nouvel agrégat regroupe les crédits permettant d'assurer, d'une part, les fonctions d'observation, de production et de diffusion d'informations économiques et statistiques, en liaison avec l'INSEE, dans les domaines dont le ministère de l'équipement, des transports et du logement à la charge et d'autre part, de soutenir l'appareil productif (en particulier par l'aide aux PME) et de contribuer à l'évaluation des politiques nationales et à la recherche dans les domaines de la construction, de l'habitat, de l'aménagement et des transports. Une part des crédits est contractualisée dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

Les crédits pour 2001 sont en forte progression, en raison notamment de nombreux transferts. Malheureusement, les indicateurs de coûts fournis par le ministère sont limités au strict minimum, à savoir les dotations budgétaires, et ne permettent donc pas d'apprécier en quoi que ce soit les performances de ces interventions.

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. IÈRE OBSERVATION : UN BUDGET DE STABILITE MARQUE POUTANT PAR UN COUP D'ARRET AUX RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS

1. L'arrêt des suppressions d'effectifs

Pour 2001, la rémunération des personnels, qui concerne à 96 % les services déconcentrés du ministère de l'Équipement, des transports et du logement (94.226 agents sur 98.341 en 1999), progressera seulement de 0,2 %, pour s'établir à 11,9 milliards de francs.

C'est cette modération salariale qui explique, pour l'essentiel, la stabilisation du budget des services communs pour 2001 et, par conséquent, le moindre effort porté sur les réductions d'effectifs.

En 1999, le ministère de l'Équipement, des Transports et du logement avait procédé à la suppression de 490 postes. En 2000, l'effort de compression des effectifs avait été réduit, mais il avait tout de même porté sur 385 emplois.

Pour 2001, les effectifs progresseraient de 11 emplois, passant de 97.946 emplois à 97.957 emplois. En fait, compte tenu des transferts, notamment en direction des services généraux du premier ministre (1 emploi transféré à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, 6 emplois transférés au secrétariat général du gouvernement), les créations nettes d'emplois s'élèveront à 13, soit une rupture nette avec les mesures prises ces dernières années¹.

Suppressions d'emplois dans le cadre des mesures d'économies 1995-2000 et PLF 2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
réductions	- 900	- 208	- 811	- 1000	- 490	- 385	+ 11
effectifs totaux	103.999	103.136	100.590	100.246	99.405	98.341	97.957

Le gouvernement indique que « *le nombre d'emplois au ministère est ainsi stabilisé en 2001 et celui-ci conserve le bénéfice des gains de productivité réalisés l'année précédente. Ces marges de manoeuvre nouvelles lui permettront de renforcer les secteurs prioritaires tels notamment l'inspection du travail et le contrôle des transports terrestres, l'exploitation des infrastructures ou la sécurité routière* ».

En réalité, les 11 emplois créés concerneront les contrôleurs des travaux publics de l'État (9 postes), l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (2 postes) et les services d'examen du permis de conduire (77 postes), les autres services ne bénéficiant que de transformations d'emplois. Il faut signaler que l'essentiel de l'effort en matière d'emploi concerne cette année le budget de la mer, avec 66 créations d'emplois.

Par ailleurs, on notera que les effectifs de l'administration centrale se renforceront en 2001 (+ 72 emplois) au détriment notamment des services déconcentrés (- 134 postes).

¹ On pourra toutefois observer que l'effectif indiqué pour le 31 décembre 2000, soit 97.946 emplois, sur lequel s'appliqueront les 11 créations d'emplois, ne correspond pas à l'effectif prévisionnel inscrit dans le PLF 2000 (98.341 emplois) mais lui est bien inférieur. Dans ces conditions, les points de comparaisons peuvent être biaisés.

Les emplois du ministère de l'équipement, des transports et du logement en 2001

	Evolution effectifs 2001/2000	total effectifs 2001
administration centrale	+ 72	2 285
<i>titulaires</i>	+ 72	2 227
<i>contractuels</i>	0	58
services déconcentrés	- 134	85 311
<i>titulaires</i>	+ 270	81 812
<i>contractuels</i>	- 404	3 499
recherche scientifique et technique	0	47
délégation interministérielle à la ville	0	55
examen du permis de conduire	+ 77	1 014
personnels hors statut	- 8	9 240
autorité contrôle aéroportuaire	+ 4	5
TOTAL	+ 11	97 957

Au total, votre rapporteur estime qu'il est très difficile de faire le point sur les effectifs budgétaires : les chiffres du « bleu » budgétaire ne correspondent pas à ceux donnés par le contrôleur financier et les effectifs budgétaires sont encore différents des effectifs réels.

Les effectifs du ministère de l'équipement : des chiffres variables

	1997	1998	1999
effectifs présentés dans le « bleu »	99.585	98.949	98.167
effectifs autorisés par la LFI	100.246	99.405	98.341
effectifs réels (rapport du contrôleur financier)	101.790	102.326	102.922

2. De très nombreuses modifications statutaires

Par ailleurs, votre rapporteur estime très difficile de faire le bilan des modifications de statut des personnels qui interviendront en 2001.

Ces modifications sont en effet multiples et ne donnent traditionnellement pas lieu à d'amples explications de la part du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Elles concerneront pour 2001 le statut de l'inspection du travail (119 emplois), des mesures relatives à l'adaptation des effectifs et au remplacement des contractuels (235 emplois), un nouveau repyramidage de la filière administrative (320 emplois) de la filière technique (470 emplois), et de la filière exploitation (453 emplois) sans compter de mystérieuses « *transformations d'emplois divers* » (98 emplois). La titularisation des personnels non titulaires de l'administration portera sur 321 emplois. L'application de l'accord salarial conclu dans la fonction publique aboutira au repyramidage de 171 autres emplois. L'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique conduira à la fusion de deux classes d'agents contractuels. Enfin, la délégation interministérielle à la ville enregistrera des transformations d'emplois, de même que l'aviation civile et la météorologie (392 emplois).

Comme l'an dernier, votre rapporteur note que les transformations d'emplois concernant les personnels en poste à l'Ecole nationale des ponts et chaussées (19 emplois) et à l'Institut géographique national (33 emplois), seront financées sur les ressources propres de ces établissements, et non sur les crédits du budget des services communs.

3. Des dépenses de fonctionnement maîtrisées

Concernant **les dépenses de fonctionnement**, le budget pour 2001 procède à une révision d'ensemble résultant notamment des gains de productivité réalisés par les services, pour 25,6 millions de francs, et d'une réduction des moyens de fonctionnement de Météo-France pour 2,7 millions de francs. Ces mouvements sont en partie compensés par des moyens nouveaux, et notamment une dotation de 32,3 millions de francs pour le développement de projets informatiques et télématiques (dont 13 millions de francs au titre du projet « accord »).

Certains crédits supplémentaires ne sont que la conséquence d'une modification des modalités de financement de certains organismes. Ainsi, un abondement des crédits nécessaires aux missions d'inspection et de contrôle des organismes chargés de réaliser des logements sociaux est prévu pour 6 millions de francs. Mais il s'agit seulement de tenir compte de la suppression d'une modalité de financement spécifique. La dotation budgétaire est d'ailleurs nettement inférieure au montant des fonds de concours précédemment octroyés.

En conclusion, votre rapporteur se féliciterait de la stabilité du budget de personnel et de fonctionnement des services communs pour 2001, si elle n'était excessivement fragile, en raison des inévitables accords salariaux qui, en l'absence d'efforts sur le niveau des effectifs, ne manqueront pas d'augmenter les dépenses de personnel du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Il regrette à ce titre qu'aucune étude approfondie ne permette de mesurer exactement le niveau des besoins tant en personnel qu'en moyens de fonctionnement des différents domaines d'action du ministère.

Pour mettre en œuvre une telle étude, il serait utile de développer une comptabilité analytique.

B. 2ÈME OBSERVATION : L'URGENCE DE PROMOUVOIR UNE COMPTABILITE ANALYTIQUE

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement gagnerait beaucoup à pouvoir présenter son budget de personnel avec une comptabilité analytique.

En effet, le budget des services communs regroupe, à juste titre, l'ensemble des crédits de personnel et de fonctionnement du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Votre rapporteur est favorable à ce qu'il soit le plus exhaustif possible.

Pour autant, cela ne signifie pas que la globalisation des crédits doit servir à masquer leur affectation.

Ainsi, au chapitre 31-90, article 30, on note que 11,3 milliards de francs sont consacrés au personnel des services déconcentrés. Mais rien n'est dit sur leur affectation (entretien des routes, élaboration de documents d'urbanisme, entretien des voies navigables ?). La nomenclature budgétaire ne permet pas de savoir, par exemple, combien d'agents sont affectés à tel ou tel domaine ministériel. Les indicateurs de performance qui commencent à être mis en place portent essentiellement sur des données physiques générales (longueur des réseaux d'infrastructure).

Votre rapporteur se félicite que, pour la première fois, un tableau dit de répartition des coûts en complément de l'agrégat relatif à l'administration générale du ministère permette de distinguer les effectifs affectés à chaque mission.

Malheureusement, il note que ce tableau, réalisé a posteriori, ne permet pas de disposer des informations essentielles pour le budget en cours (2000) et le budget en discussion (2001). D'autre part, les sources d'informations semblent insuffisantes : la répartition par mission des effectifs des DDE et des services de navigation est issue de la base de donnée ISOARD alimentée par une enquête annuelle auprès des services. Une méthode d'évaluation permanente devrait être définie.

D'une manière générale, il est urgent que le ministère se dote des outils d'évaluation de sa politique, afin de mieux définir les secteurs qui lui semblent prioritaires et de proposer les réallocations de moyens qui s'imposent. Cette évaluation, qui serait hautement profitable tant pour l'administration centrale que pour les services déconcentrés, devrait s'étendre aux établissements publics auxquels des missions particulières sont assignées, notamment l'Institut géographique national et l'Ecole nationale des ponts et chaussées, et qui ne font l'objet actuellement d'aucun suivi performant.

Répartition des effectifs (indicateurs de coûts du ministère de l'équipement)

	1999
Administration centrale	3.941
services opérationnels et administratifs	88.186
routes et sécurité routière	46.450
<i>travaux neufs</i>	<i>4.584</i>
<i>entretien, exploitation</i>	<i>41.866</i>
habitat	1.909
aménagement, urbanisme, études, constructions publiques	15.110
navigation intérieure	5.428
activités maritimes	2.944
bases aériennes	1.780
autres activités régaliennes et administration générale	14.565
services spécialisés du réseau technique	5.071
centres d'études techniques	3.907
SETRA et autres organismes	1.164
services de formation initiale et continue	969
TOTAL	98.167

C. UNE NECESSITE DEMOCRATIQUE: STABILISER LA PRESENTATION BUDGETAIRE

1. Un budget à géométrie variable

L'an dernier, votre rapporteur souhaitait une clarification budgétaire, estimant que la présentation des crédits des services communs ne permettait pas une analyse satisfaisante.

Le budget des services communs comptait en 2000 pas moins de 28 mouvements de crédits, dont 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 s'était révélée impossible.

Force est de constater que le projet de loi de finances pour 2001 ne fait guère mieux. Le nombre de mesures de transferts présentées est de 24 dont 12 mesures de transferts internes et 12 mesures de transferts entre sections. Concernant ces dernières, 7 mesures sur 12 intéressent les sections budgétaires du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Outre des mesures techniques, les modifications de nomenclature sont, pour l'essentiel, consécutives à la réorganisation de la section transports. Il s'agit par exemple du transfert des crédits de la météorologie et du transfert des crédits d'investissement correspondant au programme de recherche et de développement pour l'innovation et la technologie dans les transports (PREDIT) et au fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports (FARIT).

Selon le ministère, l'ensemble de ces mesures correspondrait à des ajustements nécessaires à la gestion et viseraient, pour certaines d'entre elles, à prendre en considération des décisions prises lors de réunions interministérielles.

Votre rapporteur tient à souligner qu'une bonne gestion commence par la permanence des méthodes et la clarté des comptes et que toute décision politique ou administrative devrait pouvoir s'inscrire dans un cadre fixé pour durer.

2. D'importantes modifications en cours d'année

Votre rapporteur rappelle par ailleurs que **d'importantes modifications comptables auront également 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. La direction du personnel et des services de ce ministère continue à assurer leur gestion au quotidien.

Ainsi, selon le rapport du contrôleur financier, l'effectif autorisé par la loi de finances 1999 aura été dépassé de 4.581 emplois par transferts. En sens contraire, plus de 6 milliards de francs ont été transférés aux charges communes pour le paiement des pensions, 1 milliard a été transféré des charges communes pour les cotisations patronales et 1 milliard a été ouvert par fonds de concours.

On remarque que les transferts s'amplifient, puisque le budget n'avait été augmenté que de 2.080 emplois par transferts en 1998.

Votre rapporteur souhaite que le budget des services communs soit le plus exhaustif possible et que, de ce fait, les transferts en gestion soient limités au strict nécessaire.

En conclusion, votre rapporteur note que le budget des services communs du ministère de l'équipement, des transports et du logement, présentera une évolution très modérée pour 2001, ce dont il convient de se féliciter.

Cependant, cette modération ne résulte plus d'un effort de réorganisation des services et de réduction des effectifs budgétaires mais simplement d'une donnée conjoncturelle, à savoir l'absence de mesures de revalorisation des rémunérations publiques.

Ce budget, bien qu'en stabilité, ne marque pas une stabilisation durable, mais plutôt une pause dans un mouvement d'ensemble de progression des dépenses de personnel et de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement des budgets civils 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 2001

Pour 2001, le budget de l'urbanisme et du logement progresse de 1,2 % pour s'établir à 48,7 milliards de francs.

Evolution du budget du logement 2000/2001

	Budget voté 2000		PLF 2001		Evolution LFI 2000/PLF 2001	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	CP
TITRE III		109		112		2,8 %
TITRE IV		35.252		35.972		2,0 %
total dépenses ordinaires		35.361		36.084		2,0 %
TITRE V	267	164	270	241	1,0 %	46,8 %
TITRE VI	13.211	12.674	13.273	12.430	0,5 %	-1,9 %
total dépenses en capital	13.478	12.838	13.543	12.670	0,5 %	-1,3 %
TOTAL	13.478	48.199	13.543	48.755	0,5 %	1,2 %

(en millions de francs)

La présentation du budget de l'urbanisme et du logement pour 2001 montre une dissymétrie entre une hausse sensible des dépenses ordinaires (+ 2,0 %) qui s'élèvent à 36 milliards de francs, et une diminution des dépenses en capital (- 1,3 %), qui s'établissent à 12,7 milliards de francs.

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent à 36 milliards de francs pour 2001, en hausse de 2 %, après une diminution de 0,5% en 2000.

La diminution des crédits en 2000 avait été la conséquence des économies de constatation réalisées sur les aides personnelles au logement. En effet, pour la première fois, en 1999, le nombre de bénéficiaires d'aides au logement, soit 6,3 millions de ménages, a légèrement baissé de 0,5 %. **Pour 2001, la première année de création d'un barème unique des aides personnelles explique la hausse sensible des crédits du titre IV, même si de nouvelles économies de constatation permettront d'atténuer le coût de la réforme.**

De fait, ces crédits représentent désormais 74 % des crédits du budget du logement (73 % l'an dernier), et progressent au détriment des aides à la pierre.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital, s'élèvent à 12,7 milliards de francs en crédits de paiement pour 2001, en baisse de 1,3 % par rapport à 2000.

Cette diminution s'explique essentiellement par la baisse des crédits du titre VI (-1,9 %), et plus particulièrement la réduction des subventions d'investissement à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, qui sera chargée de gérer la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) en 2001¹. Les crédits d'investissement pour la PAH et l'ANAH passent en effet de 3 milliards de francs en crédits de paiement en 2000 à 2,7 milliards de francs en 2001.

¹ Dans le cadre de projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, l'ANAH devrait avoir désormais vocation à intervenir sur l'ensemble du parc privé. A ce titre, en 2001, l'ANAH devrait prendre en charge, l'attribution de PAH. Il en résulte que les crédits budgétaires relatifs à la PAH sont intégrés dans la subvention d'investissement de l'ANAH dans le PLF 2001, à l'exception des crédits de paiement nécessaires au financement du solde des dossiers de PAH antérieurs au 1er janvier 2001.

Les crédits consacrés à la **construction sociale** (ligne dite "fongible" finançant les prêts locatifs aidés d'insertion sociale, les nouveaux prêts locatifs à usage social et les primes à la réhabilitation PALULOS) sont en hausse de 41 millions de francs, pour atteindre 2,62 milliards de francs. Cette légère hausse s'explique par le fait que cette ligne financera l'hébergement d'urgence à compter du 1er janvier 2001. Par ailleurs, 170 millions de francs sont prévus au titre des PLA construction-démolition. L'an dernier, la ligne avait été réduite de 300 millions de francs en crédits de paiement, afin de tenir compte de la sous-consommation des crédits.

Le titre V, consacré aux investissements exécutés par l'Etat, est en très forte hausse (+ 47 %) en raison de **l'inscription budgétaire des crédits de paiement pour les acquisitions d'immeubles et les opérations en Ile-de-France, figurant anciennement au compte spécial du Trésor, fonds pour l'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF).**

B. LES AGRÉGATS

Le budget de l'urbanisme et du logement se divisait jusqu'à l'an dernier en cinq agrégats: "aides à la personne", "logement", "études, expérimentation, information", "recherche", "aménagement foncier et urbanisme". Désormais, il ne comprend plus que deux grands agrégats: « solidarité dans le logement » (anciennement aides à la personne) et « développement de l'habitat et renouvellement urbain » (tous les autres agrégats).

Agrégats	Crédits demandés en 2001	
	DO + CP	AP
Solidarité dans le logement	35.720	-
Développement de l'habitat et renouvellement urbain	13 035	13 543
TOTAL	48.755	13.543

(en millions de francs)

1. Solidarité dans le logement

L'agrégat « solidarité dans le logement » correspond à la nouvelle dénomination de l'agrégat « aides à la personne ».

Il regroupe la contribution de l'Etat aux aides à la personne et les subventions pour les personnes défavorisées (fonds de solidarité pour le logement, fonds d'aide aux accédants en difficulté, subventions aux associations).

- La contribution de l'Etat au financement des aides à la personne, aide personnalisée au logement (APL) et allocation de logement sociale (ALS), progresse de 655 millions de francs pour 2001 (+ 1,9 %), à 35 milliards de francs.

Ainsi, le coût de la réforme des aides au logement (2 milliards de francs) sera en partie compensé (à hauteur de 1,35 milliard de francs) en 2001 par une réduction des besoins liée à l'amélioration de la conjoncture économique.

Plus précisément, la contribution de l'Etat aux aides à la personne évolue comme suit :

- la contribution au Fonds national de l'habitat (FNH), qui verse l'APL, diminue de 800 millions de francs (chapitre 46-40/10), pour atteindre 15 milliards de francs ;

- la contribution au Fonds national de l'aide au logement (FNAL), qui verse l'ALS, progresse de 1,5 milliard de francs, pour atteindre 20 milliards de francs (chapitre 46-40/30) ;

Une nouvelle fois, cette évolution est difficile à analyser et votre rapporteur rappelle 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:

- 0,538 milliard de francs pour les **fonds de solidarité pour le logement** (FSL), soit une diminution de 1,8 %.

- 0,180 milliard de francs pour **l'aide au logement temporaire**, soit une progression de 10 millions de francs (+ 5,9%). Cette progression résulte 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 stabilité par rapport à 2000.

Au total, les dotations pour les personnes défavorisées seront absolument stables en 2001, à 720 millions de francs. Cependant, 17 millions de francs de crédits seront pris sur ces dotations pour être consacrés au financement de l'aide à la gestion des aires de nomades accordée aux collectivités locales dans le cadre de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

2. Développement de l'habitat et renouvellement urbain

Cet agrégat regroupe une série d'anciens agrégats : « logement", "études, expérimentation, information", "recherche", "aménagement foncier et urbanisme". Malgré sa diversité, l'essentiel de l'agrégat est constitué des aides à la pierre.

Les **aides à la pierre**, plus particulièrement concentrées sur le chapitre 65-48 (construction et amélioration de l'habitat) diminuent de 1,7 % en crédits de paiement (à 12,2 milliards de francs), et progressent de 0,7 % en autorisations de programmes (à 13 milliards de francs).

Au total, l'accession à la propriété (article 65-48/30) bénéficiera seulement de 5,86 milliards de francs de crédits de paiement en 2001. En trois ans, les dotations en faveur de l'accession à la propriété auront diminué de 770 millions de francs.

Dotations budgétaires en faveur du prêt à taux zéro (crédits de paiement- LFI)

1998	1999	2000	2001
6,63	6,26	5,88	5,86

(en milliards de francs)

Cette dotation devrait servir au financement de 110.000 prêts à taux zéro, comme en 1999 et 2000. **Or, si le coût budgétaire moyen avait tendance à se réduire ces dernières années, la remontée des taux d'intérêt du marché devrait augmenter le coût des prêts à taux zéro.**

En effet, en raison de la hausse des taux d'intérêt amorcée durant l'été 1999, le taux des prêts immobiliers est passé, en moyenne annuelle, de 5,3 % en 1999 à 6,1 % en 2000.

Si l'on prend la première tranche d'attribution des prêts à taux zéro, le coût total des prêts a diminué de 1996 à 1998 (de 3 milliards de francs à 2,5 milliards de francs) mais il est remonté en 1999 (2,6 milliards de francs) et devrait encore s'accroître en 2000 et 2001.

En conséquence, la dotation prévue pour 2001 devrait être insuffisante 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) augmente légèrement en autorisations de programme, et en crédits de paiement, pour atteindre 2,62 milliards de francs.

Le gouvernement prévoit ainsi de financer 70.000 logements, soit un programme équivalent au programme prévisionnel de 2000, même si celui-ci sera loin d'être réalisé. Ce programme de construction doit être complété par la distribution de 120.000 PALULOS.

- La ligne destinée au **financement des opérations les plus sociales** (notamment les logements d'urgence) est dotée de 205 millions de francs de crédits de paiement, soit une chute importante par rapport à 2000 (-29,3 %). Cette chute s'explique notamment par l'inscription sur la ligne fongible de crédits destinés aux logements d'urgence.

- Les dotations **pour la résorption de l'habitat insalubre** sont de nouveau en forte baisse (-23%) à 45,8 millions de francs.

- Les crédits de la **prime à l'amélioration de l'habitat** (PAH) sont réduits à 440 millions de francs en crédits de paiement. Cette réduction s'explique par l'apurement des dossiers en cours, avant l'inscription complète des dotations au budget de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

- La subvention d'investissement (AP) à **l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat** (ANAH) est stable à 2,2 milliards de francs en crédits de paiement et progresse à 3 milliards de francs en autorisations de programme, afin de tenir compte de la réforme d'attribution de la PAH.

Les crédits d'étude, de recherche ou d'urbanisme ne faisant plus l'objet d'agrégat individualisé, il est difficile d'en apprécier la progression.

On peut noter simplement que **la subvention aux agences d'information sur le logement** est légèrement revalorisée, à 35 millions de francs, alors que les études menées par la nouvelle direction générale et le Plan Urbanisme, Construction, Architecture dans les secteurs de l'urbanisme et du logement subissent une diminution de leurs moyens.

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), diminuent légèrement.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. **LA RÉFORME TRÈS ATTENDUE DES AIDES À LA PERSONNE NECESSITERAIT D'ÊTRE PARACHEVÉE**

1. Une réforme attendue

L'an dernier, votre rapporteur regrettait que certaines réformes soient retardées, concernant notamment l'accession à la propriété et les aides au logement.

En matière de sécurisation de l'accession à la propriété, il déplorait que 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) soit revalorisée de 125 millions de francs par une augmentation "mécanique" prenant en compte l'augmentation attendue des prêts à l'accession sociale, ce qui ne reflétait en rien les risques couverts.

Il se réjouit de constater qu'un accord a pu être trouvé sur ce point le 29 juin 2000. La contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale sera donc réduite de 55 millions de francs pour 2001, à 370 millions de francs.

En matière d'aides personnelles au logement, votre rapporteur avait également regretté qu'il ne soit pas entrepris de réforme importante, la loi de finances pour 2000 s'étant accompagnée de simples aménagements des aides personnelles au logement.

Sous le titre « une période très favorable pour une réforme d'envergure », il écrivait : « votre rapporteur insiste sur la nécessité de mener, dans un contexte économique aujourd'hui favorable, une politique de réforme des aides personnelles au logement, de nature notamment à inciter à la reprise d'une activité professionnelle. »

Cette réforme devrait voir enfin le jour à compter du 1er janvier 2001.

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, sous l'égide du secrétariat d'Etat au logement, a remis un rapport d'étape au gouvernement en avril 1999. Sur la base de ses travaux, le Premier Ministre a présenté une réforme des aides personnelles lors de la conférence sur la famille du 15 juin 2000.

Cette réforme poursuit deux objectifs :

- harmoniser et simplifier les barèmes des aides, regroupés dans un barème unique (hors le cas des logements-foyers) ;

- améliorer l'équité des aides en prenant en compte tous les revenus de la même manière (revenus du travail, minima sociaux, RMI).

Elle harmonise et simplifie le dispositif des aides personnelles et permet donc un traitement équitable et cohérent de l'aide des ménages ayant de très faibles revenus, qu'ils soient issus du travail ou de transferts sociaux ; un ménage ayant des revenus du travail de même niveau que le RMI aura la même aide que le Rmiste alors que son aide est aujourd'hui nettement inférieure. La réforme sera mise en place en deux étapes :

- au 1er janvier 2001 : un barème intermédiaire permettant le même niveau d'aide jusqu'à environ 75 % du RMI ;

- au 1er janvier 2002 : le barème définitif avec aide identique jusqu'au niveau de revenu correspondant au RMI.

La réforme aura un coût important, au total 6,5 milliards de francs, dont une partie sera pris en charge sur les crédits du secrétariat d'Etat au logement. Pour 2001, 2 milliards de francs sont prévus sur le budget de l'urbanisme et du logement à ce titre.

Votre rapporteur qui avait, à plusieurs reprises, au nom de la commission des finances, appelé une telle réforme de ses vœux, ne peut que s'en féliciter. Il s'agit véritablement d'une mesure de justice sociale, car elle prend en compte, sur un pied d'égalité, les revenus de transfert et les revenus d'activité et constitue donc un moyen de lutter contre le phénomène de « trappe à pauvreté ».

Toutefois, il souhaite, au delà de cette appréciation positive, préciser les quelques insuffisances de cette réforme.

2. Une réforme inachevée

Si elle peut être globalement appréciée, la réforme des aides personnelles souffre toutefois de faiblesses :

- **la réforme s'est faite par le haut, c'est-à-dire que toutes les prestations ont été revalorisées, sans souci d'économies**, alors qu'il existe des sources d'économies potentielles : la révision des conditions de ressources notamment pour les étudiants, la remise à plat des frais des caisses d'allocations familiales qui sont beaucoup trop élevés ; à défaut d'économies, le risque est évidemment grand, en cas de retournement de la conjoncture, de rencontrer des difficultés pour le financement de la réforme¹ ;

- **la réforme est incomplète** : elle ne prend notamment pas en compte les aides à l'accession. On retrouve là le souci du gouvernement de privilégier la location plutôt que l'accession à la propriété des personnes modestes, ce qui se traduit par ailleurs par la réduction des moyens consacrés au prêt à taux zéro ; d'autre part certains hébergements spécifiques (ex : logements-foyers) ne sont pas concernés ; la réforme est également inachevée en ce qu'elle n'aboutit pas à une unification complète des aides, qui supposerait une réforme du conventionnement : il s'agirait d'avoir une aide à la personne identique dans le parc privé et dans le parc social ;

- enfin, **le financement de la réforme des aides personnelles est réalisée au détriment des aides à la pierre**. On remarque un effet de ciseaux dans le budget pour 2001 (+ 2% pour les aides à la personne, - 2% pour les aides à la pierre), alors que d'autres voies de financement pouvaient être choisies. Des économies substantielles pourraient être réalisées sur l'épargne-logement (crédits inscrits au budget des charges communes) en liant le prêt au logement et la prime et en révisant les taux des PEL, mais ces propositions se heurtent à la difficulté de réformer cette forme d'épargne populaire.

Au total, votre rapporteur regrette que la priorité donnée aux aides à la personne, qui a inévitablement un coût, ne s'accompagne pas des mesures structurelles indispensables à la pérennisation de l'effort en faveur des aides personnelles. Si la réforme a été heureusement rendue possible par une conjoncture économique très favorable, il serait regrettable que des évolutions moins favorables fassent de nouveau peser des menaces, par exemple, sur la revalorisation du barème des aides.

Enfin, l'effort budgétaire sur les aides personnelles, même réduit grâce aux économies de constatation, se traduit par une plus faible ambition

¹ Pour 2001, le coût de 2 milliards de francs sera en partie compensé par des économies de constatation à hauteur de 1 milliard de francs. Il en sera peut-être autrement en 2002.

sur les autres lignes budgétaires pour 2001, notamment celles consacrées à l'ANAH et au prêt à taux zéro, mais également sur les lignes consacrées à la lutte contre les exclusions, qui avaient pourtant bénéficié d'un traitement favorable ces deux dernières années.

B. LES AIDES A LA PIERRE SOUFFRENT DE LA PRIORITÉ ACCORDEE AUX AIDES A LA PERSONNE

1. Des économies particulièrement concentrées sur les aides à la pierre

Afin de compenser l'effort consenti en faveur des aides à la personne, toute une série de lignes budgétaires sont réduites en 2001.

S'agissant des moyens relatifs à la lutte contre les exclusions, on peut noter la réduction des crédits de lutte contre le saturnisme (- 15 millions de francs), des crédits liés à la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) et à l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (-17 millions de francs), et des crédits destinés à la lutte contre l'habitat insalubre (-33 millions de francs).

Votre rapporteur souligne que ces réductions de crédits ne se traduiront pas obligatoirement par une réduction des actions menées dans ces domaines, compte tenu des reports de crédits qui existaient sur ces lignes budgétaires (les crédits destinés à la lutte contre le saturnisme étaient par exemple peu consommés).

Il n'en reste pas moins que votre rapporteur constate une rupture nette avec les exercices budgétaires précédents, qui avaient enregistré des revalorisations de ces lignes. L'octroi de moyens nouveaux pour le financement des aires de nomades (+17 millions de francs) explique en partie la réduction d'autres dotations. Cependant, compte tenu des dépenses à engager (70 millions de francs de dépenses projetées pour la seule année 2000), il n'est pas certain que les moyens seront suffisants pour appliquer la loi sur les gens du voyage.

S'agissant des moyens dévolus à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), ils sont fusionnés, conformément à la réforme introduite dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain¹. **Cette fusion**

¹ A l'exception d'un reliquat de crédits de paiement sur la ligne budgétaire consacrée à la PAH, pour 440 millions de francs.

s'accompagne d'une forte réduction des crédits de paiement ouverts pour 2001 : 2,7 milliards de francs contre 3 milliards de francs en 2000 (-9,4 %).

Pour la première année de réforme de l'ANAH, la réduction de ses moyens d'intervention est un signal très négatif. D'autant que la fusion des aides aux propriétaires bailleurs (ANAH) et aux propriétaires occupants (PAH) devait se faire au détriment des propriétaires bailleurs, même à moyens constants.

La réduction des crédits pourrait laisser craindre une réduction des programmes de l'ANAH. Toutefois, pour 2001, l'établissement public puisera vraisemblablement dans sa trésorerie pour compenser la chute des dotations budgétaires. **Cette solution ne peut pourtant avoir de caractère pérenne et de nouveaux moyens devront donc être dégagés en 2002 pour ne pas pénaliser la rénovation du logement privé.**

2. La réduction de l'efficacité du prêt à taux zéro

Les crédits du prêt à taux zéro s'élèveront à 5,85 milliards de francs en 2001, soit une légère diminution par rapport à 2000 (- 30 millions de francs). Compte tenu de la croissance de la demande et de l'augmentation des taux d'intérêt, qui conduisent à l'augmentation du coût moyen des prêts, **cette légère diminution de la dotation traduit en réalité une baisse sensible de l'efficacité du dispositif.**

En effet, depuis plusieurs années, **de nombreuses mesures ont réduit l'efficacité sociale des aides à l'accession à la propriété.** En octobre 1997, les prêts à taux zéro ont été restreints aux primo-accédants. Depuis la réintégration des crédits du prêt à taux zéro dans le budget du logement, de nouvelles mesures de restriction du dispositif ont été prises, afin de limiter son coût budgétaire : un arrêté du 29 décembre 1999 a plafonné la subvention de l'Etat et un arrêté du 29 septembre 2000 a réduit la période de remboursement des prêts.

Ainsi, sans être complètement sacrifiés, les moyens en faveur de l'accession à la propriété des ménages modestes ne cessent de se réduire en termes réels. En effet, même si le programme de distribution de 110.000 prêts est maintenu, on peut constater un écart croissant entre le nombre de prêts budgétés et le nombre de prêts effectivement consommés.

Ecart entre le nombre de prêts annoncé et le nombre de prêts financés

	1999	2000	2001

Prêts à taux zéro prévus au budget	120.000	110.000	110.000
prêts à taux zéro financés	126.700	115.000	?

Compte tenu du nombre de demandeurs et du coût moyen du prêt, la dotation en faveur du prêt à taux zéro devrait être complétée d'environ 1 milliard de francs pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

Votre rapporteur estime qu'il est important de maintenir un niveau d'aide suffisant à l'accession à la propriété des ménages modestes.

Le contexte économique actuel rend encore plus nécessaire un tel effort, en raison non seulement de la reprise à la hausse des taux d'intérêt des prêts immobiliers (de 5,3% en 1999 à 6,1 % en 2000 et, selon les projections, 6,4 % en 2001) mais également de la montée des prix. Au premier semestre 2000, les prix des appartements ont progressé en France de 9,2 % et le prix des maisons de 12,3 % (contre respectivement + 2,8 % et + 9 % au premier semestre 1999).

Dans ces conditions, le risque d'un affaiblissement de la solvabilité des ménages, particulièrement des plus modestes, est réel, et ne pourra être contré que par une action efficace des pouvoirs publics.

C. LA CONSTRUCTION SOCIALE SE TROUVE TOUJOURS DANS L'IMPASSE

1. Malgré la création du « PLUS », le gouvernement ne parvient pas à relancer la construction sociale

Pour les années à venir, le gouvernement entend tirer les conséquences de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, et notamment de ses dispositions relatives à l'obligation faite à certaines communes de respecter un quota de 20% de logements sociaux.

Il indique donc que les crédits inscrits au budget de l'urbanisme et du logement pour 2001 devraient permettre le financement de 70.000 prêts locatifs à usage social (PLUS) pour la construction de logements neufs et de 120.000 PALULOS (aides à la réhabilitation), soit une reconduction du programme physique prévu pour l'an 2000, mais qui ne sera pas respecté.

Depuis 1997, et alors que le nombre annuel de logements sociaux mis en chantier a été réduit de moitié en six ans, le gouvernement tient un discours volontariste en faveur de la construction sociale, qui se heurte à la réalité.

2. Une explication simple ?

Lors du tout récent congrès des HLM, le secrétaire d'Etat au logement n'a pas caché son mécontentement devant l'échec du programme de relance de la construction sociale. Les organismes lui ont opposé des contraintes financières très fortes, amplifiées par la hausse du taux du livret A en juillet dernier, qui a augmenté le coût des prêts à la construction sociale.

Votre rapporteur estime que les organismes HLM ont effectivement une responsabilité importante dans le rythme de mises en chantier de logements sociaux et qu'ils doivent, par conséquent, mettre tout en œuvre afin de répondre aux demandes de logements.

Toutefois, il note également que l'encours de la dette du secteur HLM supportait l'an dernier un taux de 3,8 %, contre 4,3 % précédemment. La diminution de 0,75% du taux du livret A, qui s'est établi à 2,25% à compter du 1er août 1999 avait 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 votre commission.

Depuis, le taux du livret A a été relevé à 3 % par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et les avantages accordés au secteur social du fait de la réduction du taux, qui peuvent être chiffrés à 20 milliards de francs, ont disparu.

D'une manière générale, votre rapporteur regrette la manière dont est abordée la question du logement social aujourd'hui.

Tous les chiffres montrent que la part de la construction sociale dans la construction neuve tend à diminuer dans les pays de l'Union européenne.

Or, le gouvernement cherche par tous les moyens à contrer cette évolution. Le projet de loi « solidarité et renouvellement urbains » qu'il a présenté au Parlement poursuivait un objectif louable de mixité sociale, avec la suppression des surloyers et la création de logements sociaux dans des zones qui en sont traditionnellement peu dotées.

Cependant, votre rapporteur regrette que le volet « logement » du projet de loi ait pour mesure « phare » la création d'un dispositif de sanctions à l'égard des communes ne disposant pas d'un nombre suffisant de logements

sociaux. Le projet de loi institue en effet, à compter du 1er janvier 2002, un prélèvement sur les recettes des communes ayant moins de 20 % de logements sociaux. Le produit est versé à la communauté urbaine, à la communauté d'agglomération ou à une communauté de communes, à un établissement public foncier ou, à défaut, à un fonds d'aménagement urbain affecté aux communes pour des actions en faveur du logement social.

Cette mesure part du constat d'une certaine réticence des collectivités locales à s'impliquer dans la construction de logements sociaux, et de l'échec des dispositifs incitatifs que reflète l'écart, maintes fois constaté, entre le nombre de prêts locatifs aidés budgétés et leur consommation. Le choix d'un dispositif coercitif a donc été retenu par le Gouvernement.

Au-delà du souhait, partagé par tous, de favoriser l'amélioration des conditions de logements des Français, **votre rapporteur estime qu'il faut se garder d'accréditer l'idée que l'échec de la construction sociale reposerait sur les seules collectivités locales ou les organismes sociaux**, alors même que l'Etat a, de nombreuses fois, modifié la réglementation des prêts au logement social, ce qui a entraîné une certaine confusion et que le contexte économique a changé.

Il rappelle que, malgré les espoirs qu'il porte, le prêt locatif à usage social (PLUS) qui s'est substitué au PLA ordinaire et au PLA à loyer minoré (décret n°99-794 du 14 septembre 1999) n'a pour le moment pas permis d'obtenir des résultats satisfaisants. Le nouveau produit « PLUS » n'est pas plus performant que l'ancien PLA (40.000 mises en chantier PLA en 1999, environ le même chiffre attendu pour 2000) et la budgétisation de 70.000 PLUS est, comme chaque année, purement optique.

Votre rapporteur estime qu'un débat sur la seule construction sociale n'est pas suffisant. Il tient à rappeler le rôle du « parc social de fait » et de l'accession à la propriété. Il faut reconnaître que la qualité du logement des personnes à faible revenu ne dépend pas uniquement du nombre de logements sociaux construits, mais également des mesures en faveur de leur accès au parc privé. A cet égard, il rappelle que la commission des finances a approuvé sans réserves la volonté du secrétaire d'Etat du logement de créer un parc de logements locatifs conventionnés. Elle souhaite simplement que, comme il s'attache au logement social, le gouvernement développe tous les efforts nécessaires à la consolidation d'un secteur locatif privé intermédiaire.

X

En conclusion, **votre rapporteur rappelle le contexte très favorable dans lequel est élaboré le budget de l'urbanisme et du logement pour 2001.** L'année 2000 est en effet marquée par un fort dynamisme du marché immobilier, particulièrement pour l'accession à la propriété dans l'ancien et la

rénovation dans le secteur privé. Ce dynamisme a été accentué par les mesures fiscales relatives à la baisse des droits de mutation et à la réduction du taux de TVA pour les travaux réalisés dans les logements d'habitation.

Dans ces conditions, votre rapporteur considère que le budget de l'urbanisme et du logement peut être un budget de continuité.

Toutefois, il est possible de regretter qu'aucune réforme ne soit prise concernant des dispositifs importants qui souffrent actuellement d'insuffisances, à savoir le prêt locatif à usage social, le prêt à taux zéro, les dispositions relatives à l'investissement privé locatif. La remontée des taux d'intérêt, l'augmentation des prix du marché immobilier, les incertitudes pesant sur la solvabilité des ménages nécessiteraient pourtant de préparer l'avenir.

III - TRANSPORTS ET SÉCURITÉ ROUTIÈRE

1. TRANSPORTS

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 2000	Crédits demandés pour 2001	Evolution 2001/2000 (en %)	Répartition en 2000 (en %)	Répartition en 2001 (en %)
Budget transports terrestres	47 924	47 247	-1,4%	-	-
FITTVN (part transports terrestres)	2 808	1 132	-59,7%	-	-
Total transports terrestres	50 732	48 379	-4,6%	83,4%	84,6%
Budget routes	6 397	6 838	6,9%	-	-
FITTVN (part routes)	1 527	-316	-120,7%	-	-
Total routes	7 924	6 522	-17,7%	13,0%	11,4%
Sécurité routière	544	599	10,2%	0,9%	1,0%
Transport aérien et météorologie	1 630	1 710	4,9%	2,7%	3,0%
Total	60 830	57 211	-6,0%	100,0%	100,0%

Les moyens de paiement demandés pour les transports terrestres en 2001 atteignent **48,4 milliards de francs**, après rebudgétisation du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), soit une diminution de 4,6 % par rapport aux crédits votés en 2000, et une part légèrement croissante des crédits des transports (de 83,4 % en 2000 à 84,6 % en 2001), qui sont globalement en forte réduction pour 2001 (-6,0 %).

**Evolution des autorisations de programme du ministère de l'équipement,
des transports et du logement section III - transports**

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 2000	Crédits demandés pour 2001	Evolution 2001/2000 (en %)	Répartition en 2000 (en %)	Répartition en 2001 (en %)
Budget transports terrestres	691	2 033	194,2%	-	-
FITTVN (part transports terrestres)	2 808	2 390	-14,9%	-	-
Total transports terrestres	3 499	4 423	26,4%	26,7%	30,1%
Budget routes	5 874	6 226	6,0%	-	-
FITTVN (part routes)	1 527	1 678	9,9%	-	-
Total routes	7 401	7 904	6,8%	56,4%	53,8%
Sécurité routière	190	212	11,6%	1,4%	1,4%
Transport aérien et météorologie	2 036	2 161	6,1%	15,5%	14,7%
Total	13 126	14 700	12,0%	100,0%	100,0%

Les autorisations de programme demandées pour les transports terrestres s'élèvent à **4,4 milliards de francs** pour 2001, soit une augmentation de 26 % par rapport aux autorisations de programme votées pour 2000. Ces autorisations de programme représentent ainsi une part croissante des autorisations de programme du budget des transports (30,1 %).

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)

	Crédits votés pour 2000	Crédits demandés pour 2001	Evolution (en %)
<i>Dépenses ordinaires (DO)</i>			
Titre III - Moyen des services	0,62	0,62	0,0%
Titre IV - Interventions publiques	47 432	46 597	-1,8%
Total dépenses ordinaires (DO)	47 432	46 598	-1,8%
titre V (CP)	42	56	+ 33,2%
titre VI (CP)	3 258	1 725	-47,0%
Total dépenses en capital (CP)	3 300	1 781	-46,0%
Total des moyens de paiement (DO + CP)	50 732	48 379	-4,6%
Total des moyens d'engagement (DO+AP)	50 931	51 921	0,2%

Les dépenses ordinaires, qui sont constituées en quasi-totalité de dépenses d'intervention publique et représentent 93 % des crédits des transports terrestres (en baisse par rapport à l'an dernier compte tenu de la rebudgétisation du FITTVN), sont en diminution pour 2001 (-1,8 %). Cette diminution résulte des éléments suivants :

- une forte revalorisation de **l'aide à la formation professionnelle dans le domaine des transports terrestres** (+ 25,2 millions de francs). Il s'agit d'accompagner la généralisation de l'obligation de formation professionnelle initiale et continue à tous les conducteurs routiers professionnels quels que soient leur statut et leur activité.

- l'accroissement, pour la deuxième année consécutive, **des dotations aux services régionaux des voyageurs** (chap 45-42). Des moyens nouveaux, à hauteur de 300 millions de francs, seront versés à la SNCF au titre des services régionaux de voyageurs et la dotation aux régions expérimentatrices progressera de 48 millions de francs. Au total, ce sont près de 350 millions de francs supplémentaires qui seront consacrés à ce poste, dans le cadre d'une « remise à niveau » des dotations.

- comme l'an dernier, et pour le même ordre de grandeur, on constate en revanche **une très importante réduction de la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires** versée par l'Etat à Réseau ferré de France (- 715 millions de francs). L'an dernier, les contributions à RFF au titre des charges d'infrastructure n'avaient pas diminué pour autant, en raison de la très

forte augmentation des redevances versées par la SNCF à RFF (+ 3,8 milliards de francs). Pour 2000 et 2001, aucune modification substantielle du barème des redevances d'infrastructure n'est annoncée. L'évolution de ces redevances devrait correspondre à l'évolution du trafic.

- la **contribution de l'Etat aux transports collectifs en Ile-de-France** diminue de 230,7 millions de francs, en raison de la réforme du financement de ces transports. La réforme du financement des transports collectifs en Ile-de-France vise à donner au syndicat des transports parisiens un rôle de centralisation des contributions de l'Etat, des départements, de la région Ile-de-France et du versement transports des entreprises. La réduction de la contribution de l'Etat est compensée par l'octroi d'une dotation équivalente de la région Ile-de-France.

- enfin, **les charges de retraites de la SNCF** diminuent sensiblement, de 294 millions de francs, après avoir augmenté de 198 millions de francs l'an dernier.

Les dépenses en capital intègrent cette année les dépenses en capital figurant auparavant au FITTVN. Elles sont sensiblement réduites en crédits de paiement (-46 %) et atteignent 1,78 milliard de francs. En revanche, elles connaissent une vive progression en autorisations de programme (+ 26 %) pour atteindre 4,4 milliards de francs.

Les dépenses en capital sont essentiellement constituées de **subventions d'investissement** situées aux chapitre 63-43 (transports urbains) et 63-44 (transports interurbains), dotés respectivement de 1,2 milliard de francs et 613 millions de francs. Par comparaison aux crédits inscrits en 2000, **la chute en crédits de paiement est impressionnante (- 47 %) alors que les autorisations de programme progressent sensiblement (+ 26%)**.

L'évolution des dotations en 2001 dépendra donc, très largement, de l'inscription en cours d'année des crédits de paiement en compte au FITTVN.

B. PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX AGREGATS

L'analyse du budget des transports terrestres pour 2001 est rendue très délicate par la conjugaison de plusieurs facteurs qui bouleversent la présentation du budget :

- 1) Une rebudgétisation imparfaite des crédits au compte du FITTVN ;

2) Une fusion des crédits destinés aux routes, aux transports terrestres, aux voies navigables et au transport aérien au sein d'un même fascicule ;

3) Une réorganisation complète des agrégats, non plus en fonction du mode de transport et de sa localisation, mais en fonction du « service rendu », dans la logique des schémas de service.

Ainsi, les anciens agrégats « concours de l'Etat au transport ferroviaire », « contribution de l'Etat aux transports collectifs urbains en Ile-de-France », « transports collectifs de province », « voies navigables » etc... sont remplacés par des agrégats transversaux : « modernisation et développement des réseaux d'infrastructures », « transport de voyageurs », « transport de marchandises », « politiques sociales ».

Cette réorganisation s'avère très artificielle : soit les dotations de l'agrégat sont concentrées sur un seul mode, soit l'agrégat se contente de juxtaposer des crédits ayant peu de rapport entre eux.

1. Modernisation et développement des réseaux d'infrastructures (agrégat 23)

Cet agrégat regroupe les crédits consacrés par l'Etat aux investissements sur les réseaux nationaux d'infrastructures de transports terrestres, à savoir le réseau ferroviaire et celui des voies navigables.

Concernant le réseau ferroviaire, il s'agit de la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement, des études en matière de transports ferroviaires et combinés, et des subventions d'investissement aux transports interurbains.

Concernant les voies navigables, il s'agit des crédits d'entretien préventif, réhabilitation et aménagements de sécurité des infrastructures et des subventions d'investissements pour les infrastructures de voies navigables.

Malgré sa dénomination générale, l'agrégat est presque exclusivement constitué de la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement de la SNCF, qui sont des dépenses ordinaires (97 % de l'agrégat). Ces dépenses sont en légère diminution en raison de la réduction de la contribution de l'Etat aux charges d'infrastructures ferroviaires (-715 millions de francs pour 2001).

Les dotations aux voies navigables ne représentent que 164,4 millions de francs en crédits de paiement : elles étaient inscrites en 2000 au FITTVN pour un montant de 495 millions de francs. Seul le rattachement de crédits de paiement en cours d'année permettra une mise à niveau de la dotation.

2. Transport de voyageurs (agrégat 24)

Cet agrégat regroupe les moyens accordés aux transports collectifs urbains de province, aux transports collectifs en Ile-de-France, aux transports collectifs régionaux et départementaux, aux études et recherches dans le domaine des transports terrestres.

Une nouvelle fois, **il est essentiellement constitué de dépenses ordinaires** (11,5 milliards de francs sur 12,8 milliards de francs, soit 90 % de la dotation) c'est-à-dire de crédits pour les transports de voyageurs à courte distance (6,3 milliards de francs) et de la contribution de l'Etat aux transport collectifs en Ile-de-France (5,2 milliards de francs).

Les crédits pour les transports de voyageurs à courte distance sont répartis à égalité entre les services régionaux de voyageurs organisés par la SNCF (3,1 milliards de francs) ou à compétence régionale (3,1 milliards de francs). Ces dotations sont fortement revalorisées pour 2001, de 350 millions de francs (+ 6 %), un an avant le transfert de compétence aux régions.

La contribution de l'Etat aux transports collectifs en Ile-de-France diminue sensiblement pour 2001, à 5,2 milliards de francs. Cette diminution s'explique par la réforme du financement des transports en Ile-de-France.

Les dépenses en capital, très minoritaires dans le financement du transport de voyageurs (10 % des crédits) sont représentées essentiellement par des subventions d'investissements, et notamment en faveur des **infrastructures de transports collectifs urbains de province** (647 millions de francs). Il s'agit d'opérations à Maubeuge, Valenciennes, Nantes, Toulouse et Toulon. Des dotations sont également prévues pour les **infrastructures de transports collectifs en Ile-de-France**, à hauteur de 239,4 millions de francs, pour financer le prolongement de la ligne 14 - Madeleine-Saint-Lazare à Olympiade, la ligne 13, le T1 à Noisy-le-Sec, la Gare Massena, et les gares de Lieusaint et Liesse.

Enfin, 166,5 millions de francs sont prévus pour financer les plans de déplacements urbains et 154 millions de francs pour des opérations

précédemment imputées sur le fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF).

3. Transport de marchandises (agrégat 25)

Cet agrégat regroupe les crédits en faveur de la modernisation et de l'adaptation du secteur des transports de marchandises, les crédits en faveur du contrôle des transports terrestres et du développement du transport combiné. Ces crédits représentent au total 742 millions de francs, essentiellement des dépenses ordinaires (682 millions de francs, soit 92 %).

On remarquera que l'agrégat « transport de marchandises » représente 6% de l'agrégat « transport de voyageurs ».

L'essentiel de l'agrégat est constitué par les interventions dans le domaine des transports combinés, qui figurait auparavant sur le FITTVN.

4. Politiques sociales

Cet agrégat regroupe les crédits de compensation des tarifs sociaux et les subventions aux régimes de retraites, c'est-à-dire exclusivement des dépenses ordinaires.

Les subventions au régime général de retraite de la SNCF et à divers régimes sociaux représentent l'essentiel des dotations.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. UN BUDGET QUI MARQUE UNE ABSENCE DE POLITIQUE VOLONTARISTE EN FAVEUR DES TRANSPORTS TERRESTRES

1. Une rebudgétisation inacceptable des crédits du FITTVN

Sous le titre « *rendre sa vocation au FITTVN* », votre rapporteur estimait l'an dernier que ce fonds, créé par l'article 37 de la loi d'aménagement du territoire de 1995 à l'initiative du Sénat, devrait répondre à un besoin essentiel, à savoir le développement de nouvelles infrastructures. Il

regrettait qu'il ait été détourné de son objet pour compenser les défaillances du budget des transports terrestres. Entre 1996 et 1999, l'effort consenti par l'Etat pour les investissements dans le domaine des routes et des transports terrestres a en effet diminué de 1,3 milliard de francs, alors que la création d'un compte spécial du trésor avait pour justification la nécessité d'augmenter les moyens. Il souhaitait que le budget des transports, 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.

Après le FARIF l'an dernier, **le présent projet de loi de finances supprime le FITTVN et réintègre ses crédits dans le budget des transports regroupant les crédits des routes et des transports terrestres.**

Cette rebudgétisation fait notamment suite aux critiques de la Cour des comptes et de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) menée par l'Assemblée nationale. En revanche, le ministère de l'équipement, des transports et du logement semblait peu favorable à la suppression du FITTVN mais préconisait, comme votre rapporteur, sa modernisation, en expliquant l'an dernier 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 »*.

De fait, loin de signifier une simplification du financement des investissements de transports, **la suppression du FITTVN permet au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de puiser dans la trésorerie du fonds et d'affecter au budget général des taxes dynamiques, particulièrement la taxe d'aménagement du territoire, dont le taux avait été relevé l'an dernier, contre l'avis de votre commission.**

En effet, le FITTVN disposera d'importants reports de crédits fin 2000, de plus de 4 milliards de francs. Pour 2001, les crédits de paiement inscrits au budget des transports correspondent globalement à moins de 25 % des crédits de paiement inscrits sur le FITTVN, soit 1 milliard de francs. Même si les crédits en compte au FITTVN sont reportés sur le budget général en 2001, les dotations budgétaires pourront ainsi être réduites d'environ 3 milliards de francs. Les taxes qui alimentaient le FITTVN serviront dès 2001 à tout autre chose que ce pour quoi elles ont été créées.

Votre rapporteur considère que l'argument selon lequel les crédits du FITTVN n'étaient pas consommés confirme simplement l'absence de politique actuelle en faveur du développement des transports. De fait, la rebudgétisation en trompe l'œil des crédits du FITTVN montre que le gouvernement ne souhaite pas accroître son effort budgétaire, bien au contraire.

Votre rapporteur considère que la rebudgétisation du FITTVN sonnerait le glas d'une politique ambitieuse en faveur de l'investissement en infrastructures de transport et ne peut donc l'accepter.

2. Un budget qui fragilise les engagements de l'Etat dans les nouveaux contrats de plan

Après une évolution modérée en 2000, les crédits affectés à la section transports terrestres du ministère de l'équipement, des transports et du logement chutent de 4,6 % en 2001, en raison notamment de la rebudgétisation « optique » des crédits du FITTVN.

Cette baisse des crédits des transports terrestres pour 2001 est en flagrante contradiction avec la priorité affichée par le gouvernement en faveur du transport ferroviaire.

Les contrats de plan signés entre l'Etat et les régions pour la période 2000-2006 prévoient pourtant la mise en œuvre d'un important programme de modernisation du réseau ferroviaire classique, destiné à améliorer la qualité des services offerts par le chemin de fer et à adapter la capacité du réseau au besoin de développement de ces services.

Au total, les projets ferroviaires inscrits dans le cadre des contrats de plan représentent un programme d'investissements de près de 25 milliards de francs, avec une participation de l'Etat de 7,6 milliards de francs. Pour 2001, seuls 1,7 milliard de francs sont inscrits pour les dépenses en capital de l'Etat.

B. L'AVENIR DU SECTEUR FERROVIAIRE COMPROMIS PAR L'ABSENCE DE REFORMES ET LE POIDS DE L'ENDETTEMENT

Comme l'a montré le groupe de travail de votre commission, l'Etat verse chaque année de très importantes dotations, pour environ 65 milliards de francs, au secteur ferroviaire, SNCF et RFF confondus. Il est donc essentiel de connaître les progrès réalisés par le mode ferroviaire.

1. Les progrès de la SNCF sont encore insuffisants pour assurer son avenir

Les résultats du groupe SNCF ont progressé en 1999. Le résultat de l'ensemble consolidé présente un bénéfice de 264 millions de francs contre - 542 millions de francs au 31 décembre 1998, soit une amélioration de 806 millions de francs. La part revenant au groupe s'élève à 336 millions de francs (-304 millions de francs en 1998) et la SNCF améliore son résultat net

consolidé de 146 millions de francs. L'excédent brut d'exploitation diminue de 356 millions de francs en raison de l'augmentation des redevances d'infrastructures. Le résultat financier s'améliore de 669 millions de francs.

La contribution de la SNCF au chiffre d'affaires consolidé passe de 74,3 milliards de francs à 75,6 milliards de francs (+1,8 %). Cette hausse s'explique par la croissance des produits du trafic de 1 milliard de francs (+2,2 %) grâce aux bons résultats du trafic grandes lignes et par l'augmentation de la rémunération du gestionnaire de l'infrastructure par RFF de 597 millions de francs (+3,6 %).

En revanche, la contribution de la SNCF au résultat d'exploitation, soit 2 milliards en 1999, se dégrade de 370 millions de francs. Les facteurs expliquant cette dégradation sont l'augmentation des redevances d'infrastructures versées à RFF (+3,5 milliards de francs) malgré leur compensation partielle par des versements de l'Etat (958 millions de francs pour les grandes lignes et TER et 800 millions de francs à titre exceptionnel) et la dégradation des charges de personnel de 680 millions de francs. En contrepartie, le chiffre d'affaires n'aura progressé que de 1,4 milliard de francs.

Cette évolution confirme les observations formulées par votre rapporteur l'an dernier. Le développement de la SNCF est bridé par plusieurs éléments : les difficultés persistantes de l'entreprise dans sa gestion du dialogue social, les effets de l'accord national du 7 juin 1999 sur l'application des trente-cinq heures, l'insuffisance des moyens dévolus au fret ferroviaire.

S'agissant des personnels, l'année 1999 a été marquée par un renversement de tendance et **une évolution globale à la hausse des effectifs**, en raison notamment de l'anticipation au deuxième semestre des recrutements liés à la mise en œuvre des 35 heures. Les effectifs ont augmenté de 640 agents, auxquels se sont ajoutés 600 nouveaux emplois-jeunes. Par ailleurs, suite à l'accord de juin 1999, 25.000 admissions au statut sont prévues. L'idée selon laquelle ces modifications ne pèseraient pas sur l'entreprise car elles *« trouvent leur équilibre dans les économies et les richesses attendues des organisations du travail rénovées, mais aussi dans une progression modérée des salaires »*, selon les termes du ministère de l'équipement, des transports et du logement, relève de l'utopie.

En revanche, **le dialogue social dans l'entreprise s'est apaisé en 1999**, puisque 53.779 journées ont été perdues du fait de grève, soit le plus faible total de ces quinze dernières années. En 1998, ce total dépassait 180.000 journées. Avec 27.892 journées perdues au premier semestre, l'année 2000 présente un profil comparable.

En matière de fret ferroviaire, les résultats de l'entreprise et les moyens budgétaires ne sont toujours pas à la hauteur des déclarations du gouvernement.

Le fret ferroviaire continue de stagner en tonnage transporté (133,8 millions de tonnes en 1998, 133,9 millions de tonnes en 1999) et se réduit en tonnes-kilomètres (52,66 milliards de francs en 1998, 52,11 milliards de francs en 1999). La part relative du fret ferroviaire continue donc de baisser au profit des autres modes de transport, et en particulier de la route.

Dans ce contexte, l'objectif de doublement du trafic fret d'ici 2010 semble de plus en plus inaccessible. Seule la réalisation d'infrastructures importantes, comme l'a souligné la commission d'enquête du Sénat, permettrait de répondre à cet objectifs ambitieux mais, en l'état actuel des équipements ferroviaires, irréaliste.

Votre rapporteur fait observer que le redressement de la SNCF est indispensable dans un contexte de modernisation de nos infrastructures ferroviaires, alors que la tarification des infrastructures est amenée à s'étendre.

Or, on peut légitimement s'interroger sur la capacité de la SNCF à remplir ses obligations, notamment en matière de péages d'infrastructure. Dans son document sur la stratégie de l'entreprise, la SNCF note : « *l'activité fret, avec un résultat prévisionnel négatif de l'ordre de 300 millions de francs en 2000 ne peut évidemment supporter aucune hausse de ses redevances* ». Concernant la ligne nouvelle Est, la SNCF suggère même d'ajuster les barèmes généraux de péages « *en fonction de la variation de capacité contributive de la SNCF* ».

2. Des investissements freinés par un endettement sans programme de remboursement

D'une manière générale, **l'examen des budgets d'investissement ferroviaire d'ici à 2002 traduisent bien le désengagement de l'Etat en ce domaine.**

Pour 2001, les investissements de RFF s'élèveront à 10,3 milliards de francs, contre 11,2 milliards en 2000 (-7,6 %).

Pour 2002, les investissements de RFF devraient atteindre 12,1 milliards de francs, dont 6,7 milliards de francs sur fonds propres et 5,5 milliards de francs sous forme de subventions publiques. En 1997, les investissements s'élevaient à 13,3 milliards de francs, dont 11,1 milliards de

francs sur fonds propres. En cinq ans, les investissements de RFF auront chuté de 9 %.

En 10 ans, de 1991 à 2001, financements SNCF et RFF confondus, les investissements ferroviaires auront chuté de 17,6 à 10 milliards de francs.

La chute des investissements ferroviaires s'explique par le faible engagement des pouvoirs publics mais également le poids de l'endettement du secteur.

En effet, le secteur ferroviaire supporte un endettement trop lourd qui, même cantonné à RFF depuis la réforme de 1997, pèse énormément sur les choix d'investissement.

Au 31 décembre 1999, l'endettement à long terme de la SNCF s'élevait à 44 milliards de francs et la dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) à 58,7 milliards de francs, soit au total 102,7 milliards de francs.

Au 31 décembre 1999, l'endettement de RFF s'élevait à 170 milliards de francs. La dette brute de RFF a fortement augmenté en 1999, en raison de la mise en place par l'établissement d'un programme de restructuration du profil de sa dette par la constitution d'un portefeuille d'actifs pour 20 milliards de francs.

Au total, l'endettement global du secteur ferroviaire atteint 253 milliards de francs au 31 décembre 1999.

Dette du secteur ferroviaire au 31 décembre 1999

SNCF	44
RFF	150
SAAD	59
TOTAL	253

(en milliards de francs)

On rappellera que RFF ayant le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, dont plus de la moitié des recettes est d'origine commerciale, sa dette n'est pas agrégée à la dette des administrations publiques.

Pour le moment, l'Etat se contente de « stabiliser » la dette de RFF autour de 160 milliards de francs, mais il devra bien, un jour ou l'autre, trouver le moyen de la rembourser.

3. La régionalisation des services de transports de voyageurs doit s'accompagner des transferts de ressources correspondants

L'expérience de **régionalisation** des services régionaux de voyageurs engagée le 1er janvier 1997 a enregistré un certain succès : les régions expérimentales ont connu 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 1999 de 7,2 % dans les sept régions volontaires (Alsace, Centre, Limousin, Nord-Pas de Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes), contre 5,3 % pour les régions non expérimentales.

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.

Votre rapporteur souhaitait l'an dernier que ce sujet soit traité dans le projet de loi « solidarité et renouvellement urbain » et que les moyens nécessaires soient transférés. Le projet de loi prévoit effectivement la généralisation de la régionalisation au 1er janvier 2002, toutes les régions devenant des autorités organisatrices pour les transports ferroviaires régionaux. **Cependant, cette réforme présente deux insuffisances majeures :**

- le peu de fiabilité des comptes de la SNCF. Il n'existe pas actuellement de répartition fine des coûts de chaque branche d'activité de la SNCF (fret, voyageurs grandes lignes, TGV, TER...) sur la base de laquelle pourrait être évaluée correctement le coût des services régionaux de transport de voyageurs ;

- le gouvernement a clairement souhaité limiter la compensation aux régions, en refusant de nombreux amendements sur le fondement de leur irrecevabilité financière.

Dans ces conditions, votre rapporteur estime qu'il conviendra d'être très vigilant quant à l'évolution des charges de ce secteur pour les régions.

A cet égard, la forte revalorisation de la dotation pour 2001 (+350 millions de francs) traduisant une « remise à niveau » des dotations, montre que d'importantes subventions devraient intervenir pour ne pas grever fortement les budgets d'investissement des régions.

C. LES AUTRES DOMAINES D'INTERVENTION DU BUDGET DES TRANSPORTS TERRESTRES

1. La première année de réforme du financement des transports en Ile-de-France

En 2000, pour la première fois, la contribution de l'Etat au fonctionnement des transports en Ile-de-France a été 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.

En Ile-de-France, les transports collectifs restent largement de la responsabilité de l'Etat qui assure la tutelle du syndicat des transports parisiens (STP) ainsi que des deux principales entreprises de transport (SNCF et RATP). Cette implication de l'Etat est sans équivalent en province, où les transports collectifs urbains sont de la responsabilité des collectivités locales et où celle des services régionaux de voyageurs devrait être transférée aux régions.

Le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit l'entrée de la région Ile-de-France au conseil d'administration du STP. Par ailleurs la région contribuera, comme les autres membres du STP, au financement de l'exploitation, soit environ 1,5 milliard de francs en 2000. En contrepartie, la contribution de l'Etat est diminuée du même montant.

Le décret du 6 juillet 2000 modifiant les décrets relatifs à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne et portant statut du syndicat des transports parisiens prévoit des conventions pluriannuelles entre la RATP, la SNCF et le STP. Elles ont pour objectif principal de rompre avec le mécanisme de l'indemnité compensatrice et de responsabiliser les deux entreprises publiques sur des objectifs de service (en volume et en qualité), de trafic et de maîtrise des charges.

Votre rapporteur approuve cette réforme, en ce qu'elle vise à accroître la responsabilité des acteurs publics de transport en Ile-de-France. Il en attend toutefois des résultats concrets, notamment en termes de qualité de service.

2. La faiblesse des dotations en faveur du transport fluvial

La dotation destinée aux **voies fluviales** pour 2001 s'élève à 5,4 millions de francs pour l'entretien préventif et la réhabilitation et 159 millions de francs pour les subventions d'investissement.

Cette dotation est réduite de plus de moitié par rapport à l'an dernier, mais les chapitres budgétaires concernés devraient recevoir, en cours de gestion, des reports de crédits de paiement à la clôture du FITTVN.

En tout état de cause, les dotations continueront à être réduites. Une estimation de Voies navigables de France, reprise dans le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les infrastructures de transport estimait 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.

En matière de **grands projets**, le 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, n'est toujours pas lancé.

2. SÉCURITÉ ROUTIÈRE ET 3. ROUTES

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 crédits de paiement du ministère de l'équipement, des transports et du logement section III - transports

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 2000	Crédits demandés pour 2001	Evolution 2001/2000 (en %)	Répartition en 2000 (en %)	Répartition en 2001 (en %)
Budget transports terrestres	47 924	47 247	-1,4%	-	-
FITTVN (part transports terrestres)	2 808	1 132	-59,7%	-	-
Total transports terrestres	50 732	48 379	-4,6%	83,4%	84,6%
Budget routes	6 397	6 838	6,9%	-	-
FITTVN (part routes)	1 527	-316	-120,7%	-	-
Total routes	7 924	6 522	-17,7%	13,0%	11,4%
Sécurité routière	544	599	10,2%	0,9%	1,0%
Transport aérien et météorologie	1 630	1 710	4,9%	2,7%	3,0%
Total	60 830	57 211	-6,0%	100,0%	100,0%

Les moyens de paiement (dépenses ordinaires + crédits de paiement) demandés pour les routes en 2001 atteignent **6,5 milliards de francs**, soit une très forte baisse par rapport aux crédits votés en 2000 (- 17,7 %) et une part décroissante des crédits des transports (de 13 % en 2000 à 11,4 % en 2001).

**Evolution des autorisations de programme du ministère de l'équipement,
des transports et du logement section III - transports**

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 2000	Crédits demandés pour 2001	Evolution 2001/2000 (en %)	Répartition en 2000 (en %)	Répartition en 2001 (en %)
Budget transports terrestres	691	2 033	194,2%	-	-
FITTVN (part transports terrestres)	2 808	2 390	-14,9%	-	-
Total transports terrestres	3 499	4 423	26,4%	26,7%	30,1%
Budget routes	5 874	6 226	6,0%	-	-
FITTVN (part routes)	1 527	1 678	9,9%	-	-
Total routes	7 401	7 904	6,8%	56,4%	53,8%
Sécurité routière	190	212	11,6%	1,4%	1,4%
Transport aérien et météorologie	2 036	2161	6,1%	15,5%	14,7%
Total	13 126	14 700	12,0%	100,0%	100,0%

Les autorisations de programme demandées pour les routes s'élèvent à 7,9 milliards de francs pour 2001, en progrès de 6,8 % par rapport aux autorisations de programme votées pour 2000. Les autorisations de programme des routes représentent toutefois une part décroissante des autorisations de programme du budget des transports (de 56,4 % en 2000 à 53,8 % en 2001).

Grâce à la hausse des autorisations de programme, les moyens d'engagement du budget des routes progresseront de 6 % pour 2001, afin de s'établir à 9,2 milliards de francs, contre 8,7 milliards de francs en 2000.

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Dépenses ordinaires	1.267,9	1.283,4	+ 1,2 %
Autorisations de programme	7.401,1	7.903,8	+ 6,8 %
Total moyens d'engagement	8.669	9.187	+ 6,0 %

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 2000 et aux crédits du FITTVN qui sont réintégrés dans le budget (il convient de rappeler que le développement du réseau autoroutier est jusqu'à présent financé sur des ressources extrabudgétaires).

Répartition des crédits affectés aux routes

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Évolution en %
Développement du réseau routier			
moyens de paiement (DO + CP)	4.498,3	2.786,6	- 38,1 %
moyens d'engagement (DO + AP)	5.052,9	5.306,4	+ 5 %
Entretien du réseau			
moyens de paiement (DO + CP)	3.724,4	3.735,5	+ 9,1 %
moyens d'engagement (DO + AP)	3.616,1	3.880,8	+ 7,3 %
Total des moyens de paiement DO + CP	7.923,7	6.522,3	- 17,7 %
Total des moyens d'engagement DO + AP	8.669	9.187,2	+ 6,0 %

Les moyens de paiement destinés à l'entretien du réseau sont en progression pour 2001 (+ 9,1 %) alors que les moyens destinés au développement du réseau routier chutent fortement (- 38,1 %). Au total, les moyens de paiement reculent de 17,7 %.

En revanche, les moyens d'engagement destinés au développement du réseau routier (+ 5 %), et à l'entretien et à la réhabilitation du réseau existant (+ 7,1 %) sont en progression. Au total, les moyens d'engagement progressent de 6,0 %.

B. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS

1. Le développement du réseau routier national (agrégat 14)

Les crédits inscrits à cet agrégat 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 en légère diminution à 31,5 millions de francs pour 2001.

L'enveloppe du programme d'investissements routiers qui atteint, en 2001, 2.755 millions de francs en moyens de paiement (- 38% par rapport à 2000) et 5.274,8 millions de francs en moyens d'engagement (+ 5 %).

L'exécution du budget routier montre que les dotations du chapitre consacré au développement des infrastructures sont considérablement augmentées par le rattachement de fonds de concours. La loi de finances initiale avait ouvert 3.775 millions de francs en crédits de paiement, 4.782 millions de francs ont été rattachés par voie de fonds de concours.

2. Les crédits d'entretien du réseau routier national (agrégat 15)

Les crédits affectés à l'entretien et à la réhabilitation du réseau routier national augmentent dans le projet de loi de finances pour 2001, à 3.735,5, millions de francs en moyens de paiement (+ 9,1 %) et à 3.880,8 millions de francs en moyens d'engagement (+ 7,1 %).

Le tableau suivant précise la répartition de ces crédits :

Crédits d'entretien du réseau routier

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution en %
Réhabilitations et renforcements			
Budget général CP.....	388,2	433,0	+ 11,5 %
AP.....	433,0	433,0	+ 0,0 %
Renforcement des ouvrages d'art			
CP	277,8	387,7	+ 39,6 %
AP	362,0	537,0	+ 49,3 %
Aménagements de sécurité			
CP	174,2	220,0	+ 26,3 %
AP	200,0	240,0	+ 20 %
Entretien, viabilité hivernale et moyens des parcs			
DO +CP	2585,24	2.695	+ 4,2 %
AP	1385,0	1.419	+ 2,5 %
Total des moyens de paiement DO + CP	3.425,44	3.735,7	+ 9,1 %
Total des moyens d'engagement DO + AP	3.616,15	3.880,8	+ 7,3 %

(en millions de francs)

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 et crédits de paiement, soit une reconduction des crédits par rapport à l'an dernier.

Les dotations au renforcement des **ouvrages d'art** progressent très fortement en crédits de paiement à 388 millions de francs (+ 40 %), de même qu'en autorisations de programme, à 537 millions de francs (+ 50 %).

Les aménagements de **sécurité** au niveau local progressent de 26,3 % en crédits de paiement, à 220 millions de francs, et de 20 % en autorisations de programme, à 240 millions de francs.

Les crédits de **l'entretien** le plus **courant**, constitués pour l'essentiel des moyens de fonctionnement des directions départementales de l'équipement, progressent de 4,2 % en moyens de paiement, à 2.695 millions de francs.

3. Le développement du réseau autoroutier

S'agissant des autoroutes concédées, seule figure au budget une dotation dont le montant s'élève à 50,3 millions de francs en crédits de paiement et 25 millions de francs en autorisations de programme, et qui est destinée aux études de définition des tracés.

En effet, le développement du réseau autoroutier concédé est financé par les seules sociétés concessionnaires, en partie sur leurs ressources propres (à hauteur de 1,6 milliard de francs en 2000), mais surtout par recours à l'emprunt (9,7 milliards de francs prévus pour 2000). Pour 2001 toutefois, une nouvelle ligne budgétaire, non dotée, est inscrite au budget des transports : subventions pour la construction d'autoroutes concédées (chap. 63-44/90).

Le schéma directeur routier national de 1992 prend en compte un réseau de 37.700 km dont 9.540 km d'autoroutes de liaison, 2.582 km de liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier et 4.410 km de grandes liaisons d'aménagement du territoire.

Au 1er janvier 2000, il restait à mettre en service 1.359 km d'autoroutes concédées, dont 682 km étaient en travaux.

Globalement, le réseau autoroutier interurbain, prévu en 1992, était réalisé à plus de 80 % au début de l'année 2000, soit 8.654 km d'autoroutes mises en service. Si le SDRN était totalement réalisé, le réseau routier français devrait comporter, au total, environ 12.120 km d'autoroutes interurbaines.

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 2001 s'élèvent à **599,3 millions de francs** en moyens de paiement (+ 10,2 %).

Le tableau suivant retrace l'évolution des principales catégories de dépenses :

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 2000	Crédits demandés pour 2001	Evolution (en %)
Dépenses ordinaires (DO)			
Titre III : Moyens des services	335,2	366,8	+ 9,4 %
Titre IV : Actions d'incitation	21,0	21,0	+0 0 %
Dépenses en capital (CP)			
Titre V : Investissements, études et expérimentations	183,6	207,9	+ 13,2 %
Titre VI : Subventions d'investissement	3,76	3,6	- 4,3 %
Total des moyens de paiement (DO + CP)	543,5	599,3	+ 10,2 %
Autorisations de programme (titres V et VI)	189,6	211,5	+11,6 %
Total des moyens d'engagement (DO + AP)	545,8	599,3	+ 9,8 %

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)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution (en %)
Circulation et sécurité routières	349,6	373,9	7,0%
dont entretien et fonctionnement (DO)	166,0	166,0	0,0%
dont investissement, équipements et études (CP)	183,6	207,9	13,2%
Dépenses relatives aux activités du délégué interministériel et actions d'incitation (DO)	134,50	168,5	25,3%
- Formation à la conduite automobile (DO)	55,7	53,3	-4,3%
- organismes contribuant à la prévention des accidents (CP)	3,76	3,6	- 4,3 %

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 2001 à 220 millions de francs de crédits de paiement (+ 26,3 %) et 240 millions de francs d'autorisations de programme (+ 20 %), sont retracés dans le budget des transports (chapitre 53-46/60).

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 augmentation de 7 % pour 2001, à 374 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 2001 ;

- les crédits du centre national et des centres régionaux d'information routière (programme "Bison futé"), en reconduction pour 2001 à hauteur de 26,5 millions de francs;

- 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, puis ont doublé en 2000, pour atteindre 124 millions de francs. Ces crédits progresseront encore vivement en 2001 pour s'établir à 168,5 millions de francs (+25,3%) :

- **les dotations aux actions départementales de sécurité routière** (plans départementaux de sécurité routière, programme REAGIR) progressent de 44 millions de francs à 61 millions de francs, soit un triplement des moyens depuis 1999;

- **les actions d'incitation** bénéficient de 21 millions de francs en 2001 comme en 2000, 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.

- 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 69,5 millions de francs en 2000 à 86,5 millions de francs en 2001.

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, avait connu une forte augmentation de ses dotations l'an dernier (+ 41,7 %). Celles-ci sont légèrement réduites pour 2001 (-4,3 %).

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. LES CREDITS DES ROUTES

Les crédits destinés aux routes sont, cette année, intégrés dans un fascicule « transports » qui regroupe les crédits des routes, des transports terrestres (modes ferroviaire et fluvial) et des transports aériens. De plus, le fonds pour l'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) est partiellement réintégré dans le budget des transports. Il en résulte une très faible lisibilité des dotations budgétaires.

Toutefois, votre rapporteur constate que le budget des routes pour 2001 se caractérise par une chute des crédits de paiements, à 6,5 milliards de francs (-17,7 %) après une diminution déjà importante en 2000 (-9,5%).

Tout comme l'an dernier, la chute des moyens de paiement s'accompagne d'une progression des moyens d'engagement, à 9.187 millions de francs (+ 6,0 %).

1. Une rebudgétisation très partielle des crédits du FITTVN

Le FITTVN a été créé par l'article 37 de la loi d'aménagement du territoire de 1995 à l'initiative du Sénat, afin de répondre à un besoin essentiel, à savoir le développement de nouvelles infrastructures.

Toutefois, entre 1996 et 1999, l'effort consenti par l'Etat pour les investissements dans le domaine des routes et des transports terrestres a diminué de 1,3 milliard de francs, alors que la création d'un compte spécial du trésor avait pour justification la nécessité d'augmenter les moyens.

Après le fonds pour l'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) l'an dernier, **le présent projet de loi de finances supprime le FITTVN et réintègre ses crédits dans le budget des transports regroupant les crédits des routes et des transports terrestres.**

Cette rebudgétisation fait notamment suite aux critiques de la Cour des comptes et de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) menée par l'Assemblée nationale. En revanche, le ministère de l'équipement, des transports et du logement semblait peu favorable à la suppression du FITTVN mais préconisait sa modernisation, en expliquant l'an dernier 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 ».

De fait, la suppression du FITTVN permet au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de puiser dans l'importante trésorerie du fonds (le FITTVN disposera d'importants reports de crédits fin 2000, de l'ordre d'une année, soit 4 milliards de francs, voire plus) et d'affecter au budget général des taxes dynamiques (d'un rendement global de 4,5 milliards de francs pour 2001), particulièrement la taxe d'aménagement du territoire, dont le taux avait été relevé l'an dernier.

Pour 2001, les crédits de paiement inscrits au budget des transports correspondent globalement à près de 25 % des crédits de paiement inscrits sur le FITTVN. Cependant, certains chapitres sont moins bien dotés que d'autre. Par exemple, le chapitre 53-47/30 reprend les opérations qui étaient jusqu'alors financées sur le chapitre 53-43/20 et le FITTVN. Or, ce chapitre n'est doté que de 2 milliards de francs en crédits de paiement, alors que l'ancien chapitre budgétaire était doté de 2,4 milliards de francs et le FITTVN de 1,5 milliard de francs, soit au total 3,9 milliards de francs.

Aucune assurance n'est donnée quant à l'inscription complète des crédits en compte au FITTVN sur le budget général en 2001.

Or, le FITTVN jouait un rôle non négligeable dans le financement routier et autoroutier. Les programmes spécifiques d'aménagement du Massif central (les autoroutes A 20 et A 75, le programme spécifique d'accélération de la RN7) et la mise aux normes autoroutières de la RN 10 dans les Landes ont par exemple été financés sur le FITTVN depuis 1996.

Votre rapporteur estime qu'il est essentiel d'obtenir des précisions sur les modalités de reports de crédits du FITTVN sur le budget des transports.

2. Des incertitudes sur la première mise en oeuvre des nouveaux contrats de plan Etat région (2000-2006)

L'an dernier, votre rapporteur avait souligné que l'année 2000 constituait une année de transition entre le XIème plan et les nouveaux contrats, en cours de négociation.

Les engagements du volet routier des contrats Etat-régions du XIème plan représentaient, en part Etat, un montant de 27,5 milliards de francs (valeur 1994). Ces engagements ont été exécutés à 81,5 %.

Lors du CIADT d'Arles du 23 juillet 1999 et de la réunion interministérielle du 22 novembre 1999, le gouvernement a décidé d'affecter 33,5 milliards de francs aux volets routiers contractualisés sur la période du XIIème plan.

La dotation 2000 était inférieure au 1/7ème du montant inscrit pour la période 2000-2006. Elle s'élevait en effet à 3,9 milliards de francs, soit 11,8 % seulement du montant des contrats de plan.

Selon le ministère, une enveloppe de 4,43 milliards de francs est proposée au budget 2001 pour financer la part de l'Etat dans les programmes contractualisés sur la période 2000-2006. Les programmes spécifiques A75, RN7 et RN 10, financés à 100 % par l'Etat devraient bénéficier d'une enveloppe de 800 millions de francs.

Toutefois, une fois encore, votre rapporteur estime que, au delà des autorisations de programme demandées, il sera nécessaire que des crédits de paiement soient rattachés au budget en cours d'année, afin que l'Etat puisse tenir ses engagements.

3. Un programme d'investissements pour 2001 dans la continuité de l'an passé

L'an dernier, votre rapporteur notait que la chute des nouvelles mises en service d'autoroutes s'expliquait par une réduction des moyens, mais également par le fait que l'année 2000 était une année charnière entre la fin du XIème plan et le début du XIIème plan, dont les modalités exactes ne devaient être arrêtées qu'en fin d'année.

En 2000, 328 kilomètres ont en effet été ouverts sur le réseau concédé et seulement 25 kilomètres sur le réseau autoroutier non concédé. Sur le réseau autoroutier concédé, seulement 159 kilomètres ont été mis en service en 2000.

Pour 2001, 305 kilomètres d'autoroutes devraient être mis en service. Il s'agit de l'A 89 entre Arveyres et Mussidan (73 km), de l'A 85 entre Villefranche et Vierzon (23 km) de l'A 20 entre Souillac et Cahors sud (46 km) de l'A 28 pour les sections Maresché-Le Mans-Ecommoy (44 km) et Alençon-Maresché (22 km), de l'A 29 pour la section Amiens-Saint-Quentin (63 km) et de l'A 83 pour la section Oulmes-Niort (34 km).

Les investissements des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, de 11,1 milliards de francs en 1999, devraient atteindre, selon les prévisions du CIES du printemps 2000, 11,8 milliards de francs en 2000 et baisser à 11 milliards de francs en 2001.

Les emprunts devraient légèrement augmenter (de 9,7 milliards de francs en 2000 à 10,1 milliards de francs en 2001) pour compenser la diminution de l'autofinancement (de 1,9 milliard de francs à 1,6 milliard de francs) et des participations (de 506 millions de francs à 140 millions de francs).

L'année 2000 était une période de transition, avec notamment 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. Les résultats sont désormais connus, mais ils laissent entièrement en suspens l'avenir du financement autoroutier.

4. Quelle réforme du financement autoroutier ?

Pour 2001, une nouvelle ligne est apparue dans le budget des transports, intitulée « *subvention pour la construction d'autoroutes concédées* ». Elle n'est pas dotée mais devrait, selon les informations du ministère, être abondée en cours d'année. Elle est en quelque sorte le symbole de la réforme du financement autoroutier.

Le gouvernement s'est en effet engagé dans la voie d'une modification profonde du financement de notre système autoroutier.

- **Il a mis un terme à la procédure de l'adossement.** Sa décision a été confortée par un avis du Conseil d'Etat le 16 septembre 1999, qui a conclu que les règles applicables à l'attribution des concessions faisaient désormais obstacle à ce que la réalisation d'une nouvelle section d'autoroute soit confiée à une société dont l'offre prévoit que l'équilibre financier de l'opération sera assuré par la prolongation de la durée d'une concession en cours concernant un autre ouvrage, la passation d'un nouveau contrat s'accompagnant alors de la conclusion d'un avenant au contrat en cause.

- **Par ailleurs, le gouvernement a déposé un projet de loi qui vise, dans son article 4, à l'habiliter à prendre des ordonnances** sur les deux points suivants :

- suppression de la garantie de reprise de passif accordée par l'Etat aux sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA), réforme des comptes des sociétés et prorogation des durées des conventions de concessions conclues entre l'Etat et certaines sociétés concessionnaires ;

- modification des diverses dispositions relatives aux péages pouvant être institués pour l'usage des autoroutes et des ouvrages d'art.

Cette demande fait suite à un accord conclu avec la Commission européenne, sur l'initiative du gouvernement français. La commission européenne a fait savoir, par un communiqué de presse le 4 octobre 2000, qu'elle avait décidé d'autoriser l'allongement entre 12 et 15 ans des durées de 6 concessions :

- jusqu'en 2026 pour la société des autoroutes Esterel-Côte d'Azur, Provence, Alpes (ESCOTA),

- jusqu'en 2026 pour les sociétés d'autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) et Paris-Normandie (SAPN),

- jusqu'en 2032 pour les sociétés des autoroutes du sud de la France (ASF), Paris-Rhin-Rhône (SAPRR) et Rhône-Alpes (AREA).

Ces allongements, qui entraînent un avantage financier pour les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes constituent la contrepartie des autres mesures de la réforme, notamment la suppression des engagements de reprise de passif par l'Etat inscrits dans les contrats de concessions des SEMCA, la suppression du régime des charges différées et de l'alignement de leurs pratiques comptables sur le droit commun.

• Au-delà de cet accord obtenu auprès de la commission européenne, **l'objectif du gouvernement est de prendre appui sur la réforme des SEMCA pour obtenir de ces sociétés des résultats d'exploitation bénéficiaires constituant de nouvelles ressources pour l'Etat et permettre, notamment, mais pas essentiellement, de financer le développement du réseau autoroutier.**

Votre rapporteur note en effet que les contours de cette réforme sont encore trop flous.

D'après l'exposé des motifs de l'avant-projet d'ordonnance rédigé par le gouvernement, les dividendes *« constitueront une ressource nouvelle affectée au financement des infrastructures de transport et pourront participer ainsi au rééquilibrage intermodal : ils permettront de contribuer au versement des subventions publiques éventuellement nécessaires à de nouvelles sections autoroutières concédées ; ils pourront aussi financer un programme prioritaire de réhabilitation du patrimoine routier national, notamment en agglomération et en zone périurbaine ; ils pourront enfin être affectés à la politique intermodale des transports. »*

Ainsi, l'utilisation des dividendes des sociétés d'autoroutes au financement du développement de la politique autoroutière ne devrait être qu'une possibilité parmi d'autres, et sans doute pas, d'après l'exposé général de l'avant-projet d'ordonnance du gouvernement, la priorité. Les

dividendes des sociétés d'autoroutes seront plutôt utilisées dans un objectif de péréquation entre modes que de péréquation à l'intérieur d'un même mode, comme c'était le cas pour l'adossement.

Les orientations de la politique des transports ont été réaffirmées lors du CIADT du 18 mai 2000 et visent à la fois un rééquilibrage modal de l'offre de transport et la régulation de la demande. Le rééquilibrage se traduira par une priorité accordée au fret ferroviaire et aux transports alternatifs à la route pour les transports interurbains.

Malgré l'insertion d'une nouvelle ligne budgétaire, aucune information sur les montants des dividendes et subventions en cause n'a été avancée.

Votre rapporteur estime que les modalités exactes du financement autoroutier et des péréquations éventuelles entre les modes de transport, le montant des dividendes attendus des sociétés d'autoroutes et le montant prévisible des subventions à verser, ainsi que le calendrier de la réforme, doivent faire l'objet de précisions de la part du gouvernement.

5. La situation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes s'améliore et devrait générer de nouvelles ressources pour l'Etat

La situation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) devrait s'améliorer.

L'an dernier, le ministère de l'équipement, des transports et du logement indiquait que l'endettement progresserait jusqu'en 2004, en raison du lancement des sections prévues dans les conventions de concessions actuelles, de la charge de l'emprunt et de la fiscalité pesant sur les sociétés et malgré la progression des recettes de péages.

L'endettement des SEMCA représente 147,6 milliards de francs au 31 décembre 1999, et 158,8 milliards de francs pour l'ensemble du secteur, avec la société privée COFIROUTE. Désormais, le ministère indique que l'endettement des six principales SEMCA devrait progresser jusqu'à 143 milliards de francs jusqu'en 2002 seulement (environ 170 milliards de francs pour l'ensemble du secteur) pour diminuer ensuite régulièrement.

La prolongation de la durée des concessions autoroutières, de 12 à 15 ans selon les sociétés, devrait grandement faciliter le redressement des SEMCA, qui devraient toutes pouvoir rembourser leurs dettes avant l'expiration de leur contrat de concession.

Dans ces conditions, alors même que la Cour des comptes stigmatisait un système prétendument en quasi-faillite, **l'Etat espère désormais dégager des bénéficiaires importants sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes.** L'allongement des concessions, la réforme de leurs comptes, le prochaine application de la TVA aux péages autoroutiers sont autant d'éléments d'une modification substantielle de la situation de ces sociétés et de leurs relations avec l'Etat. **Votre rapporteur estime qu'il est nécessaire que cette modification soit réalisée dans la plus grande clarté, notamment à l'égard du Parlement.**

6. Les dotations à l'entretien du réseau routier national sont revalorisées, mais l'effort reste globalement faible

Votre rapporteur note avec une certaine satisfaction que les dotations à l'entretien du réseau routier sont revalorisées pour 2001.

L'an dernier, il avait en effet estimé que ces dotations étaient insuffisantes, et que le renforcement des crédits d'entretien au secteur routier devait être 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.

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.

En 2001, les moyens demandés sont en reconduction par rapport à 2000 pour le programme de réhabilitation des chaussées et le renforcement des ouvrages d'art, et en augmentation de 133 % pour la réhabilitation des tunnels par rapport à 2000 (de 75 millions de francs à 175 millions de francs).

Votre rapporteur estime que la revalorisation des dotations va dans le bon sens. **Toutefois, il note qu'elle ne vise encore que des actions spécifiques (en l'occurrence la rénovation des tunnels) et souhaite qu'un vrai programme de réhabilitation de la voirie routière soit engagé.**

L'Etat doit prendre conscience de la valeur de son patrimoine routier et prendre les mesures nécessaires par un programme pluriannuel d'entretien, doté des moyens nécessaires.

B. LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

1. Des moyens en progression constante

Les crédits consacrés à la sécurité routière progresseront de 10,3 % pour 2001, pour s'établir à près de 600 millions de francs.

Les moyens affectés à la communication nationale (presse, relations publiques, campagnes publicitaires) sont une nouvelle fois renforcés afin de pouvoir lancer des campagnes nationales importantes.

Comme l'an dernier, votre rapporteur se félicite de l'accent mis, en 2001, sur la sécurité routière. Il l'estime d'autant plus nécessaire que le retard pris par la France en matière de sécurité routière est important.

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.

2. Une mobilisation forte des pouvoirs publics

Les résultats de la France en matière de sécurité routière ont été catastrophiques en 1998. La France a été en 1998, le pays européen qui a connu la plus forte hausse du nombre de tués (+6 %), alors même que la plupart des autres pays européens enregistraient des diminutions.

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.

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.

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

Suite à ces efforts, le bilan de l'année 1999 est un peu meilleur que celui de 1998. Il s'établit à 124.524 accidents corporels, 8.029 tués, 31.851 blessés graves et 135.721 blessés légers. Le bilan de l'année 1999 est contrasté avec légèrement plus d'accidents corporels (+0,1%) et de blessés légers (+0,9%) mais moins de tués (-4,8%) et de blessés graves (-6,3%) qu'en 1998. La gravité des accidents qui avaient atteint l'an dernier son niveau le plus élevé au cours des deux dernières décennies (6,78 tués pour 100 accidents corporels) a diminué en 1999 (6,45). Toutefois, ces résultats ne permettent pas de revenir au niveau de 1997. La circulation a continué à augmenter à un rythme soutenu comme l'année précédente avec, en 1999, une hausse de 4,2% par rapport à 1998 (+5,9% pour les autoroutes et +2,4% pour les routes nationales).

3. L'urgence d'une évaluation de la politique de sécurité routière

Votre rapporteur considère qu'au delà de la mobilisation très forte des pouvoirs publics en faveur de la sécurité routière, il est nécessaire de procéder à un audit exhaustif de cette politique.

C'est pourquoi, il s'est rendu à la direction de la sécurité et de la circulation routière où il s'est entretenu avec Mme Isabelle MASSIN, directrice du service et déléguée interministérielle à la sécurité routière. Il a également adressé un questionnaire sur la politique de sécurité routière, auquel il lui a été répondu.

Suite à cet entretien et aux réponses qu'il a obtenues, votre rapporteur fait les remarques suivantes.

Tout d'abord, l'évolution des dotations budgétaires montre que, depuis 1997, l'effort en faveur de la sécurité routière s'est considérablement accru. Les dotations n'atteignent pas encore les points hauts de 1991-1993, mais s'en rapprochent, et témoignent donc d'une véritable priorité gouvernementale.

Toutefois, le budget de la sécurité routière souffre de dysfonctionnements dans l'utilisation de ses crédits.

Ainsi, en 1999, le chapitre affecté aux dépenses du délégué interministériel à la sécurité routière n'a été consommé qu'à hauteur de 60 %. Les reports de crédits sont liés aux difficultés rencontrées pour la mise en œuvre de la campagne nationale de prévention routière. De même, seules 56 % des dotations du chapitre consacré aux actions d'incitation ont été consommées. Ceci s'expliquerait par de longs délais résultant de la multiplicité des opérations et des acteurs locaux. Enfin, 63 % des crédits de

paiement des chapitres de dépenses en capital ont été consommés. Toutes ces difficultés sont dues, selon la direction de la sécurité routière, à la complexité des actions engagées et aux contraintes administratives qui en résultent.

Votre rapporteur souhaite que ces contraintes administratives soient allégées et que l'exécution des projets de la sécurité routière fasse l'objet d'un suivi attentif, tout au long de l'année, afin d'éviter des retards très regrettables dans la mise en œuvre des campagnes de prévention routière.

Votre rapporteur note ensuite que le ministère de l'équipement, des transports et du logement **n'est pas en mesure de donner des précisions sur les moyens en personnel et en fonctionnement du service de la sécurité routière.** Celui-ci ne dispose pas de moyens propres et il n'existe aucun document de synthèse sur ce sujet. Il considère que cette situation est préjudiciable à une analyse correcte des moyens de la sécurité routière, et souhaite que, par exemple, un « jaune » budgétaire retrace l'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière.

Ensuite, **le partage des rôles entre la direction de la sécurité routière, les autres directions du ministère de l'équipement, et les autres ministères n'est pas suffisamment clair.** Les rôles respectifs de la direction des routes et de la direction de la sécurité routière ne sont pas clairement définis. De même, hors du comité interministériel qui se réunit une fois par an, la politique interministérielle a peu de consistance. **Votre rapporteur souhaite qu'une véritable procédure interministérielle se mette en place, sous l'impulsion de la direction de la sécurité routière.**

Enfin, votre rapporteur note **qu'aucune étude d'impact n'est réalisée sur les actions menées par la direction de la sécurité routière.** Une évaluation des campagnes de communication serait pourtant très profitable. D'une manière générale, **le suivi dans le temps de la politique de sécurité routière semble faible,** celle-ci ayant davantage le souci de réagir à l'actualité.

En conclusion, votre rapporteur estime que malgré des moyens très importants, malgré la mobilisation des pouvoirs publics, des élus locaux et des associations, la politique de sécurité routière est encore expérimentale. Elle doit faire l'objet d'un suivi plus attentif, d'une évaluation de son action et sans doute d'une meilleure organisation tant au plan interne au ministère de l'équipement, des transports et du logement qu'au niveau interministériel.

4. TRANSPORT AÉRIEN ET MÉTÉOROLOGIE

Rapporteur spécial : M. Yvon COLLIN

PREMIERE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

I. PRESENTATION GENERALE : LES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES

A. LES DÉPENSES

Le budget annexe de l'aviation civile qui, l'an dernier, avait connu une stabilité qui n'était qu'apparente, s'accroîtrait de 2,8 % en 2001.

Evolution des dépenses du BAAC entre 2000 et 2001

(en millions de francs)

	2000	2001	Variations	
			En niveau	En %
Dépenses de fonctionnement(1)	6.633,2	6.865,6	+ 232,4	+ 3,5
Dépenses en capital	2.084,6	2.092	+ 7,5	+ 0,03
Total	8.717,7	8.957,6	+ 239,9	+ 2,8

(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 8.957,6 millions de francs. La variation des dépenses en capital, qui représentent 23,3 % de l'ensemble des dépenses contre 26,4 % en 1998, est cette année marginale. La hausse des dépenses de fonctionnement est élevée (+ 3,5 %).

L'évolution des dépenses de fonctionnement varie fortement d'une catégorie à l'autre.

Évolution des dépenses de fonctionnement

(en millions de francs)

	2000	2001	Variations	
			en niveau	en %
Achats et services	707	723	+ 16	+ 2,3
Services extérieurs	85,4	87,4	+ 2	+ 2,3
Impôts	29,6	31,2	+ 1,6	+ 5,4
Charges de personnel	4.361,1	4.559,9	+ 198,8	+ 4,6
dont rémunérations hors charges sociales	3.440,4	3.627,3	+ 186,9	+ 5,4
dont primes et indemnités	1.328,8	1.438,6	+ 109,8	+ 8,3
Autres charges de gestion courante	1.184,2	1.255,5	+ 71,3	+ 6
Charges financières	190	170	- 20	- 10,5
Charges exceptionnelles	40	20	- 20	- 50

Doivent être soulignées les fortes augmentations des postes « Autres charges de gestion courante » 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.

B. LES RESSOURCES

Une présentation simplifiée peut en être donnée :

• Recettes d'exploitation ¹	6.535,5 millions de francs
• Subvention reçue du budget général	120 millions de francs
• Taxe d'aviation civile	1.418,3 millions de francs
• Emprunts	393,8 millions de francs
• Reprises de provision	393,8 millions de francs
• Total	8.957,6 millions de francs

¹ Y compris les produits financiers.

L'évolution des différentes catégories de ressources par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2000 est retracée dans le tableau ci-dessous.

Evolution des grandes catégories de ressources 2001/2000

(en millions de francs)

	2000	2001	Variations	
			En niveau (millions)	En %
Recettes d'exploitation	6.419,3	6.929,3 ⁽¹⁾	+ 510	+7,9
Subvention reçue du budget général	210	120	- 90	- 42,8
Taxe d'aviation civile	1.258,4	1.418,3	+ 159,9	+ 12,7
Emprunts	830	610	- 220	- 26,5
Total	8.717,7	8.957,6	+ 239,9	+ 2,8

(1) Dont 393,8 millions de reprises de provisions

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. Mais l'augmentation de la fiscalité affectée serait très vive. Elle ferait plus que compenser la réduction très importante de la subvention versée par le budget général.

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 2001 :

BAAC 2001 - Répartition des actions *

(en millions de francs)

Actions	Dépenses ordinaires (exploitation)	Crédits de paiement (dépenses en capital)	Total	% Part dans le total	Evolution 2000/1999 %
Direction générale	1.935,5	642,9	2.578,4	28,8	0,05
Navigation aérienne	4.683,7	1.290	5.973,7	66,7	4,2
Contrôle technique	23,3	3	26,6	0,3	6,4
Formation aéronautique	180,5	1	181,5	2	- 5,1
Bases aériennes	42,2	155	197,2	2,2	- 4,3
TOTAL	6.865,2	2.091,9	8.957,1	100	2,8

* 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	2001	Différence 2001/1994
Dépenses d'exploitation	3.292,2	3.552,8	3.850,6	3.881,0	4.077,2	4.264	4.444,5	4.683,7	+ 1.391,5
Dépenses en capital	1.140,0	1.139,0	1.185,0	1.335,0	1.370	1.195,5	1.290	1.290	+ 150
Total	4.432,2	4.691,8	5.035,6	5.216,0	5.447,2	5.459,5	5.734,5	5.973,7	+ 1.541,5

C'est ainsi qu'en sept ans, le niveau des crédits annuels de navigation aérienne aura été accru de 1,3 milliard de francs soit une augmentation globale de près de 35 % et une variation annuelle moyenne de 4,4 %.

Ces évolutions se décomposent elles-mêmes en une croissance de près de 42,3 % des crédits de fonctionnement et de 13% des crédits consacrés aux opérations en capital.

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 2001 une part encore plus élevée de tels crédits (78,4 %) et, ce, malgré l'importance des flux annuels d'investissement.**

La croissance annuelle moyenne des crédits d'exploitation en témoigne. Elle s'élève sur la période à plus de 5,2 %.

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 1999¹ après une

¹ La masse salariale hors charges sociales augmenterait plus vite : + 4,2 %.

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

(en millions de francs)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Evolution 2000/1995	Evolution 2000/1999
3.311,6	3.632,5	3.766	3.990,6	4.198,8	4.361,1	4.559,9	+ 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^{ème} au niveau atteint en 1995, première année d'application du protocole triennal.

Le nouveau protocole conclu le 3 novembre 1997 provoque lui aussi un accroissement important des charges. Celles-ci sont supérieures de 14,3 % par rapport au niveau de 1998.

L'évolution du nombre des emplois entre 1995 et 2001 doit être rappelée : ceux-ci sont passés de 9.917 en 1995 à 11.207 en 2001, soit une croissance de 13 %.

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	2001	Ecart ¹ 2001/199 5	Ecart ¹ 2001/200 0
Rémunérations des titulaires et contractuels	1.463,9	1.644,4	1.752,5	1.820,6	1.892,1	1.968,8	+ 34,5	+ 4,1
Rémunérations des personnels ouvriers	170,7	186,3	191,9	199,5	201,2	204,6	+ 19,8	+ 1,7
Vacataires et divers	12,7	19,2	18,9	15,9	18,3	15,3	+ 20,5	- 16,4
Primes et indemnités	886,3	1.074,8	1.164,6	1.264,2	1.328,8	1.438,6	+ 62,3	+ 8,3
Total	2.533,6	2.924,7	3.127,9	3.300,2	3.440,4	3.627,3	+ 43,2	+ 5,4

(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. Ce coût serait en 2001 de 323.663 francs, en augmentation de 1,4 %.

Une part significative de la progression de la masse salariale de la DGAC résulte donc de la revalorisation des rémunérations individuelles. Celle-ci résulte d'ailleurs surtout de la très forte augmentation des « *rémunérations accessoires* » fondées sur les primes et indemnités. Leur dérive aboutit à un rapprochement rapide de leur montant avec celui des rémunérations principales. Ce phénomène ne peut manquer d'inquiéter. Alors que se profilent pour les années à venir de nombreux départs en retraite, la composition du régime indemnitaire des agents entraîne une déconnexion de plus en plus nette entre leurs revenus d'activité et leurs revenus de remplacement calculés sur une assiette plus réduite et moins dynamique. Ce phénomène entretient des revendications sociales qui n'ont été que partiellement satisfaites dans le passé au moyen de « demi-mesures ». Un risque important en résulte avec la perspective d'une nette augmentation des crédits pour pensions.

Au dynamisme des rémunérations individuelles s'ajoute l'accroissement des effectifs. Il est justifié par la nécessité de mettre en place des capacités nouvelles de traitement du trafic. Cette justification ne peut être acceptée sans nuances. Une évaluation réaliste des conditions de formation et de travail des agents du contrôle aérien doit être entreprise en préalable, ce à quoi votre rapporteur s'emploie dans le cadre de sa mission de contrôle et d'évaluation de la navigation aérienne.

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. L'évolution des opérations du budget annexe en 2001 est partiellement optique

- a) *Le basculement des crédits du service des bases aériennes sur un compte d'affectation spéciale et les transferts de charges vers les aéroports*

Depuis la loi de finances pour 1999, des novations très importantes dans le système de financement des infrastructures nécessaires au transport aérien français sont intervenues. Il faut les prendre en compte pour apprécier les variations du BAAC.

Une taxe d'aéroport affectée aux différents aéroports métropolitains a été créée. Elle est constitutive d'une double curiosité juridique selon laquelle, d'une part, des charges correspondant à des missions d'intérêt général *incombant par nature à l'Etat*, selon la jurisprudence du Conseil d'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, de plus, 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 est censé continuer 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) - voir *infra* - dont la quotité de répartition est fixée chaque année par les lois de finances. Pour 2001, la réduction des crédits du

FIATA conduit à augmenter la part de la TAC versée au BAAC. Cette augmentation, qui dispense le gouvernement d'augmenter le taux de la TAC -v. *infra*-, reflète notamment le désengagement de l'Etat du financement des dépenses de sûreté aéroportuaire. Ce désengagement ne fait que traduire une débudgétisation supplémentaire. Elle est rendue possible par l'affectation directe de la taxe d'aéroport sus-citée.

b) Des revalorisations indemnitaires non budgétées

Le protocole triennal 1997-2000 arrivant à son terme, un nouveau protocole est en cours de négociation. Votre rapporteur a eu l'occasion de s'entretenir avec les différents syndicats constitués au sein de la DGAC à l'occasion de sa mission de contrôle et d'évaluation des services du contrôle aérien. Tous lui ont indiqué souhaiter une très sensible revalorisation indemnitaire. Si l'on ne peut préjuger des résultats de la négociation, il serait, pour le moins, inhabituel qu'une partie de cette revendication ne soit pas satisfaite. Pourtant, le chapitre 64-10 « *Revalorisation des rémunérations publiques* » du BAAC n'est pas doté dans le projet de BAAC pour 2001.

c) Un budget qui ne reflète pas l'effet des recrutements sur les rémunérations

La croissance, déjà forte, des crédits de rémunération, ne traduit toutefois pas l'ensemble des effets des très nombreux recrutements sur la masse salariale de la DGAC. Pour 2001, ces recrutements entraîneront une augmentation des effectifs de 4 %. Celle-ci étant étalée au cours de l'année, ses effets en année pleine ne seront budgétés qu'en 2002 au mieux.

3. Les dépenses en capital ne sont maîtrisées qu'en apparence

Le niveau des crédits pour dépenses en capital s'élève à **2.092 millions de francs** et marque une stabilisation après une **baisse de 7 %** au cours des deux exercices antérieurs. Elle était due à une réduction des investissements physiques destinée à compenser la dérive des crédits d'amortissement financier ainsi qu'aux 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 (+ 33,8 % en 1999 ; + 21,4 % en 2000). S'élevant à 591,9 millions de francs en 2001, les charges d'amortissement financier progresseraient encore de 9,2 %. 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.¹

(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 budgété de 830 millions de francs. Son caractère durable était douteux puisqu'elle était complètement due à des produits exceptionnels, la vente d'un ensemble immobilier d'ailleurs non encore effectuée (pour 125 millions de francs), et qu'elle s'inscrivait dans un contexte de réduction des investissements physiques lui-même non pérenne.

Dans le projet de budget pour 2000, le niveau des emprunts autorisés s'était à nouveau élevé à 830 millions de francs.

Le projet de budget pour 2001 comporte une réduction franche du niveau des emprunts qui atteint 610 millions de francs. Cette diminution provient d'une augmentation très importante de l'excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement, excédent versé en ressources de financement des dépenses en capital. Il s'accroît de 19 %, augmentation qui ne provient pas d'une modération des charges d'exploitation du BAAC, mais de la très forte augmentation de la TAC qui lui est affectée (+ 12,7 %). 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 annuelles d'amortissement financier tendront vers le niveau d'endettement supplémentaire contracté au cours des années précédentes.

¹ Hors crédits fournisseurs et divers

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	2001
174,9	183,9	187,7	261,9	252,3	283,5	333,5	446,2	514,9	591,9

De 1992 à 2001, les charges d'amortissement ont été multipliées par 3,4. 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 **1.500 millions de francs**, soit une **chute de 2,8 % après la diminution de 8,4 % enregistrée l'an dernier** où la diminution des charges d'investissement avait été peu significative. Elle s'expliquait, en effet, 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 avaient en fait augmenté 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 **1.290 millions de francs**, en hausse par rapport à leur niveau de 2000 (+ 5,7 %). Les **crédits de paiement**, avec **1.290 millions de francs**, en hausse sensible l'an dernier (+ 7,9 %), seraient stabilisés à un haut niveau.

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 investissements nationaux réalisés par les pays européens dans le domaine de la navigation aérienne sont justifiés par la nécessité d'absorber l'augmentation du trafic. Mais ils sont à l'origine d'interrogations persistantes auxquelles n'échappent pas les investissements réalisés en France.

Des redondances existent entre les programmes de recherche nationaux et entre ces programmes et les travaux réalisés au sein d'Eurocontrol.

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 un sujet de recherche, mais cette recherche est éclatée en Europe.

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 entre les programmes de recherche nationaux et les programmes européens.

Le programme ODS pose le même type de problèmes.

Il est certain qu'une meilleure intégration des investissements de navigation aérienne en Europe apporterait de réelles économies. Sa faisabilité doit être soigneusement évaluée.

L'argumentaire développé par la DGAC pour justifier ces investissements appelle en outre un examen vigilant. L'un de ses éléments essentiel concerne les gains de productivité qu'ils permettraient. Leur démonstration reste à apporter. Pour l'heure, les investissements de navigation aérienne semblent davantage relever de la catégorie des investissements de capacité qu'ils ne laissent entrevoir de progrès d'efficience.

(2) Les investissements du service des bases aériennes

De 483 millions de francs en 1998, les investissements du service des bases aériennes seraient réduits à 413 millions de francs en 2001, en y incluant les crédits désormais logés dans le FIATA. Cette réduction n'est toutefois qu'apparente puisqu'en 1998 les crédits destinés à la construction du nouveau siège social de la DGAC, étaient intégrés dans les crédits inscrits au budget. Par rapport à 1998, les crédits opérationnels du service des bases aériennes sont de fait majorés de 12,4 %.

Evolution des investissements des bases aériennes
(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Ecart en %	
							1999/1996	2001/2000
Infrastructures	123	140,6	163	173,3	118,7	110	40,9	- 7,3
Siège de la DGAC	24,7	100	130	56,8	-	-	x 2,3	0
Sûreté	166	166	190	190	40	40	14,4	0
Total	313,7	406,6	483	420, 1	158,7	150	33,9	- 5,5

Leur évolution n'est pourtant que peu significative puisque des transferts de charge entre le budget de l'Etat et les aéroports sont intervenus à l'occasion de la réforme du système de financement des infrastructures aéroportuaires réalisée en 1999.

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 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, la loi de finances avait prévu que le compte d'affectation percevrait 361 millions de francs (22,3 % du produit de la taxe

d'aviation civile), le BAAC ne bénéficie plus que de 77,7 % de la recette (1.258,4 millions de francs) contre 90 % l'année précédente.

Cette année, l'article 19 du projet de loi de finances propose une opération de sens inverse. La réduction des interventions du FIATA, dont le bien-fondé est plus que contestable, permet de faire passer la quotité de TAC affectée au BAAC de 77,7 à 83,6 % d'un produit, qui s'accroît par ailleurs spontanément. Ce changement de quotité exempte le gouvernement d'une hausse du taux de la taxe qui, sans lui, aurait été inéluctable.

Au total, le produit de la taxe d'aviation civile affecté au BAAC passe de 1.258,4 millions (estimations 2000) à 1.418,3 millions de francs (estimations 2001). Cette progression considérable (+ 12,7 %) accroît la part de la fiscalité finançant le BAAC. Le produit de la TAC s'élève à 21,7 % du produit net des redevances.

DEUXIEME PARTIE

I. LES CREDITS DE TRANSPORT AERIEN

A. PRESENTATION GENERALE

Crédits de paiement du transport aérien

(en millions de francs)

	2000	2001	Ecart en %
Subvention au BAAC	210	120	- 42,8
Soutien à la recherche amont	484	338	- 30,2
Avances remboursables	916	1.232	+ 34,5
Subventions	20	20	
Total	1.630	1.710	+ 4,9

Les crédits du transport aérien s'élèveraient à 1.710 millions de francs, en progression de 4,9 %.

- Le montant de la **subvention versée au BAAC** serait en baisse à 120 millions de francs. Cette évolution confirme la volonté du gouvernement de désengager l'Etat du financement du budget annexe, désengagement au terme duquel le transport aérien serait le seul mode de transport financé en totalité par ses clients, et par le contribuable local.

- Le montant des **soutiens à la recherche-amont** diminuerait nettement (- 30,2 %).

- Les crédits prévus pour payer en 2001 les échéances des **avances remboursables** augmenteraient, passant de 916 à 1.232 millions de francs, soit une augmentation de 34,5 %.

- Le montant des **subventions à des organismes tiers** serait stabilisé.

B. OBSERVATIONS

Les crédits de recherche amont connaîtraient une évolution très défavorable compte tenu de la nécessité, pour bien figurer dans la compétition internationale, d'un effort soutenu de recherche.

La progression des crédits d'avances remboursables atténuerait les effets défavorables de la réduction des crédits de recherche - amont. Cette progression répond en partie aux observations de votre rapporteur qui, l'an dernier, avait déploré une tendance inverse. Les projets de la SNECMA doivent être financés et si l'avion sino-européen de 100 places ne décollera pas, les avances remboursables prévues au profit de l'A 318 et surtout, du développement du gros porteur A3XX s'imposent comme une impérieuse nécessité.

L'an dernier, une marge de crédits de l'ordre de 150 millions existait pour ce dernier projet.

Votre rapporteur a constamment regretté les retards pris pour le soutenir. Il avait déploré que le projet de budget pour 1999 « brille » par l'absence de toute dotation allant dans ce sens, 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.

Le ministre avait d'ailleurs fait valoir que l'absence de crédits était justifiée par l'absence d'une décision formelle de lancement du programme par Airbus.

Votre rapporteur avait observé l'an dernier qu'il était piquant que la persistance d'une même absence de décision n'apparaisse plus comme un obstacle à la prise en considération de l'A3XX dans le calibrage des crédits publics destinés à l'industrie aéronautique civile.

Il se félicite de l'annonce du lancement de ce programme intervenue le 23 juin dernier. Il observe que le niveau des intentions de commandes déjà manifestées par différentes compagnies est de bon augure pour un projet qu'il a toujours appelé de ses vœux.

Il rappelle 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 est d'environ 6 MdF, sous réserve des ajustements pouvant résulter des aménagements capitalistiques intervenus chez Airbus. L'échéancier prévisionnel, dans l'hypothèse du calendrier retenu initialement par Airbus (lancement industriel à mi-2000) et sur la base des estimations provisoires de coût disponibles, s'établissait de la façon suivante en autorisations de programme :

Première année	Deuxième année	Troisième année	Quatrième année	Cinquième année 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 1.165 millions de francs en autorisations de programme, dont 265 sont réservés à la famille des A 340-500 et 600. La dotation disponible en crédits de paiement pour l'A3XX serait de 642 millions de francs, soit moins que ce qui résulte de l'échéancier sus-mentionné.

Il faut également s'interroger sur les intentions de nos partenaires, à qui doit incomber une part du soutien public au programme.

- Enfin, le montant des avances remboursables est significativement inférieur à celui des remboursements dus sur les avances remboursables antérieurement concédées.

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 a été, ces dernières années, au bénéfice du premier d'autant que l'Etat ampute des dotations budgétaires déjà insuffisantes par des gels et annulations 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 28 millions de francs et de 2,4 %. Ils atteignent un niveau conséquent.

Crédits de météorologie

(en millions de francs)

Fonctionnement	933,2
Investissement	275
TOTAL	1.208,2

Ils ne couvrent qu'une partie des coûts de « Météo France » mais une partie importante puisqu'en 2000 les crédits budgétaires en représentaient 77,3 %.

IV - MER

MARINE MARCHANDE

Rapporteur spécial : M. Claude LISE

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE LA MARINE MARCHANDE POUR 2001

Le budget de la marine marchande correspond au fascicule IV. - Mer du budget de l'Équipement, des Transports et du Logement, **abstraction faite des crédits consacrés aux ports maritimes.**

Ainsi définis, les crédits inscrits au budget de la Marine marchande pour 2001 s'élèvent à 6.041 milliards de francs, en augmentation de près de 7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2000. Cette augmentation fait suite à une légère diminution du budget de la marine marchande l'année passée (- 0,41 %).

Nature des crédits	PLF 2001	LFI 2000	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	589	558,7	+ 5,2 %
Titre IV - Interventions publiques	5.329,4	4.957,1	+ 7,5 %
Total des dépenses ordinaires	5.918,4	5.515,8	+ 7,2 %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat			
AP	179,5	129,5	+ 38,6 %
CP	103,2	116,65	- 11,5 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
AP	40,6	29,2	+ 39,0 %
CP	19,9	21,7	- 0,8 %
Total des dépenses en capital			
AP	220,1	158,7	+ 38 %
CP	123,1	135,3	- 9 %
Total général (DO + CP)	6.041,5	5.651,1	+6,9%

(En millions de francs)

B. LES PRINCIPAUX AGRÉGATS DU BUDGET DE LA MARINE MARCHANDE POUR 2001

Les 6 agrégats du budget de la mer ont été regroupés cette année en deux agrégats, l'agrégat 17 intitulé « Services opérationnels communs et administration générale » et l'agrégat 28 intitulé « Mer et transports maritimes ».

L'agrégat n°17 correspond à l'ancien agrégat 01 « Administration générale » auquel on a ajouté les dépenses relatives aux Ecoles nationales de la marine marchande ainsi que celles relatives à la formation professionnelle des gens de mer.

On peut établir ainsi que l'ancien agrégat 01 « Administration générale » a cru de 7 %.

L'agrégat 28 réunit tous les autres agrégats de l'agrégat 02 à l'agrégat 06, auxquels ont été retranchés les dépenses évoquées ci-dessus. La croissance des dépenses des anciens agrégats 02 à 06 n'est plus individualisée, on peut l'établir à 19,8 %.

(en millions de francs)

Agrégat	Projet de loi de finances pour 2001	Loi de finances 2000
17	639,5	548,3 (1)
28	6.069,0	5.033,3
(1) Agrégat 17 = ancien agrégat 01 + chap 36-37 + chap 43-37		
(2) Agrégat 28 = anciens agrégats 02 + 03 + 04 + 05 + 06 - chap36-37 - chap 43-37		
TOTAL	6.041,5	5.651,1

1. Agrégat 17. Services opérationnels communs et administration générale

Les crédits affectés aux services opérationnels communs et à l'administration générale représentent **10,5 % du budget de la Marine marchande**, contre 8,10 % l'année dernière. Mais il faut tenir compte de l'élargissement de l'agrégat qui inclut désormais les dépenses relatives aux Ecoles nationales de la marine marchande et celles de la formation professionnelle des gens de mer.

La progression de l'agrégat résulte également de :

- **mesures d'ajustement** des crédits de rémunération et de transformations d'emplois pour **16,92 millions de francs** ;
- **transferts** pour **0,85 million de francs** (à destination du budget "services communs") ;
- **révision des services votés** pour **2,66 millions de francs** ;
- **moyens nouveaux** pour **15,8 millions de francs**.

Ces moyens nouveaux se décomposent comme suit :

- **la création de 66 emplois en faveur des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), de la sécurité maritime, des ports maritimes et de l'enseignement maritime** pour 12 millions de francs ;

En compensation sont supprimés 21 autres emplois dont 16 matelots et 5 aspirants.

- la modification de l'indemnité pour travaux supplémentaires et sujétions spéciales allouée aux inspecteurs des affaires maritimes en fonction dans les centres de sécurité des navires ou en administration centrale à Paris pour 1,2 millions de francs ;

- le démarrage de l'Institut national de formation de Nantes financé à hauteur de 1 million de francs.

Dans le domaine de la formation professionnelle maritime, les dotations ou subventions de fonctionnement passent de 9 millions de francs à 10 millions de francs pour les écoles nationales de la marine marchande et les écoles maritimes et aquacoles, et augmentent légèrement à 4,5 millions de francs pour l'enseignement privé agréé. Les bourses passent de 5,3 millions de francs à 6,4 millions de francs. Les crédits consacrés à la promotion sociale et à la formation s'établissent à 13,1 millions de francs, comme l'an dernier.

Les crédits consacrés à l'apprentissage continuent de diminuer cette année, et s'établissent à 57 millions de francs, soit une baisse de 22 %.

2. Agrégat 28. Mer et transports maritimes

Cet agrégat regroupe six composantes : les ports maritimes, la protection du littoral, la flotte de commerce, la police et la sécurité maritimes, les gens de mer et l'ENIM. Rappelons cependant que les ports maritimes sont exclus de notre champ d'étude.

L'agrégat représente près de 90 % du budget de la marine marchande.

La répartition des crédits selon les composantes de l'agrégat s'effectue comme suit :

Agrégat 28 : Mer et transports maritimes

Composants de l'agrégat	Dotation LFI 2000	Dotation PLF 2001
Ports maritimes	670	666
Littoral	33	24
Flotte de commerce	338	410
Police et sécurité maritimes	135	132

Gens de mer	29	23
ENIM	4.719	4.684
Total	5.924	5.939

a) Le littoral

Les crédits consacrés à la protection et à l'aménagement du littoral sont en nette régression cette année puisqu'ils s'établissent à 24 millions de francs après avoir atteint 32,3 millions de francs l'an dernier, année où ils avaient doublé. Ils représentent aujourd'hui 0,3 % du budget de la marine marchande.

Les moyens affectés à la **lutte contre la pollution accidentelle du littoral et de la mer** atteignent 9,3 millions de francs (chapitres 35-33 et 53-30). C'est moins que l'année passée (10,5 millions de francs).

L'aménagement, la mise en valeur et la protection du littoral mobilisent 12,75 millions de francs (chapitres 53-30 et 63-30) contre 16,8 millions de francs l'an dernier.

Les moyens affectés au **rétablissement du caractère maritime de la baie du Mont-Saint-Michel** atteignent 2,9 millions de francs.

b) Flotte de commerce

Les crédits consacrés à la flotte de commerce représentent **6,8 % du budget de la Marine marchande contre 6 % l'an dernier**. Pour 2001, ils augmentent de 21 % en crédits de paiement, pour s'établir à 410 millions de francs.

La contribution de l'Etat aux charges sociales de la Compagnie générale maritime (chapitre 45-35) diminue pour 2001 de 2 millions de francs et s'établit à 115 millions de francs. Cette subvention budgétaire, **qui demeure en dépit de la privatisation de la CGM**, est destinée à financer le surcoût du régime de retraite propre à la Compagnie par rapport au régime général.

c) Police et sécurité maritimes

Cette composante comprend l'ensemble des moyens consacrés à la police maritime, au contrôle de la sécurité des navires, à la surveillance maritime, à la sécurité des personnes et des biens dans l'espace maritime, ainsi qu'à la protection des ressources halieutiques.

Les crédits atteignent 132 millions de francs et représentent 2,1 % du budget de la marine marchande, soit une très légère régression par rapport à l'an dernier (2,4 %) où ils avaient significativement progressé (+13,7%).

d) Gens de mer

Les crédits consacrés aux gens de mer sont désormais répartis entre les deux agrégats, le chapitre 43-37 « Gens de mer. Formation professionnelle maritime » étant comptabilisé dans l'agrégat 17 « Services opérationnels communs et administration générale ».

Abstraction faite des crédits réservés à la formation des gens de mer, les crédits consacrés aux gens de mer représentent 0,3 % du budget de la marine marchande, atteignant 23 millions de francs en crédits de paiement.

Les **dépenses d'allocations compensatrices** (chapitre 46-37), qui assurent un revenu de remplacement aux marins âgés de plus de 50 ans licenciés pour raison économique, s'établissent à 23,1 millions de francs pour 2000.

e) ENIM

D'un montant de **4,684 milliards de francs pour 2000**, la subvention d'équilibre de l'Etat à l'ENIM qui acquitte les pensions de retraite des marins (chapitre 47-37) représente à elle seule **77 % du budget de la Marine marchande**. Elle diminue de 70 millions de francs cette année, poursuivant la décroissance de l'année passée (- 200 millions de francs).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. LA SÉCURITÉ MARITIME DEMEURE PRIORITAIRE

La marée noire provoquée par le naufrage de l'Erika et les rapports parlementaires qui l'ont suivi, en particulier celui du Sénat intitulé « Erika : indemniser et prévenir » ont montré avec force qu'il fallait renforcer les contrôles des navires qui viennent dans nos ports ainsi que l'action de prévention assurée par les unités littorales des affaires maritimes et la signalisation maritime. **Le montant des crédits affectés à la sécurité dans le projet de loi de finances pour 2001 traduit le caractère prioritaire de celle-ci.**

En effet, les autorisations de programme progressent significativement de 60 % pour s'établir à 148 millions de francs, tandis que les crédits de fonctionnement restent à peu près stables, s'établissant à 132 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2001.

Depuis le naufrage de l'Erika, et même bien avant, le manque de moyens dévolus à la sécurité maritime a en effet été maintes fois souligné.

Ainsi, la signalisation maritime voit sa dotation progresser. Pour améliorer la sécurité de la navigation, le Comité Interministériel de la Mer du 28 février 2000 a pris la décision suivante : *« Le programme de remise en état des phares et balises et de modernisation de la flotte de balisage est accéléré, pour une réalisation sur trois ans au lieu des cinq prévus initialement : 300 millions de francs lui seront consacrés. Par ailleurs, 17,6 millions de francs seront immédiatement débloqués pour réparer les matériels de balisage endommagés par la tempête ».*

Après les crédits obtenus en collectif budgétaire (65 millions de francs au titre des baliseurs et 17,6 millions de francs pour la réparation des phares, balises et bouées endommagés par la tempête), **les crédits d'investissement augmentent de 40 % en autorisations de programme, même s'il faut signaler une diminution des crédits de fonctionnement. Au total les moyens d'engagement en faveur de la signalisation maritime sont augmentés de près de 40 % par rapport à la loi de finances pour 2000.**

Les centres de sécurité des navires (CSN), chargés de contrôler les navires français de commerce, de pêche et de plaisance ainsi que les navires étrangers en escale dans les ports - dans le cadre du mémorandum de Paris -, dont on soulignait l'an dernier l'augmentation considérable de leurs missions, notamment sous l'impulsion de l'Organisation Maritime Internationale et de l'Union Européenne, ont fait l'objet d'une attention particulière après le naufrage de l'Erika. Le manque de moyens humains des CSN a été particulièrement souligné. En effet, les inspecteurs et contrôleurs des CSN sont actuellement au nombre de 54, alors que chez nos voisins anglais ou espagnols, ils sont plus de 200 à effectuer les mêmes missions. C'est dire si le renforcement des effectifs des centres de sécurité décidé lors du CIM du 1^{er} avril 1998 est apparu dérisoire au regard du retard accumulé. Cette situation de sous-effectif, on s'en est aperçu, a en effet des conséquences directes sur le contrôle des navires étrangers. Les Etats parties au Mémorandum de Paris s'engagent en effet à effectuer un nombre total d'inspections par an correspondant à 25 % du « nombre estimé de navires de commerce entrés dans leurs ports ». Or, depuis 1997 ce taux s'est effondré atteignant à peine 14 % aujourd'hui.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a établi pour objectif le doublement des effectifs d'inspecteurs affectés aux missions de sécurité d'ici à

2003. Le projet de loi de finances pour prévoit donc la création de 16 emplois d'inspecteurs de la sécurité des navires.

Les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage en mer (CROSS), au nombre de 5 en métropole voient également leurs moyens augmenter. Ils sont aujourd'hui confrontés à deux contraintes :

- **la réforme du service national**, qui impose la conversion des postes budgétaires tenus par le personnel appelé par du personnel sous statut professionnel, ainsi que des besoins de créations nettes d'emplois élevés,

- **l'extension de leurs missions**, en outre-mer comme en métropole, qui incombent à l'Etat en matière de sécurité maritime, de protection de l'environnement marin et de gestion de l'effort de pêche en particulier, la surveillance et le suivi plus systématique des navires.

Le plan de professionnalisation et de renforcement des effectifs des CROSS et des centres d'outre-mer **doit être achevé en 2001**. C'est donc 21 emplois d'appelés qui seront remplacés, par 16 emplois d'engagés et de militaires de carrière, et la création de 9 emplois de contrôleurs des travaux publics de l'Etat.

	Mesures réelles		Prévisionnel		Total 1999-2002
	1999	2000	2001	2002	
Transformation	24	10	17	0	51
Création	00	00	04	04	8
Total	24	10	21	4	59

La vétusté des équipements des CROSS a également été soulignée à maintes reprises. Les moyens techniques dont disposent les CROSS sont relativement âgés, surtout en ce qui concerne les radars. Mais les moyens de communication sont également insuffisants.

Lors du dernier CIM, le 27 juin 2000 il a donc été décidé de renouveler l'ensemble des radars de la Manche et de moderniser les équipements des CROSS. **Le projet de loi de finances pour 2001 traduit ces priorités en augmentant sensiblement les autorisations de programme dévolues aux CROSS qui s'établissent à 35 millions de francs** (contre 20 millions de francs l'année dernière). **Les crédits de paiement progressent également pour s'établir à 17,5 millions de francs** (contre 11 millions de francs dans la loi de finances pour 2000).

Enfin, les 5 CROSS métropolitains sont complétés par deux centres opérationnels de sauvetage outre-mer, dont votre rapporteur tient à souligner la rapide expansion, en particulier en ce qui concerne le COSMA (centre opérationnel de sauvetage en Martinique), créé en 1992, aujourd'hui amené à couvrir une zone de 3 millions de km² autour des Antilles et de la Guyane. Le COSMA sera transformé en CROSS lors de l'inauguration de son infrastructure définitive au cours du premier trimestre 2001.

Par ailleurs, **les moyens nautiques d'assistance et de surveillance dévolus aux unités littorales des affaires maritimes (ULAM)**, actuellement au nombre de 15, **sont revus à la hausse** : les moyens d'investissement s'élèvent à 34 millions de francs en autorisation de programme (contre 15 millions de francs en 2000) et 14,7 millions de francs en crédits de paiement (contre 14 millions de francs en 2000).

Rappelons que les ULAM, qui rassemblent dans une structure départementale unifiée des moyens et personnels spécialisés effectuant des visites de sécurité de certaines catégories de navires ainsi que des missions de surveillance et de police, constituent un maillon essentiel du dispositif de sécurité maritime et de protection de l'environnement marin, en liaison avec les centres spécialisés que sont les CROSS.

Les moyens hauturiers comprennent sept vedettes et un patrouilleur. **En 2001 il sera passé commande d'un deuxième patrouilleur de haute mer destiné à la surveillance des pêches.** Cette mesure répond à un besoin réel, né de l'accroissement important de la demande de contrôle et de surveillance maritime en haute mer.

Globalement, la priorité en faveur de la sécurité maritime se traduit plutôt par une augmentation des autorisations de programme que des crédits de paiement. La volonté politique de renforcer la sécurité maritime est donc au rendez-vous, et sa traduction en objectifs pluriannuels doit être considérée comme la marque d'une approche réaliste, même si elle peut sembler timide au regard de l'ampleur des dégâts causés par la catastrophe de l'Erika.

B. LE DISPOSITIF DE SOUTIEN A LA FLOTTE DE COMMERCE EST MAINTENU

Votre rapporteur a maintes fois souligné la nécessité de maintenir un régime de soutien important à la flotte de commerce française. En effet, celle-ci n'a cessé de décliner depuis le début des années 1970. Ainsi, **au 1^{er} janvier 2000 on ne comptait plus que 209 navires de commerce français.**

Cette nécessité n'est d'ailleurs pas contestée. Ainsi, depuis 1990, la flotte de commerce française a fait l'objet d'un plan pluriannuel de soutien qui visait à enrayer son déclin.

En 1997, les nouvelles orientations définies par la Commission européenne en matière d'aides d'Etat ont induit de profonds changements dans le système de soutien à la flotte française.

Conformément à ces orientations, le soutien au secteur de la flotte de commerce prend dorénavant exclusivement la forme de **réductions ou d'annulations de charges fiscales et sociales applicables aux marins des compagnies maritimes.**

Deux catégories sont prévues :

- le remboursement aux entreprises de transport maritime soumises à la concurrence internationale de contributions sociales patronales afférents aux personnels navigants pour 196 millions de francs (contre 133 millions de francs l'an dernier)

- le remboursement aux entreprises d'armement au commerce de la part maritime de la taxe professionnelle pour 99 millions de francs.

Le projet de loi de finances pour 2001 reconduit ce dispositif d'aide à la flotte de commerce mis en place en 1999 en conformité avec les orientations communautaires publiées le 5 juillet 1997 par la Commission européenne et les décisions du comité interministériel de la mer du 27 juin 2000.

En outre, le soutien de l'Etat aux investissements navals fait l'objet, depuis le second semestre de 1998, d'une **mesure d'allégement fiscal pour les groupements d'intérêt économique qui acquièrent un navire**, prenant la forme d'un amortissement accéléré et d'une exonération de la taxation sur les plus-values lors de la revente du navire à l'armateur. Cette mesure bénéficie à l'armateur qui se voit rétrocéder les deux tiers de cet avantage fiscal.

19 dossiers ont été acceptés au 1^{er} septembre 2000 représentant 25 navires pour un montant total d'investissement de 6.797 millions de francs. Les agréments délivrés concernent 9 navires à passagers et 16 navires de charge. L'avantage fiscal consenti au titre de ce nouveau dispositif représente environ le quart du total investi.

Votre rapporteur tient à faire ici deux types de remarques.

Tout d'abord, le CIM du 27 juin dernier a décidé d'intensifier le soutien à la flotte de commerce française en prévoyant d'étendre, sous réserve de l'accord de la Commission européenne, aux allocations familiales

et aux cotisation ASSEDIC le remboursement des charges sociales pour les entreprises dont les navires sont confrontés à la concurrence internationale . Cette aide serait accordée aux armements ayant des navires sous registre TAAF (Terres australes et antarctiques françaises) sous réserve d'un accord d'entreprise portant notamment sur les effectifs et la formation. Cette décision, qui n'aura de répercussion que dans la loi de finances pour 2002, est à saluer.

En revanche votre rapporteur regrette de ne pas avoir été entendu sur les améliorations au dispositif de soutien à la flotte de commerce qu'il avait suggérées l'année dernière.

Ainsi, s'il se félicite de voir intensifiés les remboursements de charges sociales, il déplore qu'à nouveau, le système de remboursement ait été préféré à celui de l'exonération, qui n'aurait pas de coût budgétaire supplémentaire pour l'Etat mais qui aurait le mérite de la simplicité et de la rapidité.

En outre, la même remarque demeure valable à propos des remboursements de charges sociales ENIM : la gestion très lourde qui caractérise le système actuel pénalise fortement les petites et moyennes entreprises qui connaissent des difficultés de trésorerie.

C. LA CREATION D'UN SERVICE PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT MARITIME SE POURSUIT

Lors du comité interministériel de la mer du 1^{er} avril 1998, il a été décidé qu'une mission interministérielle serait réalisée « en vue d'une pleine intégration de l'enseignement maritime et aquacole à l'enseignement public ».

La loi de finances pour 2000 a donc créé 315 postes budgétaires pour permettre aux personnels de l'AGEMA (Association pour la gérance des écoles maritimes et aquacoles) sous contrat à durée indéterminée d'être intégrés, s'ils le souhaitent, dans des corps existants des Ministères de l'Agriculture et de l'Equipement ou de devenir des contractuels de droit public.

Au cours de l'année 2000 les négociations avec les partenaires sociaux et les autres ministères concernés ont permis de définir le cadre réglementaire du passage sous statut public des personnels de l'association. Le décret fixant les conditions d'intégration des personnels de l'AGEMA a été

transmis au Conseil d'Etat le 25 juillet 2000. Il sera complété par des arrêtés d'application.

Par ailleurs, les conséquences sociales du changement de statut des salariés de l'AGEMA sont gérées dans le cadre d'un accord collectif d'entreprise en cours d'élaboration.

Pour des raisons liées aux négociations interministérielles, la date prévue du passage sous statut au 1^{er} décembre 2000 ne pourra être raisonnablement tenue pour l'ensemble du personnel, à cause du délai de réflexion imposé de six mois à compter de la parution du décret fixant les conditions d'intégration. A ce jour, aucune personne ne s'est prononcé sur son choix.

PORTS MARITIMES

Rapporteur spécial : M. Marc MASSION

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Le budget des Ports maritimes est inclus **dans l'agrégat 28 « Mer et transports maritimes » du fascicule IV - Mer** du budget de l'Équipement, de Transports et du Logement.

Ainsi définis, les crédits inscrits au budget des Ports maritimes pour 2001 s'élèvent à **666,89 millions de francs, en diminution de 0,5 % par rapport au budget voté de 2000.**

Cette diminution fait suite à l'augmentation de 11 % enregistrée l'an dernier.

en millions de francs

Nature des crédits	LFI 2000	PLF 2001	Evolution en %
Titre III Moyens des services	43	69,5	+ 61 %
Titre IV Interventions publiques	394 ,5	396,7	+ 0,5 %
Total des dépenses ordinaires	437,5	466,2	+ 6,5 %
Titre V Investissements exécutés par l'Etat			
AP	357,75	374	+ 4,7 %
CP	228,73	198,8	- 13 %
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
AP	4	1,7	- 57 %
CP	4	1,85	- 53 %
Total des dépenses en capital			
AP	361,75	375,7	+ 3,8 %
CP	232,73	200,65	- 13,7 %
TOTAL GENERAL (crédits de paiement + dépenses ordinaires)	670,23	666,89	- 0,5%

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 **69,5 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 fortement accrus par rapport à ceux des précédents budgets, la croissance dépassant 60 % .

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, augmente légèrement en 2001 de 0,5 % pour s'établir à 396,7 millions de francs.

Au total, les dépenses ordinaires du budget des Ports maritimes sont augmentées de 6,5 %. Elles s'élèvent à 466,2 millions de francs pour 2001, contre 437,5 millions l'an dernier.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital diminuent en moyens de paiement (- 13,7 %) et augmentent légèrement en moyens d'engagement (+ 3,8 %).

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 ».

Le point fort du budget des ports maritimes pour 2001 résulte comme l'année dernière 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 et les opérations de modernisation (article 30)

Ces crédits s'élèvent à **170 millions de francs en autorisations de programme et 116,5 millions de francs en crédits de paiement**, soit une augmentation de 25% en autorisations de programme et une diminution de 27 % en crédits de paiement.

Les opérations les plus importantes en matière d'investissement de capacité et de modernisation concerneront :

- Marseille : réaménagement des bassins de la Joliette et requalification des quais de brûle tabac et du gloria

- Nantes/ Saint-Nazaire : poursuite de la modernisation du terminal agro-alimentaire à Montoir

- Rouen : poursuite des travaux de restauration des digues de calibrage du chenal maritime

- Cherbourg : travaux sur le quai des Flamands

- Sète : achèvement du quai multivrac

- Réunion : réalisation de quais à Port-Réunion

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 **200 millions de francs en autorisations de programme et 80 millions de francs en crédits de paiement, soit une augmentation de 20 % en crédits de paiement par rapport à 2000.**

c) Les études générales liées aux travaux d'aménagement, d'amélioration et de protection des ports maritimes (article 10). Ces crédits s'élèvent à **4 millions de francs en autorisations de programme et 2,3 millions de francs en crédits de paiement.**

Les crédits correspondant à la participation de l'Etat au financement de certaines infrastructures des ports maritimes (chapitre 63-30, article 10) représentent **1,7 million de francs en autorisations de programme et 1,85 million de francs en crédits de paiement**, soit une diminution de 53 % en crédits de paiement par rapport à 2000.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. SITUATION DES PORTS FRANÇAIS

L'activité des ports maritimes de commerce métropolitains a connu un léger ralentissement en 1999, principalement du à la baisse, depuis la fin de 1998, des trafics de produits pétroliers : 332,8 millions de tonnes de marchandises en 1999, soit une diminution de 1,1 % par rapport à l'année 1998. Le trafic des ports autonomes (254 millions de tonnes) a diminué de 2,4 % ; celui des ports d'intérêt national (74 millions de tonnes) a augmenté de 3,5 %.

Les concurrents les plus directs des ports français sont les autres ports européens dont les hinterlands peuvent largement atteindre le territoire français. Dans l'ensemble, on a observé en 1999 une meilleure tenue des ports du Sud et de l'Ouest par rapport à ceux du Nord. Mais sur la façade nord, les ports français se sont en moyenne mieux comportés que leurs concurrents européens, à l'inverse des autres façades où l'évolution des ports européens a été plus favorable.

Toutes marchandises confondues, les tonnages cumulés des grands ports européens (ports français inclus) sont restés stables en 1999. En dehors d'Hambourg, dont les trafics ont augmenté, la progression des ports est faible ou négative. Les ports de Marseille et du Havre ont affiché des baisses de trafic du même ordre de grandeur que les ports de Rotterdam ou d'Anvers (respectivement -3,4% et -3,7%).

Cette évolution devrait être inversée en 2000, la tendance étant à la hausse du trafic à la fin du premier semestre 2000 pour les ports français (+ 4,3 %). Cela est du en grande partie à l'activité soutenue au cours du premier semestre du trafic des produits pétroliers.

B. L'ACCENT MIS SUR LA SÉCURITÉ PORTUAIRE

A l'instar du budget de la marine marchande, le budget des ports maritimes pour 2001 affiche une priorité en faveur de la sécurité.

En matière portuaire, la sécurité consiste à assurer le bon accès des navires et constitue une condition préalable au développement des activités portuaires.

Votre rapporteur tient donc à souligner l'effort significatif réalisé en direction de l'entretien des infrastructures portuaires et tout particulièrement des moyens consacrés aux dragages d'entretien des accès maritimes. En effet, alors que la loi de finances initiale pour 2000 consacrait 437 millions de francs à ces dépenses, **le projet de loi de finances pour 2001 prévoit d'y affecter 466 millions de francs, soit une augmentation de 6,5 %.**

Ces 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.

On note également **le renforcement des effectifs des officiers de ports** et officiers de port adjoints, chargés de la police et de la sécurité au sein du port, **grâce à la création de 16 postes supplémentaires**. Afin de se conformer complètement aux décisions du Comité interministériel de la mer de février, le Gouvernement entend également créer 14 postes dans la prochaine loi de finances pour 2002. On aura alors atteint une augmentation des effectifs de 10 % pour l'ensemble des ports.

C. L'OPERATION PORT 2000 AU HAVRE

L'opération « port 2000 » au Havre constitue la plus importante des extensions portuaires programmées dans le cadre de la politique portuaire.

Réalisant près d'un cinquième du trafic total des ports métropolitains français, le port du Havre n'est plus adapté, dans sa configuration actuelle, pour répondre à la croissance du trafic, en particulier celle du trafic de

conteneurs, passé de 6 millions de tonnes en 1992 à 12 millions de tonnes en 1999.

Les propositions formulées par le conseil d'administration du Port Autonome du Havre ont servi de base à la décision ministérielle du 5 décembre 1998 qui a autorisé la mise en point d'un important programme d'extension du Port, le projet « port 2000 ». Il s'agit principalement d'étendre le port avec de nouveaux quais dédiés au trafic conteneurs avec de grands linéaires, et d'importantes surfaces de terre-pleins pour le stockage. Cela devrait permettre 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.

Pour la première phase, le projet a été évalué à 2,585 milliards de francs, dont 300 millions destinés à des mesures de protection de l'environnement.

La loi de finances pour 2000 avait mis en place **une autorisation de programme de 220 millions de francs**.

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit une nouvelle autorisation de programme d'un montant de 200 millions de francs et des crédits de paiements pour un total de 80 millions de francs. La réalisation du projet doit démarrer à la fin de l'année 2000.

D. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE COMPÉTITIVITÉ

L'article 48 du projet de loi de finances pour 2001 prévoit de permettre aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale d'exonérer temporairement, à compter de 2001 et jusqu'en 2006, les équipements et outillages spécifiques des entreprises de manutention portuaire de taxe professionnelle.

C'est le Comité interministériel de la mer du 1^{er} avril 1998 qui avait proposé cette disposition. La mesure proposée a fait l'objet d'une notification auprès de la Commission européenne le 20 mai 1998, et celle-ci a rendu sa décision le 22 décembre 1999, dans laquelle elle autorise la France à mettre en place un régime d'aide en faveur du secteur portuaire français visant à exonérer de taxe professionnelle les équipements de manutention portuaire détenus par les entreprises de manutention portuaire.

Cette proposition va dans le même sens que la suppression de la taxe perçue sur les passagers : il s'agit de développer la compétitivité des ports maritimes dans un contexte de concurrence européenne et internationale accrue qui impose la réduction des coûts de passage portuaire.

E. L'AMELIORATION DES DESSERTES TERRESTRES

La qualité des dessertes terrestres des ports maritimes représentant une condition sine qua non de leurs développement et compétitivité, le comité interministériel de la mer du 27 juin dernier a décidé de promouvoir la part ferroviaire dans l'acheminement terrestre des marchandises à destination ou en provenance de nos ports et de consacrer une partie des crédits d'aide aux transports combinés (jusqu'à 20 millions de francs annuels) à cette desserte ferroviaire.

Par ailleurs les contrats Etats-régions prévoient des améliorations de desserte de nos ports. L'aménagement de la RN 154 permet au port de Rouen, premier exportateur français de céréales, d'être relié correctement aux plaines céréalières du Centre. L'aménagement des deux points noirs ferroviaires que sont la traversée de Hazebrouck et le tronçon entre Douai et Ostricourt permettra d'atténuer la saturation de l'artère Dunkerque-Béthune-Lens-Ostricourt.

V - TOURISME

Rapporteur spécial : Mme Marie-Claude BEAUDEAU

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits demandés au titre du Tourisme pour 2001 s'élèvent à **473,6 millions de francs, soit une hausse de près de 12 % par rapport à ceux inscrits dans la loi de finances initiale pour 2000 (423,4 millions de francs)**. Cette évolution apparaît d'autant plus favorable qu'elle fait suite à une progression de près de 7,4% dans la loi de finances de 2000, ce qui permet d'afficher une croissance de plus de 20% par rapport au projet de loi de finances pour 1999.

(en millions de francs)

Nature des crédits	PLF 2000	Budget voté 2000	PLF 2001	Evolution en % PLF 2001/2000
Titre III - Moyens des services	137,6	137,6	138,8	0,9
Titre IV - Interventions publiques	250,1	255,4	290,0	16,0
Total des dépenses ordinaires	387,7	393,0	428,8	10,6
Titre VI - Subventions d'investissements accordées par l'Etat				
AP	59,0	77,6	89,3	51,4
CP	35,7	54,3	44,8	25,5
Total général (en crédits de paiement)	423,4	447,3	473,6	11,9

Il convient de rappeler que, lors de l'examen de la loi de finances pour **2000**, le Parlement avait majoré de près de 24 millions de francs les crédits demandés par le projet de loi de finances initiale en termes de crédits de paiement.

L'importance des crédits non reconductibles explique que les évolutions ramenées à la loi de finances initiale soient un peu moins

favorables : c'est ainsi que par rapport à la LFI, la croissance des crédits de paiement que traduit le présent projet de budget, n'est plus que de 5,9%.

En 1999, on n'avait enregistré que des mesures de régulations mineures - 4,2 millions de francs au titre IV et quelques mouvements plus conséquents au niveau des dépenses en capital : 7,9 millions en AP et 1,6 million de francs en CP au chapitre 66-03 ; en 2000, on n'avait pas constaté à la fin septembre d'annulation de crédits.

Au contraire, le décret du 13 juillet 2000 pris en application de la **loi de finances rectificative** du même jour a ouvert, pour faire suite aux catastrophes naturelles du début de l'année, des **crédits supplémentaires** : 28,5 millions de francs au chapitre 44-01 *Développement de l'économie touristique* et 110 millions au chapitre 66-03 *Développement territorial du tourisme*.

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

1. Les moyens des services

Les crédits du **titre III** demandés pour 2001, soit 138,8 millions de francs, sont en **augmentation de 0,9 % après la hausse de 8,5 %** du précédent budget.

Cette évolution est le résultat de mouvements de sens contraires :

- **L'augmentation des charges de personnel de près de 4% contre 0,46 %** dans le précédent budget. On reprend les opérations de réaménagements indiciaires et indemnitaires d'emplois déjà amorcées en 1999, qui se traduisent, en particulier, par la transformation de 41 emplois ; on note également que plus de la moitié de la hausse tient à l'imputation de 1,7 million de francs de crédits antérieurement financés sur le budget des charges communes correspondants aux cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat ;

- **L'effort de compression des moyens des services du chapitre 34-98**, qui baissent de 1,97 million de francs, passant de 49,9 millions de francs à 47,9 millions de francs pour 2001, évolution qui traduit, d'une part, la croissance zéro d'un certain nombre de postes –matériel et fournitures, achats de services et autres dépenses, locaux, véhicules, déplacements– et, d'autre part, le solde de la non reconduction d'études ponctuelles et de l'augmentation des moyens des délégations régionales au tourisme.

Il faut souligner qu'après la baisse de trois emplois, enregistrée en 1998 puis en 2000, d'un emploi supplémentaire, l'année 2001 doit se caractériser par la **stabilisation des effectifs à 321 unités** (155 titulaires et 166 contractuels) tout en soulignant que cette stabilité permet la création de 13 postes de titulaires.

Votre rapporteur spécial reste attentif à la poursuite de l'amélioration de la situation des personnels du Tourisme, en général moins favorable que celle des autres administrations.

2. Les moyens d'intervention

Le **chapitre 44-01 Développement de l'économie touristique**, qui s'était redressé en 1999 et en 2000 avec des hausses respectives de **+ 17 % et + 12,8%** -après le recul de 1998-, connaît à nouveau une forte croissance de **16 %** .

Cette nette augmentation correspond à des mouvements contrastés. On a d'une part :

- **l'article 33** relatif aux *Contrats de plan État - régions*, qui voit ses dotations pour 2001 portées à 60 millions de francs, ce qui représente un doublement par rapport à l'année précédente, année où la hausse avait déjà atteint **+ 69,5 %** ;

- **l'article 50 Maison de la France**, qui, après le fort redressement de 1999, **+ 25,4 %** -qui avait fait suite à la baisse de **9 %** en 1998-, voit ses dotations se renforcer avec une hausse de **+ 4%**, plus modérée que celle de **13,4 %** enregistrée pour l'année 2000. En fait, comme l'année précédente où il s'agissait de compenser le passage à la TVA de cet organisme, cette évolution positive paraît résulter d'un " effet d'optique budgétaire ", étant donné qu'elle recouvre pour une large part des transferts de crédits et de compétences.

En revanche, comme l'année dernière, d'autres articles connaissent des évolutions moins favorables :

- **l'article 10 Observation économique** voit ses crédits diminuer de **- 22%** après la stagnation de 2000, et le recul de **- 11,4 %** de 1999, évolution due surtout à la suppression des subventions régionales à ce titre ;

- **l'article 34 Autres opérations de développement territorial** subit une nouvelle régression de ses crédits de **- 17%** après le fort repli de la loi de finances pour 2000 - **40,5 %** -

Enfin, en hausse globale de **+ 11%**, après la baisse de **7,1 %** du projet de loi de finances pour 2000, **l'article 21 Interventions stratégiques** recouvre des situations diverses:

- le paragraphe 30 *Soutien au secteur associatif*, continue sa progression en atteignant 16,5 millions de francs, soit une hausse de **+ 40%** par rapport au projet de loi de finances pour 2000 ; ce poste en forte

progression à moyen terme permet 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 AFIT*, l'Agence française de l'ingénierie touristique, bénéficie également d'une forte croissance de ses dotations destinée à lui permettre de faire face à son changement de statut fiscal : 3,7 millions de francs, soit une croissance de plus de + **40%** par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2000 ;

- le paragraphe 10 *Actions à caractère économique*, continue de reculer avec 16,8 millions de francs de crédits contre 20,7 millions de francs en projet de loi de finances pour 2000 (soit une diminution de près de - **20%**) et 26 millions en LFI de la même année.

Au total, les variations de ces postes se répercutent au niveau du total des **dépenses ordinaires**, qui augmentent de près de + 9,1 % par rapport au budget voté et de + **10,1 %** par rapport à la loi de finances initiale.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital, regroupées dans le **chapitre 66-03, Développement territorial du tourisme**, connaissent un traitement exceptionnellement favorable, surtout si l'on fait abstraction des augmentations de crédits non reconductibles intervenues au cours de la discussion du budget du tourisme pour 2000 :

- les **autorisations de programme** atteignent 89,3 millions contre 59 millions dans le projet de loi de finances et 77,6 millions de francs en LFI pour 2000, soit une croissance en termes de LFI de + **51%**. Cette évolution recouvre les évolutions suivantes : forte augmentation des crédits consacrés à l'article 10 aux contrats de plan qui passent de 34,7 millions de francs en 2000 à 65 millions de francs pour 2001, maintien au niveau de 24,3 millions des dotations prévues pour la rénovation des hébergements touristiques associatifs ;

- les **crédits de paiements**, en augmentation globale de + **25 %**, après la baisse de - 20 % du PLF 2000, traduisent des évolutions positives sauf pour l'article 20 - *Programmes d'aménagement touristique* - dont il faut rappeler qu'il avait été abondé de plus de 18 millions de francs au cours de la discussion budgétaire du projet de loi de finances pour 2000 et de 14 millions de francs en 1999. Comme l'année dernière, on constate que, à côté du maintien des crédits consacrés aux hébergements associatifs, l'accent est mis

sur les dotations affectées aux contrats de plan, qui s'accroissent de + 45 % après la forte croissance de presque 35% du précédent budget.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Premier pays récepteur mondial, troisième seulement par les recettes derrière, selon les années, L'Espagne ou l'Italie, notre pays ne doit pas considérer ces résultats comme des acquis.

Les positions sur les marchés extérieurs sont rendues fragiles par la baisse à long terme des coûts du transport, tandis que les Français pourraient augmenter un taux de départ à l'étranger encore relativement faible. A cet égard, il est des indices comme le rachat d'Havas par Neckermann, qui pourraient laisser présager une tendance à l'alignement du comportement de nos compatriotes sur celui des autres pays du Nord de l'Europe et donc une détérioration de notre balance touristique.

La progression globale des crédits budgétaires, des priorités affirmées en matière sociale ou territoriale, ne suffisent pas à satisfaire complètement un rapporteur spécial qui souhaiterait que soit reconnu plus nettement les enjeux économiques du tourisme pour la France.

A. A. UN EFFORT QUI N'EST PAS ENCORE À LA MESURE DES ENJEUX ÉCONOMIQUES DU TOURISME

Le tourisme est un marché sur lequel la compétition est de plus en plus vive. La France doit investir pour maintenir son avantage concurrentiel, améliorer la qualité et la diversité de son offre et permettre à notre pays de tirer pleinement parti, notamment du point de vue de l'emploi, d'atouts exceptionnels.

Cette position, on ne le répétera jamais assez, ne doit pas être considérée comme intangible. Le potentiel touristique de la France doit être entretenu. Bref, si l'on veut permettre à la France de garder son rang et si possible d'améliorer sa position, **il faut investir : investir dans la prospection des marchés étrangers, investir dans le renforcement de notre offre sur un plan qualitatif.**

On a toutes les raisons de penser que le franc d'argent public investi est beaucoup plus rentable du point de vue de la balance des paiements et de l'emploi que dans d'autres secteurs.

L'efficacité de l'investissement doit être appréciée certes sur le plan micro économique par des études d'évaluations des différents organismes comme votre rapporteur spécial l'a demandé dans son rapport de l'année dernière, mais aussi, plus globalement, au niveau de l'économie dans son ensemble.

De ce point de vue, il semble qu'en dépit d'une croissance des dotations sensible après les années noires du milieu de la précédente décennie, **on ne donne encore pas assez de moyens à Maison de la France**, organisme sur lequel votre rapporteur spécial accomplit actuellement un contrôle budgétaire.

Ainsi qu'on l'a noté, Maison de la France voit ses dotations pour 2001 augmenter de près de 4 %, ce qui est apparemment encore appréciable, même après les fortes hausses des années précédentes : 13,4 % en 2000 et 23 % en 1999.

Toutefois, votre rapporteur voudrait faire deux observations :

1°) L'augmentation de 6,5 millions de francs résulte pour une large part de mouvements de crédits correspondant à des transferts de compétences en matière d'actions de promotion en France ; on note ainsi que la ligne *Promotion en France* du paragraphe 10 de l'article 21 du chapitre 44-01 baisse de 5,05 millions de francs, diminution qu'il faut également mettre en rapport avec l'augmentation de 0,8 million de francs du paragraphe 80 du chapitre 34-98 *Moyens de fonctionnement des services centraux*. L'augmentation nette de l'effort en matière d'information n'est que de l'ordre de 2 millions de francs. En définitive, un examen attentif des paragraphes 10 et 20 dans la répartition communiquée à votre rapporteur spécial confirme cette analyse, puisqu'il démontre que, tant la subvention que les contributions aux actions de promotion en partenariat avec Maison de la France, ne connaissent aucune croissance de leurs crédits dans le budget pour 2001.

2°) **Cette stagnation des crédits à périmètre constant est d'autant plus inquiétante que la baisse de l'euro a diminué le volume de moyens disponibles, notamment pour les marchés les plus riches**, Amérique du Nord, Japon, Angleterre. Interrogée à ce sujet Maison de la France a évalué à environ 7 millions de francs la perte de moyens ainsi subie.

3°) En outre, il conviendrait de donner à Maison de la France les moyens de préparer la révolution que devrait constituer Internet : presque 27 millions de personnes ont préparé ou réservé leur voyage en 1999 en utilisant le Web. Maison de la France doit être en mesure d'adapter ses méthodes à celle nouvelle donne commerciale.

Selon votre rapporteur spécial, on ne peut s'en remettre aux seules forces du marché en matière de tourisme. Considérer que la France a suffisamment d'atouts naturels pour ne laisser agir que les entreprises ou les collectivités territoriales ayant un " produit " à vendre est une attitude à courte vue.

Seules des campagnes d'images globales peuvent fidéliser une clientèle, tandis que l'Etat a naturellement des responsabilités éminentes dans l'adaptation de l'offre, qu'il s'agisse de l'aménagement des grands équipements touristiques ou de la formation.

A cet égard, il est important de souligner la croissance bien modeste par rapport aux besoins, de la ligne "*Soutien aux industries touristiques et formation aux emplois*" du paragraphe 10 de l'article 21 du chapitre 44-01 *Développement de l'industrie touristique*. Faute de formation adaptée, de mobilisation de tous les acteurs concernés, le secteur ne crée que 12.000 emplois par an, alors qu'il pourrait en créer au moins le double.

Plus généralement, le développement du tourisme comme activité économique suppose que soient créées les conditions sociales de son développement : une politique de formation adaptée certes, mais également une amélioration des conditions de travail – notamment pour les saisonniers –, qui seule permettra à l'offre de s'adapter à la demande.

B. DES PRIORITÉS CLAIRES EN MATIÈRE SOCIALE ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

On doit être satisfait de ce que les orientations du présent budget traduisent cette volonté d'approfondissement des dimensions sociale et territoriale du tourisme.

1. Concrétiser le droit aux vacances

Le droit aux vacances n'est pas encore une réalité pour tous. Certes une loi du 12 juillet dernier favorise l'**accès au chèque vacances à 7,5 millions de salariés des PME qui ne pouvaient pas encore en bénéficier**, tout comme l'article 140 de la loi sur l'exclusion pose des principes dont certains pourraient estimer qu'ils tardent à être mis en œuvre, en dépit des efforts entrepris dans les derniers budgets.

La politique d'encouragement au tourisme social et, en particulier, la mise en place d'une "**Bourse solidarité vacances**", dont l'objet est 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, cette année, 10.000 personnes qui n'allaient pas en vacances se traduit par la croissance soutenue de deux postes : au chapitre 44- 01, le paragraphe 30 *soutien au secteur associatif* de l'article 21 *Interventions stratégiques* est en augmentation de 4,7 millions de francs en montants absolus et de 40 % en pourcentage. Dans le même sens, l'effort en faveur des hébergements associatifs du paragraphe 3 du chapitre 66-03 va se poursuivre en 2001 au niveau de déjà atteint en 1999 et 2000 de 24,3 millions de francs en AP et 13,4 en CP.

2. Mieux répartir le tourisme sur l'ensemble du territoire

Sachant que 80 % des touristes se concentrent sur 20 % du territoire national, on comprend l'enjeu que constitue la préparation du XII^{ème} plan et l'aménagement touristique du territoire et la satisfaction de votre rapporteur spécial de constater une forte croissance tant des dépenses d'intervention que des subventions en capital :

Les moyens affectés aux contrats de plan : à l'article 33 du chapitre 44-01 sont ainsi renforcés les crédits d'intervention -qui étaient déjà passés de 17,7 à 30 millions de francs de 1999 à 2000- sont doublés pour atteindre 60 millions de francs ;

Au niveau des dépenses en capital : l'effort accompli par le présent budget est également très sensible : la dotation des contrats de plan augmente de 30 millions de francs en AP et de 9,1 millions de francs en CP, soit également une augmentation substantielle en pourcentage de près de 45 %.

*

* *

Compte tenu du caractère précoce de la présentation et de son souhait de mettre l'accent sur les effets des catastrophes naturelles du début de l'année, votre rapporteur spécial n'a pas voulu présenter de statistiques dans la présente note. Elle compte, lorsque que l'on disposera des premiers résultats de la saison d'été, donner l'occasion à la secrétaire d'Etat au tourisme de faire le bilan de la tempête et de la catastrophe de l'Erika et de présenter les mesures mises en œuvre pour atténuer les difficultés qui en sont résultées pour de nombreux acteurs du secteur du tourisme et de faire le point de l'état d'exécution des crédits ouverts en loi de finances rectificative.

FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORME DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Gérard BRAUN

L'examen des crédits de la fonction publique appelle **deux analyses distinctes** :

- **la première est juridique** : il s'agit de la présentation des crédits du ministère chargé de la gestion de la fonction publique, qui sont individualisés dans le budget des services généraux du Premier ministre au sein de l'agrégat 21 « Fonction publique ». Ces crédits s'élèvent à **1.422,7 millions de francs** en 2001, en **progression de 8,1 % par rapport à 2000** (après une diminution de 6,8 %) ;

- **la seconde est économique** : il convient d'analyser les charges de personnel de l'Etat, qu'il s'agisse des crédits de rémunération, des charges sociales ou des pensions. Ce sont des **dépenses transversales** qui apparaissent au sein de l'ensemble des départements ministériels et sur lesquelles il est indispensable d'avoir une vision globale. Elles représentent en effet 710 milliards de francs en 2001, soit 42 % des dépenses du budget général nettes de remboursements et dégrèvements.

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

A. *LES CRÉDITS DU MINISTÈRE CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE*

1. Définition

Ces crédits correspondent à l'agrégat 21 « Fonction publique » au sein des services généraux du Premier ministre (soit 22,1 % des crédits des SGPM, au lieu de 27 % en 2000), qui regroupe les moyens que le ministère de la fonction publique consacre à ses **missions interministérielles** qui sont les suivantes :

- la mise en œuvre d'une politique d'ensemble de la fonction publique : évolution du statut général des fonctionnaires, coordination des politiques ministérielles en matière d'organisation statutaire et indiciaire, de gestion des ressources humaines, de protection sociale, de rémunération et de temps de travail ;

- la coordination des actions engagées dans le cadre de la réforme de l'Etat ;

- la modernisation de l'administration et de ses méthodes de gestion ;

- la tutelle des écoles d'administration.

2. Évolution des crédits de 2000 à 2001

Pour 2001, les crédits du ministère chargé de la fonction publique s'établissent ainsi :

Autorisations de programme, crédits de paiement et effectifs regroupés dans l'agrégat							
	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2001
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Dépenses ordinaires							
Titre III			1 237 687 108	-400 000	1 237 287 108	+73 234 973	1 310 522 081
<i>Personnel</i>			710 000 000		710 000 000	+51 000 000	761 000 000
<i>Fonctionnement</i>			527 687 108	-400 000	527 287 108	+22 234 973	549 522 081
Titre IV			14 000 000		14 000 000	+1 200 000	15 200 000
Totaux pour les dépenses ordinaires			1 251 687 108	-400 000	1 251 287 108	+74 434 973	1 325 722 081
Dépenses en capital							
Titre V	65 000 000	97 000 000	65 000 000			+97 000 000	97 000 000
Totaux pour les dépenses en capital	65 000 000	97 000 000	65 000 000			+97 000 000	97 000 000
Totaux généraux	65 000 000	97 000 000	1 316 687 108	-400 000	1 251 287 108	+171 434 973	1 422 722 081

a) Les dépenses de personnel

Elles sont exclusivement constituées de prestations d'action sociale interministérielle (aides au logement, aide ménagère à domicile pour les retraités, chèques-vacances ou prestations « crèche ») ou d'opérations d'action sociale telles que la rénovation de restaurants administratifs.

Le tableau ci-dessous récapitule les prestations servies en 1999 au titre de l'action sociale interministérielle :

L'action sociale interministérielle

Prestations 1999	Nombre d'aides	Coût unitaire (en francs)
Aides au maintien à domicile :		
Aide à l'amélioration à l'habitat	1 028	9 977
Aide ménagère à domicile	36 558	3 550
Aides à l'enfance :		
Prestations de services "crèches" (Nb d'aides : berceaux occupés)	18 834	14 193
Aides aux vacances :		
Chèques vacances	184 007	1 351
Aides au logement des agents de l'Etat :		
Réservations de logement (Nb d'aides : logements réservés)	825	136 138
Aides à l'installation (AIP)	2 560	3 435
Prêts à l'installation (PIP)	520	4 860

Ces crédits s'élèvent, pour 2001, à 761 millions de francs, soit une augmentation de 7,2 % par rapport à 2000.

b) Les dépenses de fonctionnement

- **Les actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique** mobilisent des crédits à hauteur de 51,5 millions de francs, en hausse sensible de 35,5 % par rapport à 2000. Cette augmentation résulte du doublement des crédits alloués à des opérations interministérielles de formation non déconcentrées (soit 30,15 millions de francs) ;

- **Les subventions aux écoles (ENA¹, IIAP², IRA³, et Centre d'études européennes de Strasbourg)** représentent 375,92 millions de francs, en progression de 2,2 %. Cette progression est principalement imputable à l'augmentation de la subvention allouée aux cinq IRA résultant de l'accroissement du nombre des élèves en scolarité. La subvention versée à l'ENA augmente de 2 % et s'établit à 171,74 millions de francs.

¹ École nationale d'administration

² Institut international d'administration publique.

³ Instituts régionaux d'administration.

- **Les crédits destinés aux études et à la communication sur la gestion publique** s'établissent à 13,10 millions de francs, soit un montant qui recule de 5,1 % par rapport à 2000 ;

- **Les crédits du Fonds pour la réforme de l'Etat** : que ce soit pour les actions à caractère local ou national, ils restent stables par rapport à 2000, et s'établissent à 109 millions de francs.

c) Les dépenses d'interventions

Sur le chapitre 43-02 sont inscrits 15,2 millions de francs au titre des subventions aux actions de formation des groupements d'intérêt public (GIP) et aux organisations syndicales, en hausse de 8,6 % : 2 millions de francs sont destinés au Centre des études européennes de Strasbourg, et 13,2 millions de francs aux organisations syndicales de la fonction publique (12 millions de francs en 2000).

d) Les dépenses en capital

Ces crédits correspondent à **97 millions de francs**, en hausse de 49,2 % par rapport à l'année précédente, destinés à des équipements en faveur d'actions interministérielles, ainsi répartis : 65 millions de francs pour l'action sociale interministérielle - contre 35 millions de francs en 2000 -, 30 millions de francs pour le logement en Ile-de-France, et 2 millions de francs au bénéfice du fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

Le tableau ci-après retrace l'évolution, depuis 1997, des crédits consacrés aux trois principales actions conduites par le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat :

Répartition des coûts

Composantes de l'agrégat				
	Indicateurs de coûts			
	1997 résultat	1998 résultat	1999 résultat	2000 prévision
	Dépenses hors personnels (MF)			
L'action sociale interministérielle	603	641	658	775
Les actions interministérielles de recrutement et de formation continue	344	363	385	419
La modernisation et la réforme de l'Etat	72	86	84	123
Total	1 019	1 090	1 127	1 317

B. LES CHARGES DE PERSONNEL DE L'ÉTAT

1. Les dépenses de fonction publique « stricto sensu »

Dans le projet de loi de finances pour 2001, l'ensemble des principales composantes des dépenses de fonction publique du budget général progresse de **2,3 %** par rapport à la loi de finances initiale de 2000, soit **16 milliards de francs supplémentaires** (les dépenses du budget général augmenteront de 1,8 % en 2001). Elles s'élèvent donc à **710 milliards de francs, soit 42,2 % du budget de l'Etat.**

2. La dépense « induite » de fonction publique

La fonction publique de l'Etat « induit » des dépenses qui vont au-delà des seules charges liées aux fonctionnaires.

Si l'on intègre les dépenses induites (**subventions à l'enseignement privé**, pensions des anciens combattants et charges de personnel du budget de l'Aviation civile), **ces dépenses étaient, en 1999, de 733 milliards de francs** dans leur ensemble (y compris les rebudgétisations de fonds de concours : 7 milliards de francs pour les rémunérations, 170 millions de francs pour les charges sociales, et 14,8 milliards de francs pour les pensions), soit **712 milliards de francs hors rebudgétisations**. En 1998, elles étaient de 691 milliards de francs, soit une **progression, hors rebudgétisations, de plus de 3 %**.

Près de 92 % des dépenses induites par la fonction publique sont indexées sur la valeur du point. Ainsi, une revalorisation de 1 % du point fonction publique engendre-t-elle un coût de l'ordre de 6,7 milliards de francs pour le budget de l'Etat.

II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial est amené à formuler **trois observations** relatives aux crédits alloués à la fonction publique et à la réforme de l'Etat pour 2001.

A. LA FONCTION PUBLIQUE A FAIT L'OBJET DE NOMBREUX RAPPORTS EN 2000...

Plusieurs rapports importants, d'origine diverse, ont été consacrés à la fonction publique au cours de l'année 2000. Ces rapports contribuent ainsi à informer le gouvernement sur les échéances qui attendent les agents publics, et à lui proposer des pistes de réforme de la gestion des personnels de l'Etat et du fonctionnement de l'administration.

Votre rapporteur spécial considère que l'ensemble de ces rapports trace les axes de réformes ambitieuses de la fonction publique, et constitue autant d'incitations à agir pour le gouvernement, au regard de l'urgence de certains dossiers.

1. Le rapport particulier de la Cour des comptes

En janvier 2000, la Cour des comptes a publié un rapport particulier consacré à *La fonction publique de l'Etat*.

Ce rapport, qui intervient dans le cadre d'une série de contrôles engagés par la Cour des comptes sur les dépenses de personnel, devrait être complété, dans les années à venir, par d'autres études portant sur la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

Il consacre d'importants développements à la gestion des emplois, des effectifs et des rémunérations de plusieurs ministères :

- l'éducation nationale, pour l'enseignement secondaire ;
- l'économie, les finances et l'industrie, pour la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique ;
- l'intérieur, au titre des personnels des préfectures et de la police nationale ;
- la justice, pour les personnels de l'administration pénitentiaire ;
- l'emploi et la solidarité, en particulier ses services déconcentrés ;
- l'équipement ;
- l'agriculture.

Votre rapporteur ne rentrera pas dans le détail des travaux de la Cour des comptes, d'autant plus qu'il était intervenu sur ce sujet lors du dernier débat d'orientation budgétaire au Sénat, le 6 juin dernier, mais rappellera simplement que **ce rapport est accablant pour l'Etat-employeur tant sont nombreux les dysfonctionnements ou irrégularités constatés** : emplois en surnombre ou bloqués, existence de mises à disposition ou de détachements injustifiés ou irréguliers, système de contrôle des effectifs réels insatisfaisant, gestion prévisionnelle des ressources humaines défailante, voire carrément inexistante, dépenses indemnitaires financées sur des ressources extra-budgétaires, avantages indus sans base juridique autre qu'une simple décision ministérielle, méconnaissance des effectifs de fonctionnaires...

Il est urgent que le gouvernement tire les conséquences qui s'imposent de ce rapport.

2. Les travaux du Commissariat général du Plan

Au cours de l'année, le Commissariat général du Plan a publié deux rapports importants, élaborés dans le cadre du groupe de travail qu'il avait mis en place sur le thème de la gestion de l'emploi public, présidé par M. Bernard Cieutat.

- Le rapport intitulé *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, a été publié en mars 2000.

Dans son avant-propos, le Commissaire au Plan, M. Jean-Michel Charpin, note que « *la gestion de l'emploi public est au cœur de la réforme de l'Etat* », les mesures à mettre en œuvre étant nécessitées par les « *nombreux changements qui vont s'opérer dans la fonction publique au cours des prochaines années* ».

En effet, « *le contexte fait apparaître la nécessité de choix urgents* », le contexte démographique en particulier, la moitié des fonctionnaires actuellement en poste allant partir à la retraite d'ici 2012.

L'heure n'est donc pas à des recrutements massifs de fonctionnaires mais à une gestion active des recrutements, excluant un remplacement emploi pour emploi, et poursuivant un objectif de redéploiement d'effectifs, en particulier en faveur des secteurs prioritaires.

Comme le note le rapport, « *les marges de manoeuvre créées par les départs à la retraite plus importants que par le passé ouvrent donc la possibilité de mieux ajuster les recrutements aux besoins des administrations.*

Il s'agit d'une chance historique de réaliser en souplesse des mutations dans l'intérêt de tous ».

• En mai 2000, le même groupe de travail a publié un autre rapport, intitulé *Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode*.

Ce rapport part lui aussi des bouleversements démographiques qui vont affecter la fonction publique au cours des années à venir, et qui créent des opportunités de reconfiguration des services publics.

Il considère qu'une démarche de gestion prévisionnelle est d'autant plus indispensable que le rythme des départs à la retraite sera très différent d'un ministère à un autre.

Il se place également dans une perspective consistant à améliorer la qualité du service public, d'autant plus que les exigences des usagers-clients deviennent de plus en plus grandes. Par ailleurs, le développement des nouvelles technologies aura d'importantes conséquences sur l'organisation du travail, et donc sur la répartition des moyens.

En fait, tous ces travaux convergent pour appeler l'attention du gouvernement sur la nécessité d'entreprendre d'importantes réformes visant à dynamiser la gestion des personnels de l'Etat.

Mais le gouvernement semble y rester sourd, préférant, une fois encore, se donner le temps de la réflexion, comme si le diagnostic n'était pas connu et comme s'il n'était pas temps d'agir.

B. ... DONT LE GOUVERNEMENT N'A TIRÉ AUCUNE CONSÉQUENCE PRATIQUE

1. La création d'un Observatoire de l'emploi public : pour quoi faire ?

Le décret n° 2000-663 du 13 juillet 2000 crée l'Observatoire de l'emploi public, qui a officiellement été installé au mois de septembre dernier.

La décision de créer cette structure avait été prise un an plus tôt, lors de la réunion du comité interministériel de la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999.

Le décret précité précise que l'Observatoire « est chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi [public] ».

Les missions de l'Observatoire de l'emploi public

Le décret du 13 juillet 2000 confie quatre missions à l'Observatoire de l'emploi public :

- la réalisation d'études statistiques et prospectives relatives à l'emploi dans les trois fonctions publiques ; il présente chaque année au Parlement un état statistique annuel des effectifs de la fonction publique de l'Etat ;

- la formulation de propositions pour la mise en place de systèmes d'information permettant d'harmoniser les données recueillies pour chacune des trois fonctions publiques ;

- l'élaboration de méthodes techniques nécessaires à la bonne connaissance de l'emploi public et à la gestion prévisionnelle des emplois ;

- la contribution à la valorisation et à la diffusion des travaux réalisés en matière d'emploi public, notamment leur utilisation pour des comparaisons internationales.

Votre rapporteur spécial ne doute pas de la qualité des travaux à venir de l'Observatoire de l'emploi public, mais s'interroge sur leur utilité réelle et, surtout, sur ce que le gouvernement en fera. Ce dernier, en effet, ne dispose-t-il pas déjà d'informations suffisamment nombreuses et complètes pour entreprendre des réformes ?

Le véritable objectif de cette nouvelle structure est-il réellement d'informer les pouvoirs publics, ou bien plutôt, de gagner du temps et de différer, une fois encore, les indispensables réformes à engager ?

Or, votre rapporteur spécial considère que, dans bien des domaines, les tergiversations du gouvernement risquent finalement de n'aboutir qu'à des réformes brutales et donc douloureuses.

En tant que membre de l'Observatoire de l'emploi public, votre rapporteur spécial ne manquera pas d'être vigilant sur ce dossier.

2. L'attentisme sur les retraites dans la fonction publique

Votre rapporteur spécial s'en était déjà inquiété l'année dernière : **la question du financement des retraites des fonctionnaires de l'Etat va se poser rapidement.**

Il n'est probablement pas fortuit que tous les rapports cités plus haut aient attiré l'attention sur l'importance du « défi démographique » à relever.

Par ailleurs, le gouvernement dispose, depuis avril 1999, des conclusions du rapport Charpin qui a rappelé que les écarts entre les régimes de retraite du secteur privé et les régimes spéciaux, c'est-à-dire ceux des fonctionnaires, s'accroissent, les seconds étant plus avantageux que les premiers.

Votre rapporteur spécial considère qu'il faut saisir cette opportunité démographique pour réduire le nombre de fonctionnaires et doter notre pays d'un Etat moins lourd mais plus efficace. Il est également favorable à un alignement de la durée de cotisation des fonctionnaires, aujourd'hui de 37,5 années, sur le droit commun applicable aux salariés du secteur privé, soit 40 ans depuis la réforme courageuse de 1993. Le ministre a d'ailleurs lui-même indiqué que l'allongement de la durée de cotisation « *restait à l'ordre du jour* ».

En effet, l'explosion du coût des pensions de la fonction publique est déjà programmée.

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2001 comporte des développements extrêmement intéressants sur ce point.

Il indique en effet que « *le caractère budgétaire du régime des pensions des fonctionnaires ne permet pas d'appréhender directement les équilibres de son financement* », les charges étant retracées sur divers chapitres des différentes sections du budget de l'Etat. Dès lors, « *les évolutions tendanciennes sont masquées, notamment les conditions de partage de l'effort contributif entre l'Etat et ses agents, et les comparaisons et rapprochements avec les autres régimes de retraite* ».

Ce rapport présente un compte simplifié du régime vieillesse des fonctionnaires de l'Etat, c'est-à-dire ce que serait l'équilibre emplois-ressources du régime des fonctionnaires de l'Etat si ce dernier existait en tant que tel.

**Compte simplifié du régime vieillesse
des fonctionnaires de l'Etat**

(Montant en Mdf)

	1998 exécution	1999 exécution	2000 prévision	2001 PLF	Variation 1998-2001
EMPLOIS	192,1	201,2	205,9	206,0	13,9%
Pensions (1)	171,3	178,8	187,4	192,1	20,8%
Civils hors P & T (2)	97,6	103,7	114,0	118,6	21,0%
La Poste et France Télécom	22,9	23,8	25,5	25,2	2,3%
Militaires	45,9	46,9	47,9	48,3	2,4%
Autres	5,0	4,4	0,0	0,0	5,0%
Transferts	20,8	22,4	18,6	14,0	6,8%
Compensation (3)	20,4	22,0	18,2	13,6	6,8%
Versements à la CNAV et IRCANTEC	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0%
RESSOURCES	192,1	201,2	205,9	206,0	13,9%
Cotisations salariales (4)	28,2	28,5	29,0	29,5	1,3%
Contribution des employeurs autres que l'Etat	26,4	26,4	27,9	27,8	1,4%
Contribution France Télécom (5)	7,0	7,3	7,2	7,2	0,2%
Remboursement de La Poste	14,4	14,8	15,7	15,5	1,1%
Cotisations patronales des établissements publics	5,0	4,4	5,0	5,0	0,0%
Transferts	1,1	1,2	1,3	1,5	0,4%
Etablissements de la soulte France Télécom	1,1	1,2	1,3	1,5	0,4%
FSV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Contribution de l'Etat	136,4	145,1	147,7	147,3	10,9%
Contribution de l'Etat hors compensation	116,0	123,1	129,5	133,7	17,7%

(1) Les pensions comprennent les pensions d'ancienneté et les pensions d'invalidité.

(2) Dont pensions d'Alsace-Lorraine, contribution de 33 % des établissements publics et pensions au titre du budget annexe de l'aviation civile.

(3) Hors compensation La Poste et FSPOEIE.

(4) Hors cotisations salariales La Poste.

(5) Contribution libératoire France Télécom.

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

De 1998 à 2001, la charge budgétaire des pensions de la fonction publique s'est accrue de près de 20,8 milliards de francs, soit une progression de 12 % en quatre ans. Or, l'Etat supporte l'essentiel de ce coût : 71,5 % en 2001. Sur cette même période, les cotisations salariales n'augmentent que de 4,5 %, tandis que le contribution de l'Etat hors compensation progresse de 15,3 %.

Le « papy boom » dans la fonction publique aura, si rien n'est fait, des conséquences dramatiques sur le budget de l'Etat.

Or, le gouvernement n'a pris aucune mesure à même d'engager la moindre réforme. Il s'est contenté d'installer un Conseil d'orientation des retraites, sur le rôle duquel il est permis de s'interroger. Du reste, sa présidente elle-même a affirmé que le Conseil ne sera « *ni un lieu de négociation ni un lieu de décision* ».

Au cours de sa première réunion, au début du mois de septembre dernier, un consensus s'est dégagé en son sein sur l'importance des besoins de financement pour les années à venir : votre rapporteur se réjouit de ce que cette nouvelle instance, dont la création a été voulue par le gouvernement, ait abouti à une conclusion que tout le monde connaissait déjà.

3. L'abandon de la réforme de l'Etat

L'année 1999 avait donné lieu à la publication de plusieurs circulaires visant à préciser les modalités de mise en œuvre des axes de la réforme de l'Etat. Votre rapporteur spécial avait alors estimé que ces textes constituaient essentiellement des déclarations d'intention, déplorant que les actes peinent à suivre.

L'année 2000 a confirmé cette carence en réformes concrètes. Maintenant que les circulaires ont été publiées, les mesures pratiques se font attendre.

Certes, le nouveau ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, M. Michel Sapin, affiche régulièrement ses ambitions réformatrices, ainsi qu'il l'a fait dans un article du journal *Le Monde*, intitulé *Un Etat plus transparent et plus efficace*, dans lequel il insistait sur les deux réformes à entreprendre rapidement, la réforme de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances, et la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des effectifs.

En réalité, la réforme de l'Etat ne paraît plus compter parmi les priorités du gouvernement.

Certes, le 12 octobre dernier, le comité interministériel pour la réforme de l'Etat s'est réuni, sous la présidence du Premier ministre. Le communiqué de presse publié à l'issue de cette réunion affiche **trois priorités pour la réforme de l'Etat** :

- **répondre aux nouvelles attentes du citoyen** : il s'agit notamment d'alléger les démarches administratives ou de développer l'administration électronique ; il est toutefois permis de s'interroger sur le caractère véritablement opérationnel de certains objectifs, à l'exemple de celui-ci : « *les ministères et les services déconcentrés s'engageront sur un niveau de qualité établi avec et pour les usagers* » ;

- **une gestion plus transparente et plus efficace** : afin de rénover les procédures budgétaires et les modes de gestion, le gouvernement met en avant, d'une part, la réforme de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances ou la généralisation du contrôle de gestion dans l'administration, et, d'autre part, la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ;

Votre rapporteur spécial tient en effet à souligner toute la portée concrète de ces engagements : depuis la publication des conclusions de la mission d'information constituée par votre commission dotée des prérogatives

des commissions d'enquête, il est permis de douter des bonnes intentions gouvernementales sur la transparence budgétaire. Les comptes-rendus de gestion, annoncés par la circulaire du Premier ministre du 21 février 2000, sont extrêmement décevants, comme l'a d'ailleurs relevé le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Didier Migaud, dans son rapport sur le projet de loi de règlement de 1999¹ : « *les comptes-rendus de gestion sont de qualité très inégale* », ajoutant : « *il est, notamment, très décevant de constater le caractère lacunaire des informations fournies* » par certains comptes-rendus de gestion. Quant à la gestion prévisionnelle des emplois, le rapport particulier de la Cour des comptes consacré à la fonction publique de l'Etat dit bien ce qu'il faut en penser.

- prendre appui sur les agents acteurs de la modernisation : cette rubrique, au-delà de l'annonce d'une amélioration de la formation des agents publics et du fait que chaque agent disposera d'un poste de travail informatique donnant accès aux intranets ministériels, reste particulièrement floue sur les mesures concrètes qui seront effectivement mises en œuvre.

De surcroît, votre rapporteur spécial ne peut que constater que les décisions arrêtées lors du précédent comité interministériel du 13 juillet 1999 - évaluation des politiques publiques, fonctionnement des services déconcentrés, élaboration d'un programme pluriannuel de modernisation dans certains ministères, n'ont toujours pas, selon les informations qu'il détient, été finalisées.

Il est d'ailleurs significatif que la rubrique du site Internet du ministère consacrée à la réforme de l'Etat, n'ait pratiquement pas été mise à jour depuis l'année dernière, alors que ce ministère affiche, parmi ses 17 chantiers de réforme de l'Etat, la facilitation de l'accès des citoyens à l'administration par les télécommunications et Internet !

Mais, d'une manière générale, il est probable que la réforme de l'Etat ait beaucoup pâti de la capitulation du gouvernement suite à sa tentative de réformer l'administration fiscale. Cette réforme, qui ne faisait que tirer les conséquences logiques de l'existence de gains de productivité, aurait probablement permis de montrer qu'il est possible de réduire le nombre de fonctionnaires sans désorganiser le bon fonctionnement de l'administration.

¹ Assemblée nationale, rapport n° 2601, XIème législature.

C. EN DÉPIT DU POIDS CROISSANT DES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE, LE GOUVERNEMENT RENOUE AVEC LES CRÉATIONS MASSIVES D'EMPLOIS PUBLICS

1. La fin du « gel » de l'emploi public

Le gouvernement avait, depuis 1997, affiché un gel de l'emploi public. Sa position officielle consistait à stabiliser le nombre de fonctionnaires, tout en procédant à des redéploiements d'effectifs en direction des secteurs prioritaires comme la justice ou la sécurité. L'ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait d'ailleurs affirmé, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, qu' « *il existe un risque d'hypertrophie de certaines administrations centrales que le gouvernement entend corriger* »¹.

Il est à craindre que l'échec de la réforme de l'administration fiscale n'ait conduit le gouvernement à ne plus chercher à prévenir ce « risque d'hypertrophie ».

A la différence des années antérieures - stabilisation des effectifs en 1999, création de 247 emplois en 2000 -, **le projet de loi de finances pour 2001** renoue avec des créations massives d'emplois publics telles qu'il n'y en avait plus eu depuis le début des années 1990, et **prévoit la création de 11.337 emplois nouveaux**, dont 10.112 au sein des services et 1.225 dans les établissements publics. Il convient bien de préciser qu'il s'agit de créations nettes d'emplois, intervenant en dehors du remplacement des 60.000 fonctionnaires qui partiront à la retraite en 2001.

¹ Audition du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 1^{er} février 2000.

Le tableau ci-après présente ces créations d'emplois par section budgétaire :

Effectifs nouveaux autorisés en 2001

	Efectif des services	Effectif des établissements publics	Total
Affaires étrangères	10		10
Agriculture et pêche	293	47	340
Aménagement du territoire	3		3
Environnement	300	24	324
Anciens combattants		15	15
Culture et communication	2	206	208
Economie, finances et industrie	-2	4	2
Enseignement scolaire	5 061	26	5 087
Enseignement supérieur	1 540	44	1 584
Emploi	99	436	535
Santé et solidarité	96		96
Equipement	11	-8	3
Mer (hors appelés)	47		47
Tourisme	0		0
Intérieur et décentralisation (hors appelés et volontaires)	704		704
Jeunesse et sports	18	5	23
Justice	1 549	65	1 614
Outre-mer (hors appelés et volontaires)	17		17
Recherche		340	340
Services généraux du Premier ministre	133	21	154
Secrétariat général de la défense nationale (hors appelés)	16		16
Conseil économique et social	5		5
Plan	-1		-1
Budgets annexes	211		211
Totaux pour les effectifs des budgets civils	10 112	1 225	11 337

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

Votre rapporteur spécial désapprouve vivement cette orientation, pour au moins trois raisons :

1) La création de nouveaux emplois de fonctionnaires n'est motivée par aucun argument objectif.

Le gouvernement a une attitude contradictoire. Il a, au cours des dernières années, expliqué qu'il avait fait le choix politique d'un maintien du niveau des effectifs de la fonction publique, tout en précisant que l'apparition de gains de productivité dans l'administration permettait de réaliser des redéploiements. Puis, il décide maintenant de procéder à des recrutements massifs, qui seraient rendus nécessaires par une politique axée sur la qualité du service public, alors que c'est précisément la plus grande efficacité de cette dernière qui permet de dégager des gains de productivité, lesquels devraient être mis à profit pour réduire le nombre de fonctionnaires !

En outre, l'essentiel des créations d'emplois en 2001 - 6.601 sur 10.112, soit près des deux tiers - concerne le ministère de l'éducation nationale, alors que le nombre des élèves comme celui des étudiants ne cesse de diminuer.

2) La répartition de ces emplois ne paraît guère réaliste.

En effet, quelle signification faut-il donner, par exemple, à la création de 2 emplois au ministère de la culture et à la suppression de 2 autres emplois au ministère des finances, alors que, d'une part, le gouvernement envisageait initialement de supprimer 3.000 emplois en trois ans dans ce dernier, et que, d'autre part, les travaux de la Cour des comptes ont montré que l'Etat méconnaissait le nombre de ses fonctionnaires, en tout cas à l'unité près¹ ?

3) La création de plus de 11.000 emplois nouveaux va alourdir le poids des dépenses de fonction publique, et réduire davantage encore les marges de manoeuvre du budget de l'Etat.

Votre rapporteur spécial rappelle que les dépenses de la fonction publique représentent 42 % du budget général.

Or, la rémunération des fonctionnaires représente un coût croissant, notamment depuis l'intervention de l'accord salarial du 10 février 1998 qui a eu son plein effet en 2000.

¹ Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, M. Michel Sapin, a lui-même reconnu que l'Etat ne connaissait pas le nombre de ses fonctionnaires.

L'année dernière, en effet, l'ensemble des mesures adoptées a entraîné un coût annuel total de 23,3 milliards de francs, après 5,3 milliards de francs en 1998, et 14,8 milliards de francs en 1999. **Du reste, au cours de ses trois années d'application, le coût de l'accord salarial de 1998 s'est établi à 41,3 milliards de francs dans l'ensemble des trois fonctions publiques.**

Or, il convient de rappeler que le ministre a annoncé l'ouverture prochaine de négociations salariales dans la fonction publique, avec pour objectif de parvenir à un accord avant la fin de l'année. Le gouvernement, à cette occasion, risque de se retrouver face à ses propres contradictions, ayant indiqué qu'il ne voulait pas faire de 2000 « une année blanche », c'est-à-dire sans hausse du pouvoir d'achat, mais étant aussi tenté de privilégier la modération salariale dans le cadre de la réduction du temps de travail dans la fonction publique.

Fonctionnaires et agents publics

Au-delà des 2,1 millions d'agents civils de l'Etat et de ses établissements publics, il faut en effet comptabiliser dans l'emploi public :

- les 460.000 agents des exploitants publics de la Poste et de France Telecom ;
- les 313.000 militaires (hors appelés du contingent) ;
- les 1,323 million d'agents de la fonction publique territoriale ;
- les 650.000 agents de la fonction publique hospitalière (hors médecins) ;
- ainsi que 146.000 enseignants des établissements privés sous contrat et 125.000 salariés des établissements de santé privés à but non lucratif tarifés en dotation globale.

Au total, on recense donc 5,1 millions d'agents publics¹ pour une population active de 22,4 millions, **soit plus d'un actif sur cinq.**

C'est la totalité de cette population qui est concernée par la négociation salariale dans la fonction publique, même si seule une partie de ses effets apparaît dans le budget de l'Etat.

¹ Enfin, environ 4,2 millions de personnes voient leur pension directement indexée sur la rémunération des fonctionnaires : 1,7 million de personnes bénéficiant d'une pension civile ou militaire de retraite et 550.000 bénéficiaires d'une pension versée par la CNRACL, 1,3 million de bénéficiaires du régime de retraite complémentaire IRCANTEC ainsi que 600.000 personnes ayant droit à une pension d'invalidité

Cette progression des dépenses traduit la très forte inertie des dépenses de rémunération de la fonction publique.

La part croissante des dépenses de personnel accentue la rigidité du budget de l'Etat. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, la Cour des comptes notait que « *la part des dépenses de personnel et des dépenses obligatoires dans le budget de l'Etat n'a cessé d'augmenter au cours des derniers exercices. La rigidité du budget s'en trouve accentuée et les efforts de réduction des dépenses seront à l'avenir plus difficiles* ». Elle renouvelle cette observation dans son rapport 1999, notamment à l'occasion de la monographie qu'elle consacre au budget de l'enseignement scolaire de 1990 à 1999.

La Cour des comptes note, par ailleurs, **la forte concentration de ces dépenses.**

Cinq ministères¹ représentent 89,9 % (89,4 % en 1998) de l'ensemble des rémunérations d'activité versées par l'Etat en 1999. A eux seuls, le budget de l'enseignement scolaire et celui de l'enseignement supérieur regroupent plus de 50 % des dépenses salariales du budget général, et 64,7 % de celles des ministères civils.

Le plus grave est sans doute que les dépenses de fonction publique s'accroissent de façon largement automatique, du fait du mécanisme du glissement-vieillesse-technicité (GVT).

Ainsi, l'essentiel de la progression des dépenses de l'Etat résulte des dépenses de fonction publique, comme le montre le tableau ci-après, qui provient du rapport économique, social et financier précité :

Evolution du "10 postes" depuis 1997
(à structure constante)

	L F I				PLF 2001	% du BG en 2001	Evolution 1997/2001	
	1997	1998	1999	2000			en MDF	en %
Fonction publique	637	657	676	694	710	42,2	73	11,5
Dette publique nette	233	235	237	235	240	14,3	7	3,0
Emploi	144	149	152	152	149	9,2	6	3,5
Transferts sociaux	111	110	115	126	129	7,7	18	16,2
Défense (hors rémunérations)	113	104	107	104	104	6,3	-9	-8,0
Interventions économiques et diverses	93	96	99	89	96	5,4	3	3,2
Etablissements et entreprises publiques	79	81	85	86	86	5,3	7	8,9
Dépenses en capital civiles	72	72	73	74	72	4,5	0	0,0
Subventions aux régimes sociaux spéciaux	49	49	47	46	43	2,8	-6	-12,2
Fonctionnement de l'Etat	35	34	34	37	38	2,3	3	8,6
Budget général à structure 1998 (1)	1 564,5	1 586,7	1 625,2	1 642,2	1 667,2		103	6,6
Budgétisations exceptionnelles cumulées (2)			45,4	22,6	38,2			
Budget général à structure courante (1 + 2)	1 564,5	1 586,7	1 670,6	1 664,9	1 705,4			

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

¹ Il s'agit de l'éducation nationale (enseignement scolaire et supérieur), de l'économie et des finances, de l'intérieur, et de l'équipement et des transports

Ainsi, de 1997 à 2001, les dépenses de la fonction publique, qui ont augmenté de 11,5 % depuis le début de la législature, ont représenté plus de 70 % de la progression des dépenses au titre des dix premiers postes du budget général, soit 73 milliards de francs sur 103 milliards de francs.

Les premières informations relatives à l'exécution de la loi de finances initiale de 2000 laissent présager une accentuation de cette tendance. Au 31 août 2000, les rémunérations, pensions et charges sociales s'établissaient à 390,1 milliards de francs, contre 378,4 milliards de francs à la même date de 1999, et à 365,1 milliards de francs en 1998. En un an, ces dépenses ont augmenté de 3,1 %.

2. Le plan de résorption de la précarité dans la fonction publique

Au mois de juin, le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires ont conclu un accord, d'une durée de cinq ans, tendant à résorber la précarité dans la fonction publique.

En effet, en dépit d'un accord similaire conclu en 1996 - accord dit « Perben » -, dont 2000 est la quatrième et dernière année d'application¹, la fonction publique compte un grand nombre d'emplois précaires, ayant parfois une longue ancienneté, l'Etat s'autorisant ce qu'il refuse aux entreprises.

Pourtant, le même constat est dressé à l'issue de chaque plan de résorption de la précarité : « *les administrations recrutent fréquemment de nouveaux agents non titulaires pour remplacer ceux ayant bénéficié d'une mesure de titularisation* » note le dernier rapport annuel du ministère, portant sur la période mars 1999-mars 2000.

Il subsiste en effet de nombreux emplois hors statut général dans les trois fonctions publiques :

- 80.000 personnes en contrat à durée déterminée dans la fonction publique d'Etat ;
- 320.000 dans la fonction publique territoriale ;
- 26.000 dans la fonction publique hospitalière.

¹ Sur la période 1997-1999, 29.895 agents ont été titularisés dans la fonction publique d'Etat, 8.522 titularisés dans la fonction publique territoriale grâce aux 403 concours réservés, et 3.157 reçus aux concours réservés de la fonction publique hospitalière.

Afin d'éviter que la précarité ne se reconstitue, l'accord signé en juillet dernier concerne l'ensemble des catégories de fonctionnaires, et non pas seulement la catégorie C comme l'accord Perben. Par ailleurs auront droit à la titularisation tous les contractuels des trois fonctions publiques qui, au cours des huit dernières années, justifient de trois ans d'activité en équivalent temps plein.

2001 étant la première année d'application de cet accord de résorption de la précarité, le projet de loi de finances prévoit donc l'inscription de 4.020 supports budgétaires réservés aux titularisations, dont 3.000 à l'éducation nationale, en raison de l'importance du nombre de maîtres auxiliaires.

Si cette mesure répond à un souci légitime d'équité, il convient de rappeler qu'elle sera plus coûteuse qu'elle n'y paraît pour le budget de l'Etat. En effet, le gouvernement indique que cette mesure intervient à effectifs constants, mais c'est oublier que la titularisation entraîne des dépenses supplémentaires, en particulier le versement de pensions.

Le gouvernement propose une autre mesure : la consolidation de 5.463 emplois en surnombre « *liés à l'effet différé des réussites aux concours d'enseignants* ». Il ne s'agit pas de créations nettes d'emplois puisque ces agents travaillaient déjà dans l'administration, mais ils étaient rémunérés sur des crédits de fonctionnement et non sur des emplois budgétaires. Si cette mesure est présentée comme devant améliorer la « transparence » des comptes publics, elle en dit long sur la façon dont l'Etat, et l'éducation nationale en particulier, gère ses personnels.

Au total, ce seront donc 20.820 emplois budgétaires supplémentaires qui sont créés par le projet de loi de finances pour 2001.

3. La persistance d'incertitudes

a) L'avenir des emplois jeunes

Les emplois-jeunes peuvent être considérés comme des emplois publics, puisque l'Etat prend en charge 80 % de leur rémunération, et même 100 % pour les adjoints de sécurité recrutés par l'Intérieur et les aides-éducateurs embauchés par l'Éducation nationale.

Le gouvernement continue à afficher son ambition initiale de recruter 350.000 emplois-jeunes, bien qu'il semble peu probable qu'il y parvienne, ne serait-ce que parce que, l'année dernière, il poursuivait déjà le même objectif

pour la fin de l'année 2000. Or, comme le montre le tableau ci-après, cet objectif était loin d'être réalisé à la fin du mois d'août dernier :

Résultats à fin août 2000	Embauches réalisées
Associations, collectivités locales, établissements publics	160 000
Education nationale	83 000
Police nationale	20 000
Justice	800
Total	263 800

Source : ministère de l'emploi et de la solidarité.

Un recrutement aussi volontariste a évidemment fait baisser le niveau du chômage des jeunes, mais peu d'attention a été portée à leur avenir à l'issue des cinq années que doit durer leur contrat de travail.

C'est sans doute parce que le gouvernement commence à se préoccuper du devenir de ces jeunes à l'issue des cinq années que doit durer le dispositif, qu'il a annoncé la réunion prochaine d'un comité interministériel consacré à la pérennisation de ces emplois¹.

Votre rapporteur spécial s'interroge également sur le caractère novateur des emplois occupés à grand frais par ces jeunes - 23 milliards de francs dans le projet de budget pour 2001 -, l'innovation se limitant souvent, semble-t-il, à donner de nouvelles appellations à d'anciens métiers. Par ailleurs, l'esprit du dispositif est trop souvent détourné, des collectivités territoriales, notamment, étant incitées à recruter des emplois jeunes avant de les titulariser à l'issue du contrat de cinq ans, afin de bénéficier des aides publiques, non sur des postes nouveaux, mais sur des postes existants « reprofilés ». On ne saurait d'ailleurs en faire reproche aux gestionnaires locaux qui optimisent ainsi leur gestion.

Enfin, votre rapporteur spécial s'inquiète de la **probable intégration d'une part conséquente des emplois-jeunes dans la fonction publique**, rappelant que l'ancien ministre de la fonction publique avait déclaré, au début de l'année, que certains d'entre eux deviendraient fonctionnaires.

¹ Il convient de rappeler que la commission des affaires sociales du Sénat, qui avait mis en place un groupe de travail sur l'avenir des emplois-jeunes, a rendu ses conclusions il y a peu de temps : elles insistent sur l'étroitesse des voies de sortie du dispositif.

Certes, le gouvernement a indiqué à votre rapporteur spécial que « *l'intégration massive et directe des emplois-jeunes concernés dans la fonction publique de l'Etat est exclue* ». Il a également précisé que « *ces dispositifs [adjoints de sécurité et agents de justice] se traduiront essentiellement par des titularisations sur des emplois existants et n'engendreront donc pas en tant que tels des surcoûts* ».

Il est toutefois permis de douter de ces propos, ne serait-ce qu'en raison des très fortes pressions syndicales qui ne manqueront probablement pas de s'exercer lorsque se posera concrètement la question de l'avenir de ces jeunes.

b) Les 35 heures dans la fonction publique

L'année dernière déjà, votre rapporteur spécial avait estimé qu'il était indispensable que l'aménagement du temps de travail se traduise non par un accroissement des effectifs de la fonction publique mais par une plus grande souplesse dans la gestion des horaires et, partant, **une plus grande efficacité au service des usagers des services publics.**

Or, il rappelle que les négociations engagées avec les organisations syndicales en vue de parvenir à un accord-cadre national relatif à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans la fonction publique ont échoué.

Le gouvernement a alors renvoyé les négociations au niveau ministériel, et a publié un décret relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat¹, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2002.

Les principales dispositions du décret du 25 août 2000

Le décret du 25 août 2000 définit les principes de la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat :

- la durée du travail effectif est fixée à 35 heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'Etat ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement ;

- le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1.600 heures maximum, étant précisé que cette durée annuelle peut être réduite pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent ;

- l'organisation du travail doit respecter des garanties minimales, sauf exception : lorsque l'objet même du service public en cause l'exige en permanence, notamment pour la protection des personnes et des biens, et lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient ;

- le travail est organisé selon des périodes de référence dénommées cycles de travail, les horaires de travail étant définis à l'intérieur du cycle, qui peut varier entre le cycle hebdomadaire et le cycle annuel ; les cycles de travail sont définis par arrêtés ministériels, et peuvent être définis par service ou par nature de fonction ; les conditions de mise en œuvre de ces cycles et les horaires de travail en résultant sont définis pour chaque service ou établissement.

Or, à ce jour, le coût de la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat reste totalement inconnu.

¹ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000, paru au Journal Officiel du 29 août 2000.

INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION

SÉCURITÉ

Rapporteur spécial : **M. André VALLET**

La sécurité a été élevée au rang de seconde priorité du gouvernement. Il s'agit en effet d'une préoccupation quotidienne et majeure de nos concitoyens qui mérite l'attention particulière des responsables de la Nation. C'est à l'aune de cette importance que votre rapporteur spécial a souhaité vous présenter les crédits proposés en 2001 pour la sécurité. C'est à l'aune de cette importance aussi qu'il a souhaité en estimer la qualité de l'utilisation.

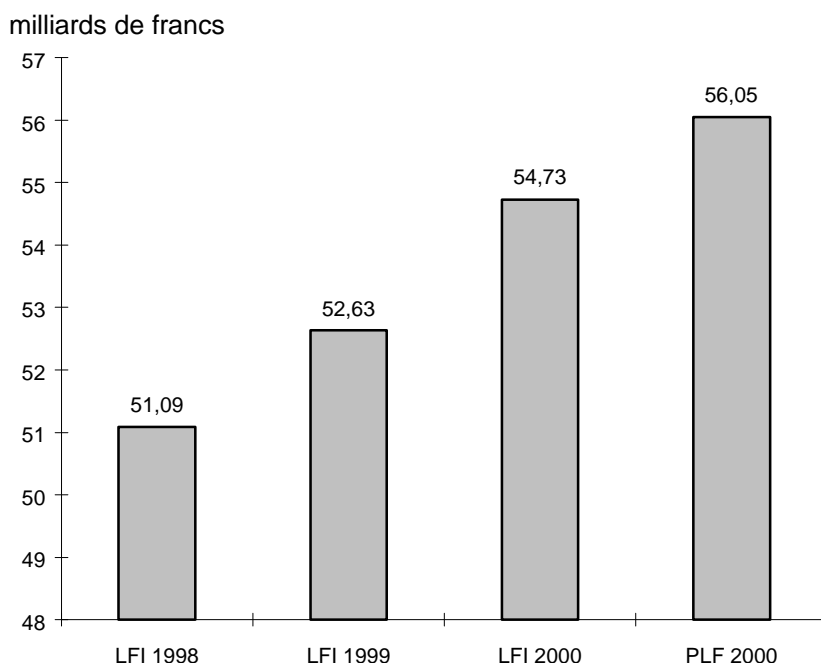
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les crédits du ministère de l'intérieur, en dehors des collectivités territoriales dont le budget est traité par notre collègue M. Michel Mercier, devraient augmenter de 4,4 % en 2001 à 59,28 milliards de francs en loi de finances initiale. Cependant l'examen de chaque agrégat amène à relativiser cette progression qui recouvre des effets de structure qui gênent l'appréciation globale :

- un transfert de 2,03 milliards de francs de cotisations sociales figurant auparavant au budget des charges communes ;
- une progression des dépenses d'élection de 1,2 milliard de francs.

En ôtant ces effets de structure, le budget de l'administration et de la sécurité passe à 56,05 milliards de francs, en hausse de 2,3 %.

Comparaison hors effets de structure du budget de la sécurité et de l'administration



Source : ministère de l'intérieur

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 :

11. Administration territoriale
12. Sécurité civile
13. Police nationale
31. Administration générale

L'agrégat 31 correspond essentiellement aux dépenses de l'administration centrale et des services communs du ministère¹ et l'agrégat 11 à celles des administrations préfectorales (préfectures, sous-préfectures et secrétariats généraux pour l'administration régionale). L'aspect administration englobe donc 43,3 % du budget, en prenant en compte les effets de structure.

¹ Et accessoirement aux moyens consacrés aux cultes (en Alsace - Moselle), aux contentieux, et aux élections.

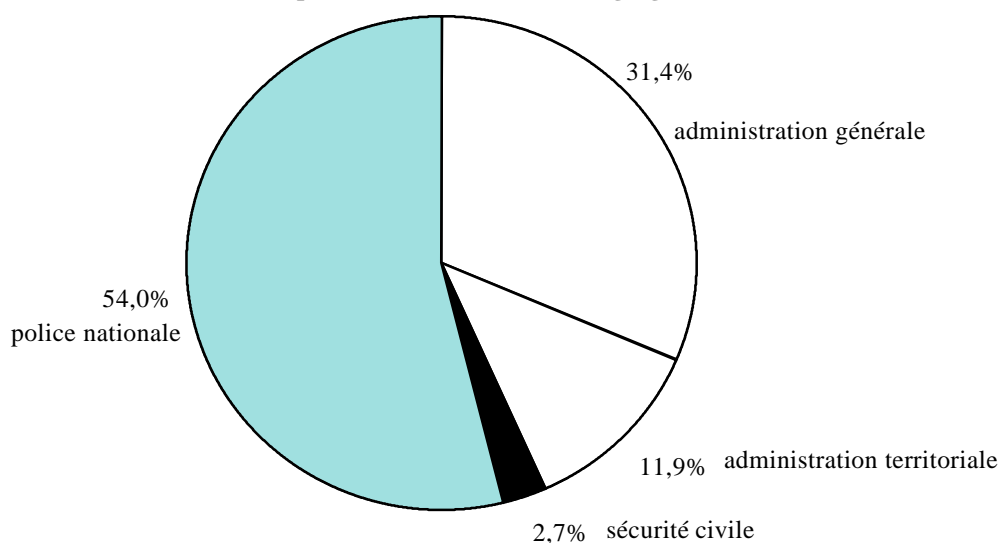
Les agrégats 12 et 13 sont quant à eux plus spécifiquement consacrés à la sécurité, qu'il s'agisse de la sécurité publique (police nationale) ou de la sécurité civile, soit 56,7 % du budget total.

Importance relative des agrégats

(montant en milliards de francs)

	LFI 2000		PLF 2001	
	Montant	Part	Montant	Part
Administration territoriale	6,5	12 %	7,0	11,9 %
Sécurité civile	1,3	2,4 %	1,6	2,7 %
Police nationale	30	54,6 %	32	54%
Administration générale	17	31 %	18,65	31,4 %
Total	54,8	100 %	59,3	100

Répartition des crédits entre agrégats



La baisse de la part relative de la police nationale et de l'administration territoriale par rapport à l'administration générale est le résultat quasi mécanique de la prise en compte des dépenses d'élections dans ces dernières. Hors élections¹, la répartition est la suivante :

¹ Les dépenses de cotisations sociale ne posent pas cette difficulté car elles sont réparties entre les agrégats à due concurrence du personnel intégré dans chacun.

Répartition des crédits entre les agrégats hors élections

	LFI 2000	PLF 2001 hors élections
Administration territoriale	12 %	12,17%
Sécurité civile	2,4 %	2,75 %
Police nationale	54,6 %	55,1 %
Administration générale	31 %	30,05 %
Total	100 %	100 %

Ainsi, on voit que la police nationale et la sécurité civile sont les premiers postes bénéficiaires de ce projet de budget, tandis que la part relative des agrégats de l'administration stagne.

B. LA RÉPARTITION ENTRE DÉPENSES ORDINAIRES ET DÉPENSES EN CAPITAL

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires représentent la quasi-totalité des moyens budgétaires affectés à la sécurité : 96,7 % contre 3,3 % pour les dépenses en capital. Cette proportion était de 96,5 % contre 3,5 % en 2000.

Répartition des moyens de paiement

(en millions de francs)

	DO		CP		Total moyens de paiement
	Titre III	Titre IV	Titre V	Titre VI	
Administration territoriale	6.840	-	204,6		7.044,6
Sécurité civile	1.134,7	81,3	388,7		1.604,7
Police nationale	30.789,6	-	1.149,4	50	31.989
Administration générale	17.953,6	533,5	153,4	-	18.640,5
Total	56.717,9	614,8	1.896,1	50	59.278,8

Au sein de l'ensemble des dépenses, les dépenses de personnel monopolisent 80,7 % des moyens, soit 83,6 % des dépenses ordinaires. Cette proportion atteint presque 90 % s'agissant de l'administration générale en raison de l'inscription à cette rubrique du poids des pensions inscrites

Répartition des dépenses de personnel

(en milliards de francs)

	Dépenses de personnel 2001	Dépenses totales 2001	Part des dépenses de personnel
Administration territoriale	4,22	7,05	60 %
Sécurité civile	0,53	1,6	33,1 %
Police nationale	26,45	32	82,6 %
Administration générale	15,67	17,45*	89,8 %
Total	46,87	58,1	80 ,7 %

* Hors élections

Ces dépenses de personnel permettent ainsi de rémunérer les 164.508 emplois budgétaires du ministère de l'intérieur, soit 1.003 emplois budgétaires de moins qu'en 2000.

Tableau récapitulatif de l'évolution du nombre des emplois

Catégories d'emplois	Effectifs au 31.12.00	Suppressions	Créations	Effectifs pour 2001	Différence entre 2001 et 2000
Titulaires	159.873	6.379	7.108	160.602	+ 729
Contractuels	746	14	26	758	+ 12
Ouvriers	1.693	99	62	1.656	- 37
Militaires sous contrat et de carrière	1.122	66	436	1.492	+ 370
Appelés du service national	2.077	2.077	-	-	- 2.077
Totaux	165.511	8.635	7.632	164.508	- 1.003

Source : Ministère de l'intérieur

La répartition de ces emplois selon les agrégats montre que l'essentiel du personnel se retrouve dans la police nationale. A l'inverse, L'administration générale et la sécurité civile ont une part moins grande de personnel que de crédits à gérer.

Effectif budgétaire 2001

	Emplois	Répartition
Administration territoriale	27.675	16,8 %
Sécurité civile	1.951	1,2 %
Police nationale	128.454	78 %
Administration générale	6.437	4 %
Total	164.517	100 %

Cependant, ce nombre ne tient pas compte des policiers auxiliaires et des adjoints de sécurité (environ 20.000 agents), ce qui porte le nombre total des agents du ministère à 184.493, soit une création de 713 emplois par rapport à 2000.

Les dépenses de fonctionnement inscrites au titre III, en dehors des frais d'élection, s'élèveront à près de 8,2 milliards de francs répartis selon l'importance relative de chaque agrégat :

Répartition des moyens de fonctionnement*

	Montant (en millions de francs)	Répartition
Administration territoriale	2.622,5	32 %
Sécurité civile	226,2	2,8 %
Police nationale	4.490,2	54,8 %
Administration générale	850,3	10,4
Total	8.189,2	100 %

* *Hors élections*

Les crédits inscrits pour les élections passent quant à eux des 23,4 millions de francs inscrits en loi de finances initiale 2000 et destinés aux

différentes élections partielles de l'année 2000 à 1,237 milliard de francs en raison des nombreuses échéances électorales de 2001.

Les dépenses d'intervention du titre IV, qui ne concernent que l'administration générale et la sécurité civile, progressent de 0,5 % en volume, soit une baisse par rapport au niveau attendu de l'inflation, pour s'élever globalement à 614,85 millions de francs. S'agissant de l'administration générale, ces dépenses concernent, sauf un million de francs, le financement des partis politiques.

Répartition des moyens d'intervention

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Sécurité civile	79,35	81,35	+ 2,5 %
Administration générale	532,5	533,5	+ 0,2 %
Total	611,85	614,85	+ 0,5 %

2. Les dépenses en capital

Les autorisations de programme et crédits de paiement inscrits au titre V progresseront en 2001 de respectivement 19,6 % et 17,3 %. Ce sont principalement les agrégats « sécurité civile » et « police nationale » qui en tirent profit.

Répartition des dépenses d'investissement de l'Etat

(en millions de francs)

	LFI 2000		PLF 2001		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Administration territoriale	244	196	262,6	204,6	+ 7,6 %	+ 4,4 %
Sécurité civile	269	244,9	283	388,7	+ 5,2 %	+ 58,7 %
Police nationale	518	531,4	617	621,4	+ 19,1 %	+ 17 %
Administration générale	667	648,6	868,5	686,4	+ 30,2 %	+ 5,8 %
Total	1.698	1.620,9	2.031,1	1.901,1	+ 19,6 %	+ 17,3 %

La hausse des crédits de paiement est surtout motivée par le règlement de l'achat d'une première tranche d'hélicoptères BK 117 de la sécurité civile (125 millions de francs), par l'inscription de 100 millions de francs supplémentaires de crédits de paiement pour l'informatique des préfectures et par l'augmentation de 100 millions de francs des crédits de paiement affectés aux programmes informatiques de la police nationale.

Les subventions d'investissement accordées par l'Etat du titre VI restent quant à elles inchangées à 50 millions de francs d'autorisations de programme et de crédits de paiement utilisés pour la contribution de l'Etat aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police.

C. LES GRANDS PRINCIPES DE LA POLITIQUE SUIVIE

Le ministère de l'intérieur insiste cette année sur la marge de manoeuvre importante dégagée dans le projet de budget pour 2001, qui lui donne 918 millions de francs supplémentaires de moyens supplémentaires.

La répartition de cette somme donne une indication sur la politique générale suivie par le ministère. 550 millions de francs iront ainsi à la police nationale, 170 millions de francs à la sécurité civile, 150 millions de francs à l'administration, territoriale et 60 millions de francs à l'administration générale. Les principaux postes bénéficiaires sont les suivants :

- 260 millions de francs iront au fonctionnement de la police, principalement pour la police de proximité ;
- 160 millions de francs iront dans diverses mesures catégorielles en faveur des fonctionnaires de police ;
- 125 millions de francs iront aux hélicoptères de la sécurité civile ;
- 120 millions de francs renforceront les moyens informatiques de la police nationale ;
- 100 millions de francs renforceront les moyens informatiques des préfectures ;
- 43 millions de francs seront affectés aux crédits indemnitaires de l'administration centrale et des agents des préfectures ;
- 20 millions de francs à la maintenance de la flotte aérienne ;
- 713 emplois seront créés.

II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

A. *L'ADMINISTRATION TERRITORIALE*

Avec 28.869 agents et 7,04 milliards de francs de moyens de paiement, l'administration territoriale tire profit du présent projet de budget. L'action du ministère s'oriente vers trois axes s'agissant de cet agrégat :

- des mesures catégorielles en faveur des agents des préfectures
- un effort de modernisation informatique ;
- la poursuite des programmes immobiliers en cours.

Cela signifie, selon les mots du ministre de l'intérieur lors de son audition devant la commission des finances, « *un meilleur accueil dans les préfectures* » et la préparation des deux réformes au cœur desquelles se trouvera l'administration territoriale, le mouvement de déconcentration et la « *nouvelle étape de la décentralisation* » annoncée par le Premier ministre à Lille.

1. **Dépenses de personnel**

Au total, hors personnel des 14 préfectures globalisées, 4,216 milliards de francs seront consacrés en 2001 au personnel relevant de l'administration territoriale, soit 68,5 millions de francs de plus qu'en 2000. Cependant, ces chiffres sont faussés par les transferts de crédits résultant de la globalisation budgétaire en œuvre dans 4 préfectures en 2000 et dans 10 nouvelles préfectures en 2001.

Les crédits du chapitre 31-11 « rémunérations principales » passeront ainsi en 2001 de 3,387 milliards de francs à 3,138 milliards de francs, soit une baisse de 7,35 % justifiée principalement par les transferts d'emplois vers les dix préfectures passant en 2001 en gestion globalisée des crédits. A l'inverse, les crédits des chapitres 37-20 (dotation globalisée de préfectures, régions concernées dès 2000) et 37-21 (dotation globalisée de préfectures, régions concernées dès 2001) sont abondés en conséquence, sans que la représentation nationale soit en mesure de mesurer précisément la hausse des crédits aux personnels.

Le problème se retrouve dans une moindre mesure pour les régimes indemnitaires des chapitres 31-12 (indemnités et allocations diverses de l'administration territoriale) qui passe de 540,9 à 531 millions de francs, et 31-98 (rémunérations et vacations des autres agents non titulaires (de 11 à 10,7 millions de francs). Les évolutions de ces chapitres ne sont pas significatives puisque 14 préfetures sont globalisées.

Au total, le ministère indique que l'administration territoriale bénéficiera de 34,5 millions de francs de mesures catégorielles (en hausse de 69 %) permettant de revaloriser pour 25 millions de francs le régime indemnitaire des agents des préfetures, de requalifier pour 9 millions de francs les personnels administratifs et techniques des préfetures et de repyramider pour 0,6 million le début de la carrière des sous-préfets.

S'agissant des mouvements d'emplois, cela se traduit par les mesures suivantes : suppression de 100 emplois du cadre national des préfetures ; création de 52 emplois dans les secrétariats généraux pour les affaires régionales dont 8 outre-mer, de 38 emplois pour les services des étrangers, de 36 emplois contractuels pour les SGAR, de 50 AST de sécurité en région parisienne ; transformation d'emplois d'agents administratifs en adjoints administratifs, avec à la clef une diminution de 30 emplois et diverses autres transformations d'emplois. Toutes mesures confondues, les personnels administratifs verront leur effectif augmenter de 181 emplois mais les agents techniques le leur baisser de 210.

Par ailleurs, la gestion des personnels des transmissions est confiée au cadre de l'administration territoriale, soit 1.184 agents supplémentaires en 2001 (1.186 en provenance de l'agrégat administration générale, 2 étant retransférés vers le secrétariat général du gouvernement) pour un total de personnels des transmissions de 1.242.

2. Dépenses de fonctionnement des préfetures

L'article 10 du chapitre 37-10 qui regroupe les moyens de fonctionnement des préfetures passera de 2000 à 2001 de 1,546 à 1,374 milliard de francs, soit une diminution de 172 millions de francs.

Cette évolution recouvre une révision des services votés de 9 millions des moyens de fonctionnement en application du contrat de gestion conclu avec le ministère des finances et un transfert vers les chapitres 37-20 et 37-21 de 163 millions de francs pour la globalisation des crédits.

Ainsi, même en retirant les effets de structure, les préfectures voient leurs moyens rognés en valeur, mouvement qui s'est accompagné d'une modernisation accrue de la gestion de leurs crédits par les préfectures.

3. Crédits globalisés

Entamée en 2000, la globalisation des moyens des préfectures vise à permettre aux préfets un meilleur emploi des crédits. Ils disposent ainsi d'une enveloppe globale et fongible incluant leurs crédits de fonctionnement et de personnel.

En 2000, quatre préfectures étaient concernées : celles du Doubs, du Finistère, de l'Isère et de Seine-Maritime. En 2001, devraient s'y adjoindre celles du Territoire de Belfort, de l'Eure, de la Charente-Maritime, de l'Eure et Loir, du Maine et Loir, du Haut-Rhin, de la Somme, du Var, des Vosges et de Seine-Saint-Denis. En pratique, les crédits des quatre premières et des préfectures du Territoire de Belfort et de l'Eure sont inscrits au chapitre 37-20 tandis que les crédits des huit autres le sont au chapitre 37-21 nouvellement créé.

Les transferts pour 2001 portent sur 687,3 millions de francs, dont 606,3 sur le chapitre 37-21. Quant aux préfectures déjà globalisées, elles voient leurs crédits augmentés de plus de 3 millions de francs.

Il n'a pas été possible de connaître à la fois le détail de l'utilisation 2000 des crédits globalisés (en dehors de ce qui figure de manière « indicative » et prévisionnelle dans le vert budgétaire) et des prévisions d'utilisation pour 2001.

4. Dépenses d'informatique

Les crédits inscrits aux articles 21 (informatique de l'administration territoriale) et 23 (autocommutateurs de l'administration territoriale) du chapitre 34-82 sont en diminution importante de 12,5 millions de francs soit - 5,6 %.

Evolution des crédits d'informatique de l'administration territoriale (articles 21 et 23 du chapitre 34-82)

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Informatique	196,6	191,3	- 2,7 %

Autocommutateurs	27,2	20	- 26,5 %
Total	223,8	211,3	- 5,6 %

Cependant, cette évolution doit être nuancée :

- par une inscription différente de ces crédits au programme d'emploi des crédits 2000 : respectivement 218,1 et 16,2 millions de francs ;
- par l'existence au sein des crédits du chapitre 37-10 d'une part de moyens destinés à l'informatique (estimée à 110 millions de francs en 2000).

Cependant, il n'en reste pas moins qu'alors que le ministère se targue de consentir un effort particulièrement important sur les dépenses informatiques, il semble que la traduction chiffrée pour l'administration territoriale soit plutôt rude. Les sommes inscrites serviront à poursuivre le câblage des préfectures, à étendre l'utilisation de *Delphine* - application servant à l'élaboration des passeports - et à développer les grandes applications informatiques relatives aux cartes grises et aux services des étrangers.

5. Dépenses immobilières

Le patrimoine immobilier préfectoral représente 2,5 millions de m² répartis sur 600 implantations.

Les crédits de paiement inscrits au titre V en faveur de l'équipement immobilier de l'administration préfectorale (article 51 du chapitre 57-40) augmenteront en 2001 de 8,65 millions de francs à 204,65 millions de francs (+ 4,4 %), tandis que les autorisations de programme passeront de 244 millions de francs à 262,5 millions de francs (+ 7,6 %).

En 2000, plusieurs opérations ont été réalisées comme l'étude du transfert des préfectures d'Avignon et Lille, l'étude de la construction de la sous-préfecture de Torcy, l'extension des sous-préfectures de Dunkerque, Lannion, Mantes-la-Jolie et Nogent-sur-Marne.

En 2001, les sous-préfectures de Mantes-la-Jolie, Sarcelles, et Torcy devraient être construites. En revanche, votre rapporteur spécial ne détient aucune information particulière ni sur le coût de ces opérations, ni sur les autres opérations qui seront menées.

Or, il convient de rappeler qu'une partie des crédits est déléguée aux préfets dans le cadre d'un programme régional d'équipement (PRE). Il serait au moins utile de savoir quelle est la dotation prévue pour ce dernier.

B. LA SÉCURITÉ CIVILE

La sécurité civile voit ses moyens progresser de 15,8 % de 2000 à 2001 à 1,604 milliard de francs, soit 2,7 % du budget du ministère de l'intérieur hors élections et collectivités locales. Cependant, cette vive hausse est en grande partie optique puisque sur les 337 millions de francs de moyens de paiement supplémentaires, 137 millions correspondent aux cotisations sociales transférées, 39 millions de francs à la professionnalisation des unités de sécurité civile ; sur les 161 millions de francs restants, 125 serviront à l'acquisition prévue de longue date de 9 hélicoptères BK 117. Bref, la sécurité civile ne bénéficiera réellement que de 36 millions de francs supplémentaires, dont 15 millions iront à la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, 5 millions de francs au régime indemnitaire des pilotes, 2 millions de francs à des formations de secourisme. Comme 19 millions de francs supplémentaires sont affectés à la maintenance des aéronefs, on voit que la marge de manoeuvre supplémentaire donnée par ce budget 2001 est nulle.

1. Dépenses de personnel

Elles représentent 528,3 millions de francs, soit le tiers des crédits de la sécurité civile. Celle-ci disposera de 1.951 emplois budgétaires. Ils se répartissent en deux parties :

- 1.490 emplois militaires en 2001, soit une baisse de 42 emplois. Les seuls mouvements de personnel sont la suppression des 410 derniers appelés du contingent et leur remplacement par 368 militaires professionnels, pour un coût budgétaire de 32,6 millions de francs ;
- 461 emplois de techniciens et personnels navigants (278) et d'ouvriers (183) ; ceux-ci diminuent de 6 emplois avec la suppression de 10 emplois d'ouvriers et la création de 2 emplois de pilote d'hélicoptères et de 2 emplois de mécanicien navigant, tous les quatre basés en Guadeloupe.

A ces effectifs s'ajoutent les 1.098 emplois budgétaires de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP). De plus, le ministère de la défense mettra à disposition du ministère de l'intérieur 11 officiers et sous-officiers supplémentaires afin de renforcer les moyens de l'état-major de zone de

défense de Rennes et de permettre la création de celui de Lille. 3 sapeurs-pompiers professionnels territoriaux seront aussi mis à disposition de la direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC). Au total, la DDSC bénéficie de 74 personnels mis à disposition.

a) Rémunérations principales

Les crédits inscrits au chapitre 31-30 (rémunérations principales) passeront en 2001 de 210,3 à 230,9 millions de francs. Au total, la professionnalisation se traduira par un surcoût en rémunérations principales de 30,4 millions de francs, réduit par 6,2 millions de francs d'économies résultant de la fin des appelés du contingent.

Les salaires et accessoires de salaires des personnels ouvriers (article 10 du chapitre 31-95) diminueront de 1,5 million de francs à 31,4 millions de francs. Cela est dû à la suppression de 10 emplois d'ouvriers.

Parallèlement, les crédits de rémunération et vacances des autres agents non titulaires (article 50 du chapitre 31-98) seront réduits de moitié à 2,54 millions de francs en raison du transfert de 2,8 millions de francs de crédits vers l'Institut national des études de sécurité civile (voir *infra*).

b) Indemnités

Le projet de budget comprend de nombreuses mesures indemnitaires qui se traduisent par la progression de près de 15 % des crédits inscrits au chapitre 31-31 (indemnités et allocations diverses) : 98,57 millions de francs en 2001 contre 85,9 millions en 2000.

Cette évolution recouvre notamment les mouvements suivants :

- 7,3 millions de francs liés à la professionnalisation ;
- 4,6 millions de francs pour les 278 personnels navigants, marquant l'achèvement du plan triennal de revalorisation de leur dispositif indemnitaire ;
- 0,9 million de francs (sur un total de 1,8 million) de francs en faveur des 156 démineurs ;
- 0,56 million de francs pour les 4 nouveaux emplois affectés aux Antilles.

c) Cotisations sociales

Les crédits inscrits au titre de la part des cotisations sociales relevant de l'Etat (chapitre 33-90) augmenteront pour la sécurité civile de 137 millions de francs en 2001 en raison de leur consolidation en loi de finances initiale au lieu d'un transfert en cours d'exercice, pour se répartir ainsi :

- 151,3 millions de francs (au lieu de 17,3) pour les personnels techniques (article 74) ;
- 9,5 millions de francs (au lieu de 8,5 millions) pour les personnels militaires en raison de la professionnalisation (article 75) ;
- 1,1 million pour les personnels de nettoyage (aucun crédit inscrit en 2000 ; article 76).

d) Prestations sociales

Les dépenses de prestations sociales en faveur des personnels techniques de la sécurité civile (article 74 du chapitre 33-91) diminueront de moitié à 930.000 francs, en raison des mouvements sur les emplois. Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2001 crée un nouvel article 75 relatif aux prestations sociales versés aux personnels militaires, sans toutefois le doter.

2. Dépenses de fonctionnement

Le chapitre 34-31 regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement de la défense et de la sécurité civiles. Il voit ses moyens augmenter de 600.000 francs soit une hausse de 0,3 % les portant à 202,3 millions de francs.

Le projet de loi de finances pour 2001 est ainsi marqué par le transfert de 44,2 millions de francs de l'article 10 services centraux vers l'article 30 autres services opérationnels.

Moyens de fonctionnement de la sécurité civile (chapitre 34-31)

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Services centraux, soutien logistique et dépenses communes (art. 10)	95,2	50	- 47,5 %

Formations militaires (art. 20)	55	56	+ 1,8 %
Autres services opérationnels (art. 30)	51,5	96,3	+ 87 %
Total	201,7	202,3	+ 0,3 %

Derrière les mouvements internes de crédits se cache un effort en faveur de la modernisation du déminage et les crédits nécessaires à la formation des pilotes sur les premiers hélicoptères BK 117 (surcoût d'un million de francs).

L'article 30 du chapitre 37-50 (Instituts d'études et autres organismes) regroupe les crédits affectés à l'institut national d'études de la sécurité civile (INESC) qui voient leur montant progresser de 6,05 millions de francs passant de 17,85 à 20,9 millions de francs. Cette hausse recouvre en réalité le transfert de 13 officiers de sapeurs-pompiers et de 24 agents (pour 8 millions de francs), mais aussi une mesure d'économie de 2 millions de francs.

3. Dépenses d'informatique

Les crédits inscrits aux articles 41 (informatique), 42 (transmissions) et 43 (autocommutateurs) du chapitre 34-82 (dépenses d'informatique et de télématique) diminuent de 450.000 francs (de 3,56 à 3,11 millions de francs), soit une baisse de 12,6 %.

Les crédits de paiement de l'article 44 du chapitre 57-60 (dépenses d'équipement pour l'informatique, la télématique et les transmissions) diminuent, eux aussi, de 240.000 francs soit une baisse de 8,2 % des crédits de paiement (2,68 millions de francs au lieu de 2,92 millions en 2000). Quant aux autorisations de programme, elles restent stables à trois millions de francs.

4. Pompiers

a) Sapeurs-pompiers de Paris

Les dotations en faveur de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) augmenteront en 2001 de 15,2 millions de francs inscrits à l'article 30 du chapitre 36-51 (participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la Ville de Paris). Au total, les crédits de la BSPP en

provenance de l'Etat se monteront à 368,6 millions de francs, soit une hausse de 4,3 % qui concerne plus particulièrement :

- le complément de la seconde tranche de remplacement des appelés pour 3,7 millions de francs ;
- le financement de 75 % de la troisième et dernière tranche du remplacement des appelés pour 5,4 millions de francs ;
- l'application de la réforme des régimes de solde des militaires du rang pour 5,4 millions de francs ;
- une hausse des dotations de fonctionnement pour la santé, l'hygiène et le secours (800.000 francs).

b) Services de secours et de sécurité de la préfecture de police de Paris

Les crédits de l'article 60 du chapitre 36-51 augmenteront de 570.000 francs à 11,5 millions de francs (+ 5,2 %) au titre de la participation de l'Etat aux dépenses de secours et de sécurité de la préfecture de police de Paris.

c) Subventions aux SDIS

Le chapitre 41-31 (subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours) augmentera de 1,7 million de francs en 2001 portant les subventions aux SDIS de 13,3 à 15 millions de francs.

Ce chapitre a par ailleurs été abondé pour un total de 60 millions de francs au cours de l'année 2000 pour faire face aux conséquences financières des tempêtes et des inondations de la fin de l'année 1999.

Cette évolution recouvre en réalité la non reconduction d'un crédit de 300.000 francs et une dotation supplémentaire non reconductible de deux millions de francs destinée à financer des actions de formation au secourisme pour les jeunes habitant les zones urbaines difficiles conformément aux engagements pris lors des assises de la citoyenneté le 18 mars 2000.

5. Aides aux victimes

a) Secours d'extrême urgence

Le chapitre 46-91 décrit les moyens affectés aux secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques. Il est doté de manière un peu

« symbolique » de 1,05 million de francs, étant entendu que ce chapitre est abondé en provenance des charges communes en cas de crise. Ainsi, il a reçu 163,9 millions de francs au cours de l'année 2000.

b) Indemnités aux victimes d'accidents

Le projet de loi de finances pour 2001 maintient la dotation du chapitre 46-92 « pensions, prestations rattachées et indemnités aux victimes d'accidents (sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive) » à son niveau de 2000 soit 65,3 millions de francs.

6. Dépenses immobilières

L'article 41 « sécurité civile » du chapitre 57-40 « équipement immobilier du ministère de l'intérieur » voit sa dotation en crédits de paiement reconduite de 2000 en 2001 à 31 millions de francs. En revanche, les autorisations de programme diminuent de 45 à 30 millions de francs.

Le ministère envisage pour 2001 de moderniser et de mettre aux normes trois sites de déminage, de préparer les hangars à l'arrivée des hélicoptères BK 117, de revoir les équipements d'hébergement des unités d'intervention de la sécurité civile suite à la professionnalisation et d'augmenter les capacités de stockage de ces dernières.

7. Dépenses de matériels

Les dépenses d'équipement de la sécurité civile sont détaillées dans deux lignes budgétaires figurant au chapitre 57-30 « équipement matériel du ministère de l'intérieur ». L'année 2001 verra une très forte hausse des moyens affectés en raison de l'achat d'une première tranche de neuf hélicoptères BK 117 sur les 32 commandés.

L'article 43 « acquisition et modernisation du groupement des moyens aériens de la sécurité civile », non doté en 2000, prévoit ainsi 125 millions de francs de crédits de paiement pour financer cette acquisition.

L'article 44 qui concerne quant à lui la maintenance des aéronefs verra ses crédits de paiement augmenter de 9 % à 230 millions de francs et ses autorisations de programme de 13,1 % à 250 millions de francs.

C. LA POLICE NATIONALE

Le budget de la police nationale proposé pour 2001 s'élève à 31,99 milliards de francs, en hausse de 6,7 %. Cependant, cette progression est largement optique puisqu'elle résulte, comme pour les autres agrégats, du transfert dès le projet de loi de finances des crédits nécessaires au paiement des cotisations sociales maladie des fonctionnaires, qui étaient auparavant transférés en gestion. Hors cet effet de structure, les crédits augmentent ainsi de 1,86 %. Le gouvernement affecte trois priorités à ce projet de budget : l'emploi, le fonctionnement et l'informatique, tous trois indispensables à la réussite de la grande réforme de la police de proximité.

1. Dépenses de personnel

Hors policiers auxiliaires et adjoints de sécurité, la police sera doté en 2001 de 128.439 emplois budgétaires, contre 127.806 en 2000, soit une hausse de 633 postes. Le ministère y ajoute les 150 emplois d'informaticiens créés en 2001 mais rattachés à l'agrégat « administration générale » (voir *infra*). Cette hausse recouvre en réalité la création de 550 emplois administratifs, 10 emplois d'ingénieurs, 20 emplois de techniciens, et 70 aides techniques de laboratoire ; parallèlement, 200 postes d'officiers sont transformés en 150 emplois de gardiens et 50 emplois de brigadiers majors, 37 postes d'officiers de police sont transformés en 36 postes d'attachés de police, 6 emplois d'agents deviennent 6 emplois d'AST ; 8 ouvriers d'Etat et 8 agents administratifs deviennent 16 ouvriers cuisiniers ; 25 ouvriers deviennent 11 contrôleurs et 14 OP, et 10 autres ouvriers d'Etat 8 contrôleurs et 2 ITPE ; un emploi de commissaire principal est supprimé ; un emploi est transféré au secrétariat général du gouvernement (SGG) pour la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

A ces 128.439 emplois viennent s'ajouter 20.000 adjoints de sécurité et se retrancher les 2.075 policiers auxiliaires supprimés.

Au total, alors que la police disposait de 149.881 emplois en 2000, elle n'en aura que 148.439 en 2001, soit une baisse de 1.442 emplois, ramenée à 1.292 si on prend en compte les 150 emplois créés dans le cadre de l'agrégat « administration générale ». La priorité donnée à l'emploi n'apparaît donc pas avec évidence.

a) Rémunérations

Les crédits inscrits aux différents articles de rémunération, hors indemnités de la police nationale diminuent de 0,2 % en raison des

changements de structure des emplois de la police nationale et des services techniques. Les économies ainsi réalisées permettent de financer les recrutements de personnels administratifs affectés aux services actifs et techniques, de revaloriser le corps des ouvriers cuisiniers et de gager le coût des mesures de repyramidage internes aux effectifs policiers et des revalorisations indemnitaires du chapitre 31-42.

Evolution des dépenses de rémunération de la police nationale

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Police nationale (31-41)	17.658,9	17.628,1	- 0,2 %
Services techniques (31-95, article 20)	203,1	196,5	- 3,2 %
Services actifs, ouvriers cuisiniers (31-95, article 30)	42,7	45,9	+ 7,5 %
Autres agents non titulaires (31-98)	31,3	31,3	-
<i>dont police nationale (article 30)</i>	24,7	24,7	-
<i>SCTIP (article 40)</i>	6,6	6,6	-
Total	17.935,6	17.901,8	- 0,2 %

Il convient de préciser que les économies réalisées portent pour 70 millions de francs sur les personnels actifs et résultent pour 36,5 millions de francs de la suppression des emplois de policiers auxiliaires.

b) Indemnités de la police nationale

Les crédits inscrits au chapitre 31-42 financent les indemnités et allocations dont bénéficient les personnels de la police nationale. Ils passent ainsi de 5,56 à 5,78 milliards de francs, soit une progression de 220 millions de francs qui recouvre notamment :

- 125 millions de francs pour le régime indemnitaire des agents du corps de maîtrise et d'application (ACMA) ;
- 12,7 millions de francs pour les officiers ;

- 8 millions de francs pour les personnels administratifs ;
- 6,87 millions de francs pour revaloriser les fins de carrière des officiers et des gardiens de la paix ;
- 3,7 millions de francs pour les commissaires ;
- 1,8 million de francs pour les ingénieurs de laboratoires et les agents techniques ;
- 1 million de francs pour financer des qualifications d'officier de police judiciaire.

c) Adjoints de sécurité

Le nombre des adjoints de sécurité devrait atteindre 20.000 en 2001 ce qui justifie l'augmentation de 33,1 millions de francs du chapitre 31-96 « dépenses de personnels pour les emplois de proximité » portant ce dernier à 426,35 millions de francs. Cette hausse correspond en fait à l'extension en année pleine de l'achèvement, réalisé en 2000, des recrutements et se répartit entre les rémunérations (25,9 millions de francs) et les cotisations sociales (7,2 millions de francs).

Il convient de rappeler que cet ensemble ne représente que 20 % du coût total des ADS, le solde figurant au budget de l'emploi.

d) Cotisations sociales

Les articles 71 (police nationale), 72 (personnels techniques de la police nationale), 73 (service national) et 77 (SCTIP) du chapitre 33-90 « part de l'Etat dans les cotisations sociales) augmentent de 1,45 milliard de francs en raison du transfert dès la loi de finances initiale des crédits nécessaires.

Evolution des dépenses de cotisations sociales de la police nationale (chapitre 33-90)
(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Police nationale (article 71)	280,4	1.707,2	+ 509 %
Personnels techniques de la police nationale (article 72)	15,2	26,3	+ 73 %
Service national (article 73)	9,2	13,1	+ 42 %
SCTIP (article 77)	-	2,7	-
Total	304,8	1.749,3	+ 474 %

e) Prestations sociales

Les crédits inscrits aux articles 71 (police nationale), 72 (personnels techniques de la police nationale), et 77 (SCTIP) du chapitre 33-91 (prestations sociales versées par l'Etat) augmentent de 0,9 % à 585 millions de francs en raison des modifications de la structure des emplois.

2. Dépenses de fonctionnement

a) Moyens de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement de la police nationale sont globalisés au sein du chapitre 34-41 qui progresse en 2001 de 260 millions de francs pour atteindre 4 milliards de francs (+ 6,95 %) afin d'accompagner le développement de la police de proximité. Cependant, l'analyse précise de l'utilisation de ces crédits est rendue difficile par les différences existants entre les sommes inscrites au bleu et au vert et le programme d'emploi des crédits. Une partie de la différence se justifie d'ailleurs par les inscriptions de crédits dans le collectif budgétaire de fin d'année, les rattachements de fonds de concours (85 millions de francs), les ventes des Domaines (30 millions de francs) et les reports de crédits (3,5 millions de francs attendus en 2001). Au total, la direction générale de la police nationale espère disposer de 4,5 milliards de francs en 2001 au titre du fonctionnement.

Cette évolution favorable recouvre bien entendu des mouvements contradictoires. Comme il est impossible de se livrer à une analyse détaillée, votre rapporteur spécial se contentera de reprendre les six grandes lignes qui lui ont été indiquées au cours de ses auditions par le directeur général de la police nationale :

- 200 millions de francs pour la seconde phase de généralisation de la police de proximité ;
- 391 millions de francs pour le renouvellement du parc automobile ;
- 252 millions de francs en plus à répartir entre les services de police ;
- 15 millions de francs en plus pour la police scientifique et technique ;
- 50 millions de francs en plus pour la formation ;
- 5 millions de francs en plus pour la police aux frontières.

Il conviendra d'y ajouter les moyens nécessaires à la mise en place de la loi sur la présomption d'innocence à partir de juin 2001.

Faute de précision, votre rapporteur spécial est dans l'impossibilité d'indiquer quelles économies permettront de financer ces nombreuses priorités.

b) Ville de Paris

Le chapitre 36-51 retrace les crédits inscrits au titre de la participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la Ville de Paris. S'agissant de la police, les crédits des articles 10 (préfecture de police), 20 (laboratoire central de la préfecture de police de Paris), 40 (financement des dépenses de l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police) et 50 (police scientifique) augmentent de 2,5 millions de francs à 62,9 millions (soit une hausse de 4,1 %). Cependant, cette progression se répartit entre 3,2 millions de francs supplémentaires accordés à la police scientifique (+ 15%) et une baisse de 860.000 francs des crédits de la préfecture de police (- 4,1 %).

c) Instituts et organismes

Les crédits inscrits au chapitre 37-50 « instituts d'études et autres organismes » inclus dans l'agrégat police nationale restent stables à 31 millions de francs, soit :

- 10,8 millions de francs pour l'article 10 (IHESI) ;
- 10,2 millions de francs pour l'article 20 (école nationale supérieure de police) ;
- et 10 millions de francs pour l'article 40 (autres organismes).

3. Dépenses informatiques

a) Les programmes informatiques

Les crédits « police nationale » du chapitre 34-82 « dépenses d'informatique et de télématique » devraient augmenter de 6,6 % par rapport à la loi de finances initiale 2000 à 247,1 millions de francs répartis en trois articles.

**Dépenses de fonctionnement de la police nationale
pour l'informatique et la télématique (34-82)**

(en millions de francs)

	LFI 2000	PEC 2000	PLF 2001
Informatique (article 51)	133	154,2	150,5
Transmissions (article 52)	49,7	51,6	63,8
Autocommutateurs (article 53)	31,1	37,2	30,8
Accords de Shengen (article 54)	18	20,7	2
TOTAL	231,8	263,7	247,1

Cependant, là aussi, les différences avec le programme d'emploi des crédits rend impossibles les comparaisons et l'analyse des priorités.

b) Les équipements informatiques

Les crédits de paiement « police nationale » du chapitre 57-60 connaissent une vive progression de 100 millions de francs, tandis que les autorisations de programme progressent d'un montant équivalent. Cependant, cette hausse est concentrée sur les équipements hors Acropol, les moyens consacrés à ce programme restant stables à 400 millions de francs de crédits de paiement et d'autorisations de programme.

**Evolution des dépenses d'équipement informatique, télématique et de transmission de la
police nationale (chapitre 57-60)**

(en millions de francs)

	LFI 2000		PLF 2001		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Police nationale hors Acropol	52	55,4	152	155,4	+ 192 %	+ 180 %
Acropol	400	400	400	400	-	-
Total	452	455,4	552	555,4	+ 22,1 %	+ 21,9 %

L'effort consenti cette année ira vers le développement de divers programmes informatiques nationaux et l'entrée en service de l'application de gestion du personnel *Dialogue*.

S'agissant d'Acropol, l'objectif est de poursuivre son développement sur un rythme qualifié de « scénario médian » par le ministère de l'intérieur, avec des déploiements dans l'Yonne, l'Eure-et-Loir, le Nord-Pas-de-Calais, et l'amélioration du réseau en Corse, dans le Rhône, la Loire et l'Isère.

4. Dépenses d'équipement

Les crédits de l'article 50 « police nationale » du chapitre 57-50 « équipement matériel du ministère de l'intérieur » sont maintenus à 65 millions de francs d'autorisations de programme et de crédits de paiement. Ces sommes servent à l'achat de véhicules utilitaires pour les unités de CRS et la préfecture de police.

5. Dépenses immobilières

Les crédits de paiement destinés à l'équipement immobilier de la police nationale (articles 11 et 13 du chapitre 57-40) diminuent en 2001 de 53 millions de francs pour s'établir à 529 millions de francs, en baisse de 9,1 %. En matière d'autorisations de programme, la tendance est inverse puisqu'elles augmentent de 106 millions de francs à 700 millions de francs (+ 17,8 %).

Evolution des dépenses immobilières de la police nationale (chapitre 57-40)
(en millions de francs)

	LFI 2000		PLF 2001		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Equipement immobilier	593	571	700	528	+ 18 %	- 7,5 %
Logement	1	11	-	1	- 100 %	- 91 %
Total	594	582	700	529	+ 17,8 %	- 9,1 %

Sont ainsi prévues pour 2001 les mises en chantier d'hôtels de police à Bordeaux, Bobigny, Montpellier, Mantes, Marseille, Palaiseau, Nîmes, Lons-le-Saunier, de commissariats à Grasse, Saint-Claude, Saumur, Verdun, Voiron, Bron, Villeurbanne, Houilles et Pointe-à-Pitre, de casernements de CRS à Vaucresson et Vélizy 2, et la poursuite de la création de bureaux de police de proximité (100 millions de francs).

Parallèlement, la contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police inscrite à l'article 10 du chapitre 65-51 reste inchangée par rapport à 2000 à 50 millions de francs de crédits de paiement et d'autorisations de programme.

D. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

1. Dépenses de personnel

Avec 6.437 emplois en 2000 et 5.249 en 2001, l'administration générale est le deuxième poste de personnel du ministère de l'intérieur. Les dépenses de personnel sont aussi gonflées par l'inscription dans cet agrégat des charges de pension et des dépenses d'action sociale de l'ensemble du ministère.

a) Les crédits de rémunération

Les différents crédits de personnel de l'administration centrale évoluent de la manière suivante :

Evolution des dépenses de personnel de l'administration générale

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Administration centrale et services communs			
Rémunérations principales (31-01)	719,4	593,3	- 17,5 %
Indemnités et allocations (31-02)	176,8	160,7	- 9,1 %
Cultes (31-21)	213,5	209,5	- 1,9 %
Autres agents non titulaires	23,25	25,05	- 7,7 %
Total rémunérations	1.132,95	988,55	- 12,7 %
Cotisations sociales - Part de l'Etat (33-90)	47,5	138,2	+ 190 %
Participation fonds spécial des ouvriers de l'Etat (32-92)	13,9	14,2	+ 2,1 %
Total	1.194,35	1.040,95	- 12,8 %

Les emplois budgétaires connaissent d'importantes variations. En effet, l'agrégat va transférer 1.190 emplois dont 1.186 informaticiens vers l'administration territoriale et 2 emplois vers la MILDT. Ce mouvement justifie l'amplitude des variations de crédits sur les rémunérations des agents. Parallèlement, 10 emplois sont supprimés dans l'administration centrale et 30 dans les cultes permettant de créer 4 emplois d'assistante sociale, un poste d'inspecteur général pour l'administration et un poste d'inspecteur adjoint. Du côté des transformations d'emplois, sont dégagés 3 postes de directeur de projets. Enfin, est inscrite à cet agrégat la création de 150 postes d'informaticiens en faveur de la police. C'est cette dernière qui permet à l'agrégat de présenter une hausse de ses emplois, mais en réalité elle est purement factice puisque l'administration générale en elle-même perdra 29 emplois, les créations profitant toutes à la police.

Ainsi, les effectifs de la seule administration centrale du ministère seront passés de 2.464 en 1994 à 2.280 en 2000. Il faut préciser qu'à l'intérieur de ceux-ci, 216 étaient mis à disposition d'autres institutions, dont 40 pour le service central des rapatriés, 40 pour la Présidence de la République, 30 pour la Fondation Jean Moulin, 21 pour les syndicats, 13 pour le centre de sécurité sociale n° 510, 10 pour la répartition des permis de conduire, 8 pour la commission des comptes de campagne.

Les cotisations sociales inscrites au chapitre 33-90 connaissent une très forte hausse en raison du transfert des cotisations maladie dès la loi de finances initiale au lieu d'un transfert en gestion.

b) Les charges de pension

Les crédits inscrits au chapitre 32-97 qui reflète la participation de l'Etat aux charges de pension devraient augmenter de 336,3 millions de francs, soit une hausse de 2,4 %. L'agrégat supporte en effet l'ensemble des charges de pension du ministère.

c) Les prestations sociales

Les prestations sociales versées par l'Etat diminuent de 31 % passant de 20,2 à 13,8 millions de francs en raison du transfert de 10 millions de francs des prestations du service des transmissions vers l'agrégat administration territoriale et de la hausse en sens inverse de 2,5 millions de francs des prestations versées aux autres personnels de l'administration centrale liée à la création de 150 emplois d'informaticiens pour la police scientifique et technique.

d) Les dépenses d'action sociale

Les crédits inscrits au chapitre 33-92 retraçant les autres dépenses d'action sociale augmentent de deux millions de francs à 214,74 millions de francs (+ 0,9 %). Cette hausse recouvre en réalité deux mouvements de sens inverse : une diminution d'un million de francs des crédits en faveur des politiques médicales et la création d'un article 50 pour les « fondations et établissements rattachés » doté de trois millions de francs, dont il est difficile de connaître la destination.

2. Dépenses de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement de l'administration centrale et des services communs figurent au chapitre 34-01. Ils passeront de 275,3 à 273 millions de francs, soit une baisse de 0,8 %. Il s'agit selon le ministère de « *pouvoir faire face aux dépenses incompressibles (loyers, entretien, etc.)* » et de poursuivre le remboursement de la dette à l'égard de l'Imprimerie nationale par une nouvelle tranche de 10 millions de francs (elle s'élèvera encore à la fin de 2001 à 21 millions de francs).

Une nouvelle fois, il est extrêmement délicat d'établir une comparaison s'agissant des moyens de fonctionnement en raison de la différence entre les crédits inscrits au bleu et ceux effectivement dépensés et inscrits au programme d'emploi des crédits (PEC).

On peut seulement noter des changements de nomenclature visant à isoler les crédits destinés à couvrir les frais de points hauts du réseau Acropol auparavant globalisés dans les crédits des services zonaux de transmission et de l'informatique.

Enfin, il faut ajouter les crédits figurant au chapitre 34-03 de frais de réception et de voyage exceptionnels. Ils sont stables à 17,5 millions de francs, mais cette stagnation apparente est à relativiser fortement en raison du report en 2000 de 5,9 millions de francs de crédits non utilisés en 1999.

3. Les dépenses civiques

a) Les dépenses d'élections

Le chapitre 37-61 retrace les dépenses relatives aux élections. Il a ainsi été doté en loi de finances initiale pour 2000 de 23,4 millions de francs prévus pour des élections cantonales partielles. En cours d'année, ce chapitre a été abondé pour permettre d'assurer les charges liées aux élections partielles, à la

consultation de la population sur l'avenir de Mayotte et au référendum sur la durée du mandat du président de la République : 153 millions de francs ont ainsi été ouverts par décret d'avances pour le référendum, tandis que le chapitre bénéficiait de 20 millions de francs de reports de crédits et de 37 millions de francs d'ouverture de crédits.

Pour 2001, le projet de loi de finances tient compte des échéances électorales et propose d'inscrire 1,237 milliard de francs soit :

- 16,5 millions de francs pour les élections sénatoriales ;
- 419,8 millions de francs pour les cantonales ;
- 724,7 millions de francs pour les municipales ;
- 39 millions de francs pour des élections partielles ;
- et 37 millions de francs de dépenses communes relatives aux cartes électorales, à l'informatique, etc.

Le poste le plus élevé concerne bien entendu les remboursements de dépenses aux candidats, soit 494,2 millions de francs (40 % des crédits inscrits au chapitre).

b) Les dépenses de financement des partis politiques

Les crédits inscrits au chapitre 41-61 relatif au financement des partis et groupements politiques sont stables et devraient s'élever en 2001 à 526,5 millions de francs.

4. Les dépenses d'informatique

Le chapitre 34-82 retrace l'ensemble des moyens de fonctionnement destinés à l'informatique et à la télématique. Pour l'administration générale, ces moyens recouvrent un total de 256,4 millions de francs en 2001 contre 220,7 millions de francs en 2000.

Cette hausse est cependant à relativiser car le programme d'emploi des crédits montre des différences très importantes avec le bleu budgétaire pour 2000. Par exemple, les crédits d'informatique de l'administration centrale augmentent certes de 6,1 millions de francs, mais en fait il s'agit simplement de retrouver le montant atteint par ces mêmes crédits dans le cadre du PEC 2000. La hausse n'est donc qu'apparente pour cet article 11.

**Dépenses de fonctionnement de l'administration générale
pour l'informatique et la télématique (34-82)**

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Administration centrale	31,3	59,5	+ 90 %
Informatique (11)	28,8	34,9	+ 21,2 %
Transmissions (12)	1,6	1,6	-
Autocommutateurs (13)	0,9	23	+ 245 %
Services communs	189,4	196,9	+ 4 %
Informatique (81)	149,4	171,6	+ 14,8 %
Transmissions (82)	15	15	-
Autocommutateurs (83)	25	20,3	- 18,8 %
Total	220,7	256,4	+ 16,2 %

Les crédits de l'article 43 du chapitre 57-60 (dépenses d'équipement d'informatique, de télématique et de transmissions) retracent les crédits d'investissement de l'administration centrale et des services communs en matière informatique. Ils progressent de manière très sensible en 2001. Ceci se justifie en réalité par un problème de nomenclature budgétaire, le ministère souhaitant augmenter ses enveloppes d'investissement pour éviter d'avoir des reports trop importants sur les crédits inscrits au titre III. En effet, le développement de nombreuses applications informatiques revêt souvent un caractère pluriannuel qui ne convient guère à l'inscription des moyens correspondants au titre III.

**Dépenses d'équipement informatique et télématique
de l'administration générale (art. 43 du chapitre 56-60)**

(en millions de francs)

LFI 2000		PLF 2001	
AP	CP	AP	CP
18,5	25,15	128,5	125,4

5. Les frais de justice

Le chapitre 37-91 retrace les dépenses liées aux frais de contentieux et réparations civiles. D'un montant de 500,3 millions de francs, sa dotation est stable par rapport à celle inscrite dans la loi de finances initiale pour 2000.

Cette somme est répartie en trois articles : 470,5 millions de francs pour la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat (article 10), 2,2 millions de francs pour la défense et l'assistance des fonctionnaires (article 20) et 27,6 millions de francs pour les accidents du travail (article 30).

En exécution 1999, ce chapitre avait nécessité plus de 517 millions de francs.

6. Les dépenses de recherche

Les dépenses de recherche de l'ensemble du ministère sont globalisées dans le chapitre 57-09, même si assez peu concernent effectivement l'agrégat administration générale. Elles diminueront en 2001 de 20 % pour les autorisations de programme (de 2,5 à 2 millions de francs) et de 14,3 % pour les crédits de paiement (de 3,5 à 3 millions de francs). Ce décalage entre AP et CP au profit de ces dernières est assez inquiétant car il signifie que le ministère engage moins de nouveaux projets de recherche qu'il n'en solde.

7. Les dépenses immobilières

Les dépenses immobilières au titre de l'administration générale diminueront assez fortement en 2001 en matière de crédits de paiement comme d'autorisations de programme.

Dépenses immobilières de l'administration générale (chapitre 57-40)

(en millions de francs)

	LFI 2000		PLF 2001		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Sites centraux et délocalisés de l'administration centrale (art. 20)	33	21	18	15	- 45 %	- 28 %
Cultes (art. 70)	7	6	7	5	-	- 16,7 %
Investissements immobiliers sociaux (art. 81)	13	22	13	10	-	- 54,5 %
TOTAL	53	49	38	30	- 28,3	- 38,7 %

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. *SUR L'ADMINISTRATION TERRITORIALE*

1. Les limites de la globalisation

L'expérience en cours de globalisation permet d'entrevoir ce que pourrait donner une réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances s'agissant des futurs programmes. En effet, on sent bien à l'expérience d'une année de globalisation des crédits des préfectures que deux impératifs ne se rejoignent pas nécessairement.

D'un côté les services administratifs du ministère et des préfectures sont heureux de pouvoir réaliser cette globalisation qui leur permet de bénéficier, dans le cadre d'un accord conclu avec le ministère des finances, d'une prévisibilité de l'évolution des moyens, d'une fongibilité des enveloppes, d'une possibilité de report des crédits non consommés, etc. Cela va donc dans le sens d'une gestion publique plus saine et plus souple.

De l'autre, la représentation nationale n'est pas mise en mesure d'autoriser en connaissance de cause les crédits ainsi globalisés.

En effet, pendant la période de mise en place, aucun instrument d'analyse consolidé ne lui est fourni : comment comparer l'évolution réelle de dépenses de personnel de l'administration territoriale quand plusieurs centaines de millions de francs en sont exclus !

De plus, si le vert budgétaire fournit un luxe de détail sur la répartition entre paragraphes, permettant ainsi de savoir que 646 francs devaient servir à la préfecture du Finistère pour faire face aux dépenses liées à l'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes et salissants, il n'est communiqué qu'après l'examen du budget¹.

Enfin, cette globalisation devrait s'accompagner d'objectifs précis assignés à l'action publique, d'indicateurs quantifiables permettant de juger de l'efficacité retirée de cette globalisation etc. Il s'agit de savoir si l'expérience a eu des effets positifs du point de vue qualitatif. Nul n'est besoin de dire que votre rapporteur spécial, qui doit examiner une somme globale de près de 690 millions de francs transférée sans explication ni indicateurs, ne peut que se montrer très réservé devant cette pratique qui augure mal de l'avenir.

¹ Sans parler de la pratique du Programme d'emploi des crédits qui constitue une sorte de « para-répartition » des sommes allouées.

Il est donc éminemment regrettable que l'administration n'ait pas saisi la chance que représente cette expérience pour illustrer aux parlementaires l'intérêt de travailler dans le sens d'une globalisation des enveloppes en vue d'une réforme de l'ordonnance organique de 1959.

2. Les limites de la politique immobilière

Votre rapporteur spécial s'est toujours montré très attentif à la politique immobilière du ministère de l'intérieur s'agissant de l'administration territoriale.

Le patrimoine immobilier des préfetures et sous-préfetures représente certes une charge lourde d'entretien et de gestion. Cependant, il fait partie intégrante du patrimoine de l'Etat, symbolise même la présence de ce dernier dans le plus petit arrondissement du plus petit département français. C'est pourquoi, à côté des opérations importantes liées à l'accroissement démographique de telle ou telle zone ou bien à des changements de découpage de la France administrative, il lui apparaît comme essentiel de consacrer un effort particulier aux sous-préfetures.

Il regrette ainsi de ne pas disposer d'indications précises à la fois sur le coût détaillé des grandes opérations et surtout sur les prévisions précises d'utilisation des sommes qualifiées par le ministère de « *montant le plus élevé jamais alloué aux préfetures* ». Si tel est le cas, à quoi servira cet argent ? Votre rapporteur spécial n'est pas en mesure de vous l'indiquer et le déplore très vigoureusement car il sent bien que derrière ce défaut se cache une préférence donnée à de grosses opérations, tandis que nombre de sous-préfetures doivent continuer de se dégrader... Ainsi, le ministère reconnaît-il dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial : « *pour 2001, les préfetures doivent répondre, d'une part à une accumulation de projets de restructuration de locaux largement liée à la désimbrication des conseils généraux, et d'autre part aux besoins lourds de crédits de gros entretien dus à un patrimoine vieillissant et inadapté aux attentes des usagers et aux besoins fonctionnels des services. La généralisation des audits de sécurité se traduit également par la réalisation d'importants travaux de mise aux normes incendie et électricité.* »

B. SUR LA SÉCURITÉ CIVILE

1. 2000, année rude

L'année qui vient de s'écouler a été rude pour les unités de la sécurité civile, avec le naufrage de l'Erika, les tempêtes de décembre 1999 (92 morts), la préparation du passage à l'an 2000, les inondations dramatiques, le naufrage de l'Ievoli Sun, des feux de forêt particulièrement meurtriers (14 sapeurs-pompiers professionnels décédés), des interventions outre-mer et des missions à l'étranger.

Tous ces événements ont un coût humain et financier. Ils invitent aussi à réfléchir sur l'organisation de notre dispositif de sécurité civile, ses forces et faiblesses. Ils ne doivent pas laisser de côté des zones méritant aussi intérêt comme la prévention des risques sismiques et la question du déminage. Au total, notre pays aurait dû profiter de l'année écoulée pour avancer sur la question de la sécurité civile et faire en sorte que le projet de budget pour 2001 reflète les priorités et les premiers éléments d'une stratégie. Il n'en a rien été.

2. La sécurité civile, une priorité ?

Il semble bien que ce budget de la sécurité civile pour 2001 soit à maints égards fortement critiquable. Il s'agit d'un budget à structure inchangée, permettant tout juste de maintenir la capacité opérationnelle française, même si des doutes existent sur l'adéquation des crédits aux besoins pour les BK 117. Or l'année 2000 a révélé que la France était en retard et ne consentait pas pour la sécurité civile un effort suffisant.

Ainsi, notre collègue Jean-Antoine Léonetti écrit-il dans l'avis qu'il consacre, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, à la sécurité civile : « *ce projet de budget conserve ainsi une structure inchangée, son évolution annuelle correspondant aux moyens indispensables au maintien de la capacité opérationnelle de la sécurité civile.* »¹

Quelle différence ainsi entre l'évolution quasi-nulle des moyens de fonctionnement et les besoins apparus dans l'année ! Même si certains stocks sont reconstitués et certaines destructions remplacées par la voie du collectif budgétaire de fin d'année, l'écart demeurera entre ce que les événements ont pu faire apparaître comme difficultés résolues par le seul dévouement des personnels et la réalité budgétaire de 2001 de moyens de fonctionnement

¹ Avis n° 2628 tome III, XIème législature, page 9.

diminués en valeur, ou de dépenses d'informatique et de transmissions en baisse.

De plus, le budget met l'accent sur la composante aérienne de la sécurité civile qui bénéficie à elle seule de près de 150 millions de francs supplémentaires pour des hausses de crédits hors cotisations sociales et professionnalisation des unités de 175 millions de francs. Et malgré cette priorité forte, il n'est même pas certain que les crédits affectés aux nouveaux hélicoptères suffiront.

3. L'épée de Damoclès des SDIS

Enfin, comment taire la vive préoccupation, pour ne pas dire l'inquiétude, des élus locaux devant la montée en charge des dépenses en faveur des SDIS. Alors que les collectivités locales consentent des efforts très importants pour leurs services d'incendie et de secours, au prix d'inégalités souvent difficilement justifiables entre collectivités, alors que le personnel fait part de récriminations et de revendications, alors que les tensions entre volontaires et professionnels n'ont pas disparu, que fait l'Etat ? Le gouvernement a commandé en décembre 1999 à notre collègue Jacques Fleury, parlementaire en mission, un rapport sur les SDIS. La loi qui en tirerait les conclusions ne serait présentée que dans le second semestre 2001, soit deux ans après la commande du rapport ! Cela n'est pas satisfaisant.

Au total, votre rapporteur spécial regrette vigoureusement que le projet de budget pour 2001 soit un budget de continuité au lieu d'être le budget de rupture et de modernisation attendu par les Français et motivé par les événements dramatiques de l'année écoulée. Il estime même que l'autosatisfaction des documents ministériels sur l'évolution de ce budget frise l'inconvenance alors que **rien** n'a été engagé comme réforme cette année et que en dehors d'effets de structure, que l'on peut qualifier d'effets de manche, aucune volonté politique en faveur de la sécurité civile n'apparaît clairement. Le gouvernement annonce un projet de loi pour le second semestre 2001. Ce sera déjà bien tard.

C. SUR LA POLICE NATIONALE

Votre rapporteur spécial est conscient des grands bouleversements que traverse actuellement la police nationale, qu'il s'agisse de la police de proximité, des contraintes que font peser sur elle les réformes judiciaires en cours, de la perspective d'un renouvellement complet de génération de policiers, de la concentration des attentes et des insatisfactions de la population sur la figure du policier, des nouvelles formes de criminalité, de

l'adaptation aux évolutions technologiques, etc. La police du XXI^{ème} siècle se construit aujourd'hui et sera loin de la Grande maison des images d'Epinal.

Il est aussi conscient que le chantier de la réforme a été engagé, avec des efforts faits pour la formation, la gestion prévisionnelle des emplois, les rémunérations, l'équipement, la lutte contre la paupérisation de bien des services, le redéploiement des effectifs, la réorganisation des horaires. De même, un effort financier apparent est réalisé en faveur de priorités identifiées, comme la police de proximité.

Au delà des effets d'optique, des discours complaisants, votre rapporteur spécial estime que l'on ne peut se satisfaire d'un projet de budget qui laisse pendants bien des problèmes et semble oublier que d'autres que les budgétaires et les ministres ont un avis sur la question de la sécurité. C'est en écoutant ces voix et en comparant les efforts réalisés aux résultats obtenus que votre rapporteur spécial estime que, à l'inverse de ce que clame le ministre de l'intérieur, le projet de budget n'est pas un « bon budget ».

1. Le sentiment d'insécurité régresse-t-il ?

La première question à laquelle doit répondre quiconque se penche sur le budget de la police et donc les moyens accordés par la Nation à ses fonctionnaires pour l'accomplissement d'une mission est de savoir si cette mission est convenablement remplie et si les moyens adéquats ont été donnés pour le faire.

Les statistiques montrent certes une progression de la criminalité depuis 1997, les crimes et délits ayant par exemple augmenté de 2,06 % en 1998 et de 0,07 % en 1999, avec notamment des infractions économiques et financières en hausse de 3,8 %, des crimes et délits contre les personnes en hausse de 5,5 % et les autres infractions (dont les stupéfiants) en hausse de 2,7 %, tandis que les vols diminuaient. Le taux d'élucidation a quant à lui régressé de 28,66 % à 27,63 %, cette tendance devant se confirmer au premier semestre 2000. Cependant ces chiffres doivent être pris avec prudence, d'une part parce que l'appareil statistique du ministère n'a pas évolué alors que les structures de la police connaissent de forts bouleversements, d'autre part parce que toute augmentation de la présence policière produit *ipso facto*, une augmentation des déclarations et donc des statistiques.

Qu'en est-il donc du sentiment de la population ? Faute d'outil de mesure détaillé, il est délicat de s'appuyer sur des preuves certaines. Cependant, l'impression d'un retournement notable de la tendance ne prévaut pas. Les Français ne se sentent globalement pas plus en sécurité qu'il y a un an ou deux. Il serait intéressant que le ministère fournisse des chiffres permettant

de voir si des tendances se dégagent dans les circonscriptions de sécurité publique étant passées à la police de proximité ou dans celles comprenant des municipalités ayant signé un contrat local de sécurité. Votre rapporteur spécial malgré sa demande n'a pas eu d'indication sur ces points. Il ne peut que défavorablement interpréter ce silence.

2. La question des effectifs

La question des effectifs a toujours été au cœur de débats sur la police : combien de policiers sur la voie publique ? combien de policiers opérationnels ? quel temps de travail moyen ? est-ce que la courbe des recrutements n'est pas en sens inverse de celle du temps de travail, ayant pour conséquence que les hausses d'effectifs se traduisent par plus de policiers chez eux ?

Votre rapporteur spécial ne saurait répondre à ces questions, même s'il pourra dans son rapport écrit apporter quelques indications. Cependant, il ne peut passer sous silence le malaise qu'il a ressenti devant l'écart croissant entre chiffres et réalité.

Les effectifs augmentent, des efforts de recrutement de personnels administratifs sont effectués, mais malgré cela le nombre de policiers en tenue sur la voie publique ne progresse pas et nous sommes loin de l'environnement administratif européen moyen (12,5 % contre 20 %). La disparition des policiers auxiliaires, certes inscrite dans le cadre de la fin du service national, ne sera pas compensée à due concurrence par la libéralisation de policiers affectés à des tâches administratives. Les tâches indues demeurent d'ailleurs comme le poids que représente la garde de détenus dans les hôpitaux ou les gardes statiques.

Par ailleurs, le budget de la police est aux quatre cinquièmes dépendant de la masse salariale. Or l'évolution de cette dernière n'est toujours pas connue pour 2001. Il y a là un sujet d'incertitude majeur dans l'examen du projet de budget.

Parallèlement, il serait présomptueux et rapide de nier le malaise croissant et perceptible dans les différents corps de personnels de police. Les réformes ne passent pas toujours et partout. Les moyens de fonctionnement accordés à la police de proximité ne vont pas aux autres services. Acropol ne satisfait pas tous les personnels. Bref, les récriminations ne manquent pas.

Votre rapporteur spécial souhaite mettre en exergue un point particulier qui concerne les rapports entre le corps judiciaire et la police. Là, le malaise atteint son paroxysme : magistrats ne se déplaçant jamais dans les

commissariats, notant des officiers de police judiciaire sans les connaître, ayant une conception assez distante de la notion de « permanence », faisant preuve de légèreté dans le traitement quasi-automatique de certaines affaires sans se soucier des conséquences qu'il peut avoir pour les fonctionnaires de police confrontés, par exemple, à des victimes voyant partir leur agresseur avant même qu'elles aient fini leur déposition, etc.

Enfin, la question de l'avenir des adjoints de sécurité va se poser avec acuité. Personne n'imagine fonctionner sans eux. Mais qui en financera la pérennisation ? Déjà, on sent bien les difficultés là où un adjoint de sécurité réussit le concours de gardien et rend vacant un poste. Ce projet de budget est muet sur cette question pourtant essentielle pour l'avenir du fonctionnement de la police.

3. Des problèmes pendants

La lecture du projet de budget fait naître une grande insatisfaction sur d'autres points déjà soulignés par votre rapporteur spécial.

La question du renouvellement du parc automobile demeure. Des efforts sont faits, mais une bonne partie est conditionnée à des abondements de crédits en collectif. Même ainsi, les besoins ne seront pas satisfaits et encore trop de voitures seront inutilisables.

Ceci se retrouve ailleurs : logements sociaux des policiers, logements des CRS, priorité donnée à de grands projets immobiliers qui laissent peu de moyens à l'entretien des petites structures, lenteur et problèmes techniques de mise en place d'Acropol, état de l'informatique de contrôle des aéroports et de la brigade des chemins de fer, etc. Bref, la modernité de certains hôtels de police, le brillant des vélos tout terrain, le clinquant des policiers en *rollers*, ne doivent pas cacher que la paupérisation existe dans bien des postes de police qui n'ayant pas encore basculé dans la police de proximité ont le sentiment désagréable de l'oubli et du délaissement.

Enfin, comment ne pas déplorer une fois de plus l'opacité extrême à laquelle conduisent les pratiques du PEC, de la globalisation des crédits sans information indicative précise des parlementaires, etc. Cela nuit à la fiabilité de l'analyse et est contraire aux principes de transparence qui sont pourtant remis au goût du jour. Cela augure mal de l'avenir.

4. Les absences du budget

Enfin, votre rapporteur spécial déplore le silence absolu de ce projet de budget sur quatre points qui lui tiennent à cœur.

Le premier renvoie aux contrats locaux de sécurité. La lecture du bleu ne les mentionne même pas. Les documents de présentation du budget par le ministre semblent oublier leur existence. Et pourtant, les efforts des collectivités territoriales, en termes humains et financiers, le dialogue né sur le terrain entre élus et responsables de police, la nécessaire coordination des polices municipales et de la police nationale dans la vie quotidienne constituent autant de réalités difficiles à nier. Ce silence est donc édifiant.

Le second a trait à la Corse. Ne s'agit-il pas d'un sujet à l'actualité brûlante ? Les rapports des différentes commissions d'enquête parlementaires n'ont-ils pas mis en exergue des défaillances ? Nos concitoyens ne s'inquiètent-ils pas devant le maintien à un niveau injustifiable d'un terrorisme corse au caractère mafieux ? N'y a-t-il pas des risques de contamination d'autres parties du territoire à commencer par le pays basque ? Or là aussi ni le bleu ni les documents qui lui sont adjoints n'abordent le sujet. Votre rapporteur spécial ne peut l'accepter.

Que dire également de la mise en place de la loi sur la présomption d'innocence pour laquelle les crédits ne semblent pas prévus malgré un besoin estimé en urgence à 70 millions de francs sans compter les remises en état de locaux ? Votre rapporteur spécial ne nie pas les difficultés rencontrées. Mais il estime qu'une loi de la République doit être respectée ou réformée : si les problèmes paraissent insurmontables ou trop onéreux, il y a le temps de les résoudre d'ici à juin.

Enfin, même si le sujet est délicat, il convient de garder présent à l'esprit que la France dépense aussi de l'argent pour un autre grand service en charge de la sécurité publique sur le territoire : la gendarmerie. Policiers et gendarmes travaillent-ils de manière toujours coordonnée ? Des doublons ne sont-ils pas en train de se former ou ne subsistent-ils pas au mépris de la bonne gestion budgétaire ? Des incohérences de découpages géographiques ne persistent-elles pas en dépit du bon sens et de la rationalité budgétaire ? Là aussi, il ne semble pas que le projet de budget aille dans la bonne direction.

D. SUR L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

1. Quelle priorité en matière d'emplois ?

L'analyse des emplois dont est doté l'agrégat administration générale n'est pas satisfaisante.

Votre rapporteur spécial n'entend pas contester la nécessité de disposer de davantage de policiers informaticiens renforçant la police scientifique. Il s'interroge seulement sur l'opportunité de rattacher les emplois créés pour cette dernière à l'agrégat administration générale, qui conduit à donner l'impression d'un accroissement des moyens humains de l'administration centrale du ministère alors que ceux-ci ne cessent de se réduire.

Par ailleurs, un bon moyen pour redonner un peu plus de personnels à l'administration centrale serait probablement de revoir les conditions dans lesquelles 216 emplois publics constituent en réalité des mises à disposition de personnels au profit d'autres institutions. Sans se prononcer sur la question des pratiques des mises à disposition, votre rapporteur spécial s'étonne d'abord de la masse concernée (10 % des effectifs de l'administration centrale) et ensuite des conditions dans lesquelles ces mises à disposition ont lieu : où figurent les remboursements des organismes bénéficiaires par exemple ? quel est le support juridique de ces positions administratives ? existe-t-il des conventions avec les organismes bénéficiaires ? en quoi ces emplois doivent-ils être rattachés au ministère de l'intérieur ? où sont les remboursements ? ne vaudrait-il pas mieux transférer certains emplois plutôt que de rester dans cette situation insatisfaisante qui gonfle les effectifs réels de l'administration centrale. Les questions ne manquent donc pas ; les réponses si.

Enfin, votre rapporteur spécial s'inquiète de la pyramide des âges de l'administration centrale du ministère. Celui-ci indique ainsi : « *la réduction, depuis une quinzaine d'années, des effectifs budgétaires a limité globalement les recrutements effectués au sein de l'administration centrale. Cette tendance conduit naturellement à un vieillissement relatif des cadres.* » La première conséquence de ceci est financière : « *ce vieillissement de la population génère une insuffisance des dotations budgétaires, établies sur la base de valeurs moyennes* ». La seconde sera bien entendu la question du renouvellement de ces personnels lors des départs en retraite.

2. Quelle transparence financière ?

Votre rapporteur spécial s'interroge une nouvelle fois sur la pratique du programme d'emploi des crédits (PEC) et sa cohérence avec la nécessaire transparence budgétaire et financière due à la représentation nationale et à tous les citoyens.

Le PEC constitue un document rassemblant une série d'arbitrages réalisés en janvier de l'année par le directeur de cabinet du ministre afin de notifier aux responsables de services les dotations budgétaires dont ils disposeront effectivement pour l'année. En cela, il devrait s'apparenter au « vert » budgétaire. Cependant, la lecture croisée des deux documents montre qu'ils ne correspondent pas. Cela signifie que l'administration s'affranchit des répartitions votées par la représentation nationale à partir du bleu et communiquée à elle dans le vert. Si la nomenclature d'exécution est nécessairement plus précise que celle de prévision, pourquoi publier un vert systématiquement bafoué et ne pas donner dans le bleu les totaux effectifs ?

Comparaison du vert budgétaire et du PEC pour les crédits « administration générale » du chapitre 34-82 en 2000

(en millions de francs)

	Vert 2000	PEC 2000	Ecart PEC/Vert	PLF 2001
Administration centrale				
Article 11 Informatique	28,8	34,9	+ 6,1	34,9
Article 12 Transmissions	1,6	1	- 0,6	1,6
Article 13 Autocommutateurs	0,9	5	+ 4,1	23
Services communs				
Article 81 Informatique	149,4	154,3	+ 4,9	171,6
Article 82 Transmissions	15	11,9	- 3,1	15
Article 83 Autocommutateurs	25	0,2	- 24,8	20,3
Total	220,7	207,3	- 13,4	266,4

Le ministère lui-même dans ses réponses au questionnaire budgétaire indique s'agissant par exemple de la répartition des crédits informatiques,

qu'il ne peut donner de précision car « *les arbitrages au titre du PEC 2001 ne seront rendues qu'à la fin de l'exercice en cours* ».

Cette situation n'est pas nouvelle et on peut noter des améliorations. De même, le ministère transmet sans problème le programme d'emploi des crédits de l'année en cours au moment de la discussion budgétaire de l'année à venir. Mais pourquoi faire un vert différent ? Pourquoi ne pas prévoir dès le bleu les crédits adéquats ? L'existence des écarts vide en effet de toute signification la discussion budgétaire, rend presque impossibles les comparaisons d'une année sur l'autre, ne permet pas de bien identifier les priorités du ministère et de vérifier la cohérence des discours et des chiffres.

Votre rapporteur spécial estime que cette situation ne peut perdurer.

*

De ces présentations et observations, votre rapporteur spécial tire plusieurs enseignements.

Le premier a trait à l'absence de transparence effective et de lisibilité des crédits inscrits au budget de la sécurité. S'il ne peut que se féliciter de la disponibilité des personnels pour lui apporter les éclaircissements qu'il demande, votre rapporteur spécial ne peut que s'étonner de l'obscurité réelle qui se dégage d'une première analyse des documents fournis. Les différences entre le programme d'emploi des crédits et le vert budgétaire, l'absence d'indications fournies sur les masses globalisées, la franchise avec laquelle sont reconnues ces pratiques mettent mal à l'aise à l'heure où la transparence budgétaire devrait passer du slogan aux actes.

Le second se réfère aux différences entre les présentations optimistes et flatteuses et la réalité. La hausse optique des effectifs ne saurait ainsi masquer le déshabillage progressif de l'administration générale et la baisse des effectifs de la police nationale, alors que le flou le plus savant règne sur la réalité de ceux-ci et de leur temps de travail. De même, l'effort immobilier sans précédent en faveur des préfectures claironné n'est que la conséquence de grosses opérations et laisse pendante la question des petites implantations qui se dégradent de l'aveu même du ministère.

Le troisième renvoie à la structure de ce budget et donc aux contraintes et menaces qui pèsent sur lui. Il s'agit surtout d'un budget de personnel et donc de rémunération. Or la hausse probable des rémunérations publiques comme des charges de pensions vont accentuer ce caractère. Quant à l'évolution des moyens de fonctionnement, si elle est manifeste pour certains services de police, elle ne semble pas évidente pour les autres agrégats, ce qui reflète peut-être un louable souci de la bonne gestion, mais révèle surtout une priorité : faire adhérer les personnels aux réformes de la police nationale par le

biais d'un soulagement des contraintes financières quotidiennes. Ce n'est donc pas l'efficacité qui prime ici mais une hausse tendancielle des moyens de fonctionnement de certains services de la police et une stagnation baissière de ceux des autres agrégats. La différence n'est pas mince. Et elle ne satisfait même pas les personnels chez qui croît un malaise que votre rapporteur spécial estime révélateur.

Le quatrième se veut plus qualitatif. Le décalage est croissant entre les proclamations du ministère et le sentiment réel d'insécurité vécu par les citoyens. Ceux-ci ne perçoivent pas une amélioration sensible. Les élus locaux ne montrent pas une satisfaction sans borne devant les contrats locaux de sécurité. Personne ne voit la criminalité reculer dans les cités. Les crimes et délits sur mineurs augmentent. Les trafics de drogue prospèrent. Bref, il paraît légitime à votre rapporteur spécial de se demander non seulement si la sécurité est bien la priorité clamée par le gouvernement et surtout si le prétendu effort consenti en sa faveur aboutit à des résultats concrets. Son impression est que non.

Le cinquième point a bien évidemment trait aux nuages financiers qui s'amoncellent sur les SDIS, qui inquiètent légitimement les élus locaux et pour lesquels le gouvernement demande d'attendre encore.

Enfin, comment ne pas revenir sur les différentes crises de l'année et la manière dont elles ont pu être gérées. Le terrorisme recule-t-il en Corse ? La gestion de l'Erika, des tempêtes, des inondations laissent-elles le sentiment d'un sans faute des pouvoirs publics ? De toute évidence non.

Pour toutes ces raisons, qui pourrait se satisfaire de ce projet de budget de la sécurité et de l'administration pour 2001 ? La politique menée doit se traduire concrètement. Ce n'est pas le cas. L'argent que la Nation dépense pour la sécurité publique et civile, pour l'administration du territoire et l'administration générale du ministère est-il employée en toute transparence, dans un pur souci d'efficacité, avec des conséquences visibles pour tous ? Ce n'est manifestement pas le cas. C'est pourquoi votre rapporteur spécial vous proposera de rejeter les crédits de la sécurité et de l'administration du ministère de l'intérieur pour 2001.

DÉCENTRALISATION

Rapporteur spécial : **M. Michel MERCIER**

Le Sénat est appelé à se prononcer sur les crédits de l'agrégat 21 « Collectivités locales » du fascicule budgétaire « Intérieur et décentralisation ». Ces crédits s'élèvent à 50,5 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2001, soit 46 % du budget du ministère de l'intérieur.

Traditionnellement, le rapporteur spécial présente l'évolution de l'ensemble des crédits consacrés par l'Etat aux collectivités locales, soit 337 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2001.

I. LES CREDITS DES COLLECTIVITÉS LOCALES FIGURANT AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

A. EVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

1. Une progression qui résulte des orientation du gouvernement en matière de fiscalité locale

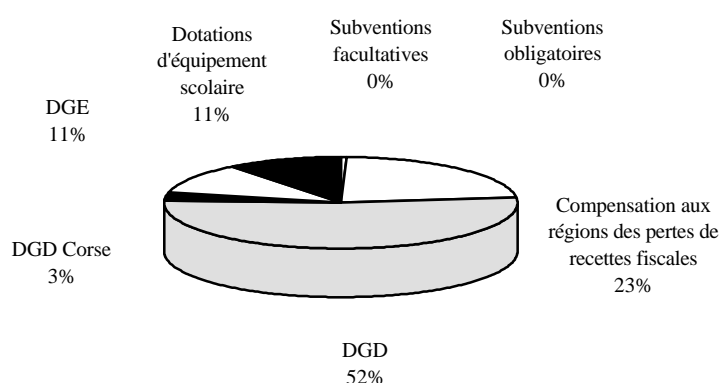
Les crédits des collectivités locales s'élèvent à 50,5 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2001, soit 19,5 milliards de francs de plus que dans le projet de loi de finances pour 2000 (+ 62 %).

Cette augmentation s'explique par l'inscription au budget du ministère de l'intérieur de la compensation de la suppression de la part

régionale de la taxe d'habitation (6 milliards de francs) et de la majoration de la dotation générale de décentralisation (DGD) résultant de la suppression de la vignette (12,5 milliards de francs).

A structure constante, les crédits des collectivités locales augmentent de 3,2 %. Ce taux de progression résulte de l'évolution mécanique des chapitres qui composent l'agrégat collectivités locales qui sont des dotations évoluant en fonction de taux d'évolution prévus par la loi.

**Répartition des crédits de l'agrégat "Collectivités locales"
dans le projet de loi de finances pour 2001**



2. Les crédits inscrits en loi de finances ne reflètent qu'une partie des crédits disponibles au titre de l'exercice

Les crédits de l'agrégat 21 « Collectivités locales » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000 s'élevaient à 31,6 milliards de francs. Pourtant, au 30 juin 2000, 51,7 milliards de francs avaient été ouverts. Par conséquent, 20 milliards de francs étaient disponibles pour être dépensés en 2000 sans pour autant figurer dans la loi de finances pour 2000.

Cet écart important (près de 40 % des crédits disponibles ne figuraient pas en loi de finances) s'explique par trois raisons :

- les fonds structurels européens, qui sont rattachés au budget du ministère de l'intérieur en cours d'exercice par voie de fonds de concours. Par conséquent, les crédits des fonds structurels européens ne figurent pas dans les lois de finances (les chapitres correspondants, 41-58 et 67-58, ne sont pas dotés). En 2000, les rattachements se sont élevés à 4,7 milliards de francs ;

- les reports de crédits non consommés au cours des exercices antérieurs, qui s'élèvent à 13,3 milliards de francs en 2000, dont 6,3 milliards de francs au titre des fonds structurels européens ;

- les transferts de crédits et les ouvertures de crédits pour dépenses accidentelles (1,6 milliard de francs en 2000).

Hors fonds structurels européens, **les crédits ouverts au 30 juin 2000 s'élèvent à 40,6 milliards de francs, soit 28 % de plus que le montant des crédits inscrits en loi de finances pour 2000**. Cet écart s'explique par les reports de 1999 vers 2000, qui s'élèvent à 7 milliards de francs s'agissant des chapitres dotés en loi de finances.

Pour mémoire, il convient de rappeler que les crédits figurant dans la loi de finances pour 1999 s'élevaient à 35 milliards de francs. 20 % des crédits autorisés pour 1999 n'ont pas été dépensés.

Les reports de 1998 vers 1999 s'élevaient pour leur part à 5,4 milliards de francs.

Il convient particulièrement de remarquer que le chapitre 67-50 « *subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours* » n'est jamais doté en loi de finances mais que son article 60 « *programmes de sécurité dans les établissements scolaires* » fait l'objet d'ouvertures de crédits conséquentes en cours d'année (994 millions de francs en 1999, 1 milliard de francs en 2000). En 1999, la dépense sur ce chapitre était de 277 millions de francs.

B. LES FLUCTUATIONS DU MONTANT DE LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION (DGD)

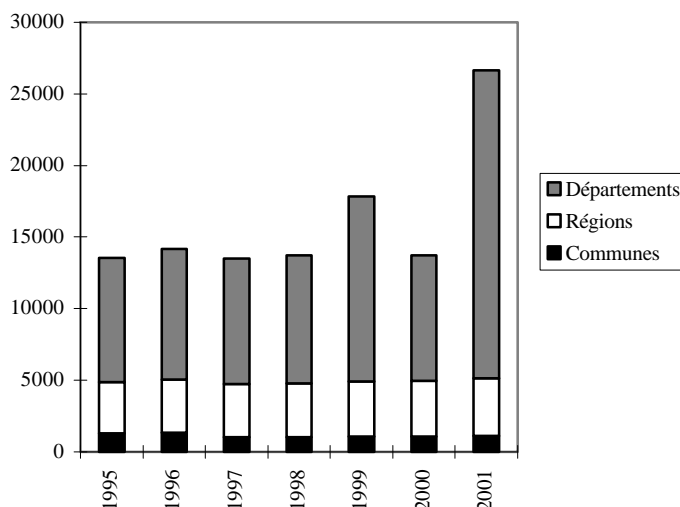
1. De fortes variations depuis 1999

Les fluctuations du montant de la dotation générale de décentralisation (DGD), plus précisément de la DGD des départements, expliquent l'évolution des crédits des collectivités locales inscrits au budget du ministère de l'intérieur en 1999, en 2000 et en 2001.

La DGD évolue chaque année comme le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Toutefois, cette indexation n'explique pas les fluctuations du montant de la DGD depuis 1999. Celles-ci sont dues aux modifications du contenu de cette dotation.

Evolution des crédits des composantes de la DGD

(en millions de francs)



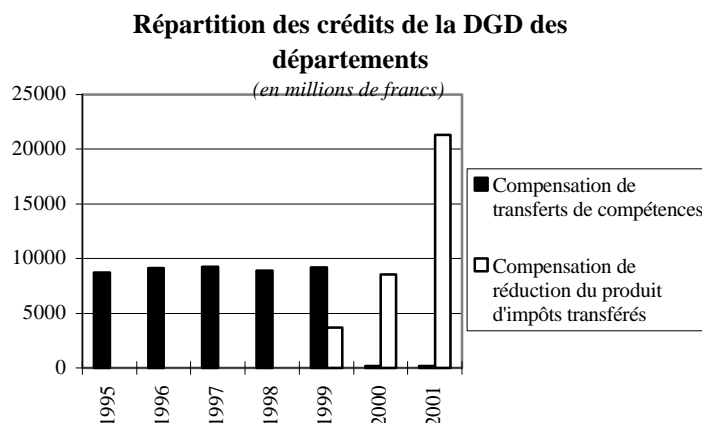
En 1999, la DGD avait augmenté de 4,1 milliards de francs en raison de l'intégration dans cette dotation de la compensation aux départements de la baisse des droits de mutation.

En 2000, la DGD avait baissé de 4,1 milliards de francs en raison d'un double mouvement : une baisse de 9,1 milliards de francs en raison de la recentralisation de la compétence d'aide médicale opérée par la loi portant création de la couverture maladie universelle ; une augmentation de 4,6 milliards de francs en raison de la prise en charge par la DGD de la compensation de la nouvelle baisse des droits de mutation perçus par les départements.

En 2001, les crédits de la DGD augmentent de 12,9 milliards de francs, dont 12,5 milliards de francs au titre de l'intégration à la DGD de la compensation aux départements de la suppression de la vignette. Ils s'établissent à 26,6 milliards de francs.

2. La modification du rôle de la DGD des départements

Les modifications du régime de la DGD des départements ne se traduisent pas seulement par une modification de son montant, mais également par une évolution de son contenu, mise en évidence par le graphique ci-dessous :



Depuis l'année dernière, **les crédits de la DGD ne servent plus à financer les compétences des départements mais à compenser les baisses successives du produit des impôts transférées** résultant de décisions de l'Etat (extension de la taxe à l'essieu, baisse des droits de mutation, suppression de la vignette).

C. LA DGE CONNAÎT-ELLE DES PROBLÈMES DE CONSOMMATION ?

1. Les crédits prévus pour 2001

L'article L. 2334-32 du code général des collectivités territoriales prévoit que les crédits de la dotation globale d'équipement (DGE) évoluent chaque année comme le taux de progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Le taux prévu pour 2001 s'établit à 1,6 %.

Ce taux s'applique aux autorisations de programme. Les crédits de paiement évoluent à des rythmes différents. Pour la DGE des communes, les crédits de paiements sont toujours équivalents aux autorisations de programme (ils s'établissent à 2,6 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2001). Pour la DGE des départements, l'évolution des crédits de paiement dépend de l'exécution des programmes subventionnés. Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2001, les crédits de paiement de la première part de la DGE des départements augmentent de 2,7 % (ils s'établissent à 1,6 milliard de francs) tandis que ceux de la deuxième part progressent de 74,5 % (ils s'élèvent à 1,1 milliard de francs).

Au total, les crédits de la DGE inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001 s'élèvent à 5,5 milliards de francs, en progression de 2,2 % par rapport à 2000.

2. Un montant élevé de crédits reportés

Chaque année, l'ensemble des autorisations de programme est délégué et les élus locaux considèrent souvent que les crédits disponibles sont insuffisants au regard des besoins. Pourtant, on constate des reports de crédits en augmentation constante, aussi bien en autorisations de programmes qu'en crédits des paiement, et aussi bien pour la DGE des communes que pour la DGE des départements, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Les crédits de la DGE en 1999, 1999 et 2000

(en millions de francs)

	Dotation LFI 1998	Reports 97 sur 98	Disponible pour l'exercice 98	Dotation LFI 1999	Reports 98 sur 99	Disponible pour l'exercice 99	Dotation LFI 2000	Reports 99 sur 2000	Disponible pour l'exercice 2000
COMMUNES									
AP	2 463	3 917	6 358	2 557	3 932	6 490	2 649	3 907	6 256
CP	2 463	2 959	5 423	2 557	3 443	6 000	2 649	3 819	6 169
1ère part									
AP				-		3 932	-	3 892	3 673
CP				-		1 257	-	1 257	1 057
2ème part									
AP				2 557		2 557	2 649	14	2 583
CP				2 557		4 743	2 649	2 561	5 111
DEPARTEMENTS									
AP	2 640	2 509	5 148	2 741	2 453	5 195	2 839	2 464	5 604
CP	2 593	868	3 462	2 672	753	3 425	2 765	654	3 720
1ère part									
AP				1 598		2 787	1 655	1 230	3 186
CP				1 557		1 823	1 612	243	2 156
2èpart									
AP				1 143		2 407	1 184	1 234	2 418
CP				1 114		1 602	1 153	410	1 564
TOTAL									
AP	5 103	6 426	11 506	5 298	6 385	11 685	5 488	6 371	11 860
CP	5 056	3 827	8 885	5 229	4 196	9 425	5 414	4 473	9 889

Le ministère de l'intérieur a indiqué à votre rapporteur que la plupart de ces reports étaient largement inévitables :

- s'agissant de la DGE des communes, qui ne comporte désormais plus qu'une part, les reports viennent du fait que les crédits de paiement ouverts sont équivalents au montant des autorisations de programmes. Comme toutes les opérations ne sont pas réalisées en un an, il reste inévitablement des crédits de paiement ouverts mais non dépensés en fin d'exercice. Ces crédits sont reportés ;

- s'agissant de la DGE des départements, les relations entre les ouvertures d'autorisations de programmes et de crédits de paiement sont complexes mais plus traditionnelles. Les ouvertures de crédits de paiement ne sont pas systématiquement équivalentes à celles des autorisations de programmes, mais dépendent du rythme de réalisation des opérations. Les reports s'expliquent donc autrement, par le fait que les crédits correspondant au quatrième trimestre d'une année sont en réalité versés au premier trimestre de l'année suivante. L'équivalent d'un trimestre est donc reporté sur l'année

suivante. Par exemple, en 1999, 2.672 millions de francs de crédits de paiement ont été inscrits en loi de finances et 654 millions de francs ont été reportés sur 2000, soit un peu moins du quart.

Ces explications techniques n'expliquent cependant pas tous les reports et les crédits de la DGE restent caractérisés par l'existence d'autorisations de programme dites « dormantes ». Elles s'élèvent à plus de 1 milliard de francs pour la DGE des communes, correspondant à l'ancienne première part et à environ 1,8 milliards de francs pour la DGE des départements.

Le ministère de l'économie et des finances et les « AP dormantes »

Le ministère de l'économie et des finances a communiqué à votre commission des finances les éléments suivants :

« Une autorisation de programme (AP) affectée est réputée « dormante » lorsque l'opération d'investissement dont elle constitue la limite d'engagement n'a été ni clôturée ni mouvementée par des paiements durant quatre exercices budgétaires consécutifs.

La situation de ces AP est examinée en liaison avec le ministère concerné afin d'identifier les AP devenues inutiles et qu'il convient donc de désaffecter.

Les AP dormantes ainsi désaffectées constituent des crédits sans emploi et font l'objet d'une annulation. Les annulations d'AP ainsi clôturées d'office sont déduites des autorisations de programme en compte figurant dans les documents budgétaires de chaque ministère.

Le recensement annuel des AP dormantes à partir de l'exploitation de la comptabilité spéciale des investissements, permet d'identifier des reliquats d'AP dormantes sur l'ensemble des sections budgétaires, les trois dernières campagnes annuelles d'annulation ayant porté principalement sur les blocs suivants : « finances et industrie », « équipement, logement, transports », « aménagement du territoire », « intérieur, outre-mer ».

Le dispositif permanent de recensement et de clôture automatique des AP « dormantes » a été mis en place, en 1994, à l'initiative du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans le souci d'optimiser la gestion des autorisations de programme votées par le Parlement par un suivi renforcé de la consommation des AP ouvertes en loi de finances. A ce titre, l'apurement automatique opéré dans la comptabilité des investissements de l'Etat institué en 1994, et renouvelé chaque année depuis lors, participe ainsi de l'effort de meilleure lisibilité des procédures budgétaires. »

D. LES DOTATIONS D'ÉQUIPEMENT SCOLAIRE

1. Une progression sans surprise

La dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) sont des dotations indexées sur le taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Le taux retenu pour 2001 s'établit à 1,6 %.

Le taux de 1,6 % détermine la progression des autorisations de programme inscrites dans le projet de loi de finances pour 2001 (3.566 millions de francs pour la DRES et 1.771 millions de francs pour la DDEC).

Les crédits de paiement évoluent en fonction du rythme de mise en œuvre des autorisations de programme. Les crédits de paiement de la DRES augmentent de 2,8 % et s'établissent à 3.562 millions de francs, tandis que ceux de la DDEC progressent de 2,9 %, à 1.768 millions de francs.

Les crédits ouverts au titre de ces deux dotations donnent lieu à très peu de reports de crédits, tant en autorisations de programmes qu'en crédits de paiement (quelques milliers de francs pour la DRES, moins de 10 millions de francs pour la DDEC).

Comme la DGD, ces deux dotations ont été créées pour compenser des transferts de compétences. Pourtant, à la différence de la DGD, l'évolution des crédits de ces deux dotations est linéaire et parallèle, même si l'écart entre le montant des deux dotations augmente mécaniquement chaque année.

Evolution des crédits de paiement de la DRES et de la DDEC

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	PLF 2001	Evol. en %
DRES	2 461	2 585	2 707	2 835	2 955	3 069	3 161	3 247	3 347	3 464	3 562	45%
DDEC	1 217	1 279	1 339	1 403	1 462	1 518	1 564	1 606	1 659	1 719	1 768	45%
Ecart	1 244	1 306	1 368	1 433	1 493	1 551	1 597	1 640	1 689	1 745	1 794	44%

2. La spécificité de l'outre-mer

Les deux dotations d'équipement scolaires sont théoriquement soumises aux mêmes règles d'indexation. En 2000, leur taux d'indexation était de 3,6 %.

Pourtant, entre 1999 et 2000, alors que les crédits de la DDEC répartis entre les départements de métropole ont bien augmenté de 3,6 %, les crédits de la DRES répartis entre les régions de métropole n'ont progressé que de 2,6 %.

Cet écart provient de la forte augmentation des crédits de la DRES accordés aux régions d'outre-mer, + 8,2 %. A la date du transfert des lycées aux régions, la part des régions d'outre-mer dans le total de la DRES était de 6,78 %. Cette part était de 18,3 % en 2000.

S'agissant de la part des départements d'outre-mer dans le total des crédits de la DDEC, elle était de 11,65 % à la date du transfert de compétence. A l'inverse de la DRES, le jeu des critères de répartition de cette dotation aurait du conduire à une baisse de cette part. Toutefois, l'article L. 3443-2 du code général des collectivités territoriales prévoyant que « *la part des crédits consacrés à l'ensemble des départements d'outre-mer est au moins égale à celle constatée à la date du transfert de compétences* », les crédits alloués aux départements d'outre-mer augmentent chaque année comme la masse totale des crédits de la DRES.

II. L'EVOLUTION DE L'ENVELOPPE NORMÉE DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Depuis 1996, la plupart des concours de l'Etat aux collectivités locales dits « actifs » (les concours qui ne sont pas des compensations d'exonérations fiscales) sont rassemblés dans une enveloppe normée.

L'enveloppe normée comprend douze dotations¹ et une variable d'ajustement, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), dont le montant est déterminé par l'écart entre le montant total de l'enveloppe normée et celui des douze dotations.

Pour les années 1999 à 2001, l'enveloppe normée est régie par les règles du contrat de croissance et de solidarité, qui résultent de l'article 57 de la loi de finances pour 1999. Ces règles prévoient que l'enveloppe normée évolue en fonction d'un taux prenant en compte l'évolution des prix de l'année

¹ La dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation spéciale instituteurs, la dotation élu local, la dotation générale de décentralisation (DGD), la DGD de Corse et la DGD formation professionnelle, les dotations au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au fonds national de péréquation, la dotation globale d'équipement, la dotation départementale d'équipement des collèges et la dotation régionale d'équipement scolaire.

n+1 et une fraction du taux de croissance du PIB de l'année n (20 % en 1999, 25 % en 2000, 33 % en 2001).

A. *L'INDEXATION DE L'ENVELOPPE NORMÉE EN 2001*

En 2001, l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales évolue en fonction d'un indice qui s'établit à :

$$1,2 (\text{À prix 2001}) + 1,12 (33 \% \text{ du À PIB 2000}) = 2,32 \%$$

Ce taux est appliqué non pas au montant de l'enveloppe normée figurant dans la loi de finances pour 2000, mais au montant de l'enveloppe normée en 2000 une fois pris en compte le recalage de la DGF de 2000. Ce montant pour 2000 s'élève à 163.254 millions de francs. Par conséquent, le montant de l'enveloppe normée en 2001 s'élève à :

$$163.254 \times 2,32 \% = \mathbf{167.044 \text{ millions de francs.}}$$

Ce montant est le résultat de deux mouvements :

- une progression de 2,93 % des douze dotations qui composent l'enveloppe normée. Ces dotations évoluent chacune en fonction d'un taux d'indexation qui leur est propre¹ ;

- une réduction de 639 millions de francs du montant de la variable d'ajustement, qui permet de faire coïncider la progression de l'enveloppe normée et celle de ses composantes.

¹ Le taux d'indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pris en compte dans l'enveloppe normée est l'indice de la DGF, la dotation spéciale instituteurs, la dotation élu local, la dotation générale de décentralisation (DGD), la DGD de Corse et la DGD formation professionnelle sont indexées sur le taux progression de la DGF (après recalage et régularisation), les dotations au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au fonds national de péréquation sont indexées sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat, la dotation globale d'équipement, la dotation départementale d'équipement des collèges et la dotation régionale d'équipement scolaire sont indexées sur l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Evolution de l'enveloppe normée entre 2000 et 2001

(en millions de francs)

	2000 recalée	PLF 2001	Variation	Evol. en %
Enveloppe normée	163 254	167 044	3790	2,32%
Douze dotations	151 406	155 835	4429	2,93%
<i>dont DGF</i>	<i>111 680</i>	<i>114 918</i>	<i>3238</i>	<i>2,90%</i>
<i>dont autres dotations</i>	<i>39 726</i>	<i>40 917</i>	<i>1191</i>	<i>3,00%</i>
Variable d'ajustement	11 848	11 209	-639	-5,39%

B. LA VARIABLE D'AJUSTEMENT ENREGISTRE ENCORE UNE BAISSÉ EN 2001

La DCTP est la variable d'ajustement de l'enveloppe normée, mais elle est aussi destinée à compenser aux collectivités locales les pertes de recettes résultant du plafonnement des taux communaux de 1983, de la réduction de 20 % à 18 % de la de la fraction imposable des salaires à compter de 1983 et de l'abattement de 16 % sur les bases de taxe professionnelle décidé en 1987.

Par conséquent, le montant de cette dotation devrait théoriquement progresser chaque année, puisque les bases de taxe professionnelle augmentent chaque année.

Mais, comme la DCTP est aussi la variable d'ajustement, son montant diminue chaque année puisque l'enveloppe normée augmente moins vite que les douze dotations qui la composent.

Evolution du montant de la DCTP depuis la création de l'enveloppe normée

(en millions de francs)

1996	1997	1998	1999	2000	PLF 2001
17.632	17.815	17.343	13.825	11.899	11.523

NB : Les montants ci-dessus sont les montants des prélèvements sur recettes au titre de la DCTP, ils intègrent la REI (qui ne fait pas partie du périmètre de l'enveloppe normée)

Source : lois de finances, projet de loi de finances pour 2001

L'écart entre la progression de l'enveloppe normée et celle des douze dotations, qui aboutit à réduire de 639 millions de francs le montant de la variable d'ajustement (la DCTP), est du principalement au fait que la principale composante de l'enveloppe (68 % du total), la dotation globale de fonctionnement (DGF), augmente presque aussi plus vite que l'enveloppe elle-même.

Le taux de progression de la DGF retenu pour calculer l'enveloppe normée est l'indice de la DGF défini à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales. Il prend en compte les prix de l'année n+1 et 50 % du taux de croissance de l'année n. En 2001, l'indice de la DGF s'établit donc à :

$$1,2 (\text{À prix 2001}) + 1,7 (50 \% \text{ À PIB 2000}) = \mathbf{2,9 \%}$$

L'écart entre 2,32 % (indexation de l'enveloppe normée) et 2,9 % (indexation de la DGF dans l'enveloppe normée) aboutit à une progression de la DGF de 3,2 milliards de francs alors que l'enveloppe totale augmente de 3,7 milliards de francs. Par conséquent, pour que la DCTP ne diminue pas, il faudrait que les autres dotations augmentent de moins de 500 millions de francs en 2001.

Or, en 2001, les dotations qui composent l'enveloppe normée autres que la DGF et la variable d'ajustement connaissent une progression dynamique (+ 3 %) qui leur permet d'augmenter de 1,1 milliard de francs. Cette progression se décompose ainsi :

- les **dotations indexées sur le taux d'évolution de la DGF** augmentent de 3,42 %. Ce taux est le taux de progression de la DGF inscrite dans le projet de loi de finances pour 2001 par rapport à celui de la DGF inscrite dans le projet de loi de finances pour 2000, c'est-à-dire après prise en compte des opérations de recalage et de régularisation négative ;

- les dotations indexées sur la **formation brute de capital fixe** des administrations publiques augmentent de 1,6 % ;

- les dotations indexées sur **l'évolution des recettes fiscales nettes** de l'Etat augmentent de 4,7 %.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de l'enveloppe normée en 2001 :

	LFI 2000 révisée	PLF 2001 (prix + 33% PIB)	Evolution en % PLF/LFI
Enveloppe normée			
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	111 680,039	114 918,761	2,90
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	2 353,372	2 433,957	3,42
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)	1 649,076	1 726,069	4,67
Fonds national de péréquation (FNP)	677,074	708,686	4,67
Dotation élu local	275,666	285,105	3,42
Dotation globale d'équipement (DGE) des départements	2 839,877	2 885,315	1,60
Dotation globale d'équipement (DGE) des communes	2 649,644	2 692,038	1,60
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	3 566,796	3 623,865	1,60
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	1 771,247	1 799,587	1,60
Dotation générale de décentralisation (DGD)	14 627,310	15 128,181	3,42
Dotation générale de décentralisation Corse (DGD Corse)	1 350,675	1 396,925	3,42
Dotation de décentralisation formation professionnelle	7 964,264	8 326,978	3,42
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors réduction pour embauche et investissement (REI)	11 848,981	11 209,313	-5,40
Total	163 254,021	167 044,780	2,32

C. LES MAJORATIONS DES DOTATIONS QUI COMPOSENT L'ENVELOPPE NORMÉE

Les montants des dotations qui composent l'enveloppe normée pris en compte pour le calcul de l'enveloppe ne sont pas forcément les montants réels de ces dotations.

Plusieurs d'entre elles font l'objet de majorations, notamment parce que leurs règles de progression « spontanées » ne permettent pas de fournir un taux de progression jugé suffisant.

Ainsi, en 2001 :

- la **dotation de l'Etat au fonds national de péréquation** (FNP) fera l'objet d'une majoration de 150 millions de francs afin de compenser partiellement le manque à gagner résultant de la prise en charge par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) de la compensation des baisses de DCTP enregistrées par les communes défavorisées ;

- la **dotation de solidarité urbaine** (comprise dans la DGF) fera l'objet d'une majoration de 500 millions de francs, conformément aux dispositions de l'article 57 de la loi de finances pour 1999, et d'une majoration supplémentaire de 350 millions de francs (contre 500 millions de francs en 2000) ;

- la **dotation d'intercommunalité** (comprise dans la DGF) fera l'objet d'une majoration de 1.200 millions de francs pour financer les communautés d'agglomérations (contre 500 millions de francs en 2000) ;

- la **dotation de solidarité rurale** (comprise dans la DGF) fera l'objet d'une majoration de 150 millions de francs, prélevés sur les ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Ces majorations ne sont pas intégrées à l'enveloppe normée car leur prise en compte aurait pour effet de réduire le montant de la variable d'ajustement.

D. LES DOTATIONS HORS ENVELOPPE NORMÉE

Deux dotations n'ont pas été intégrées à l'enveloppe normée car, l'évolution de leur montant étant imprévisible, il ne serait pas cohérent d'en faire dépendre l'évolution du montant de la variable d'ajustement de l'enveloppe normée :

- le **fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)** : les crédits prévus s'élèvent à 23,5 milliards de francs, en progression de 7,7 % par rapport à 2000. Cette progression rapide (le FCTVA a augmenté de 12 % en tout depuis 1998) reflète la bonne tenue des investissements en 1999, et la prise en compte des réparations des dommages causées par les tempêtes de 1999 ;

- le produit des **amendes de police** : les crédits prévus augmentent de 2 % et s'établissent à 2 milliards de francs.

III. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Les dépenses de l'Etat en faveur des collectivités locales inscrites dans le projet de loi de finances pour 2001 augmentent de 15 % par rapport aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000, soit une progression de **44,1 milliards de francs**. Ils s'établissent à 337 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2001, contre 293 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2000.

Cette progression se décompose ainsi :

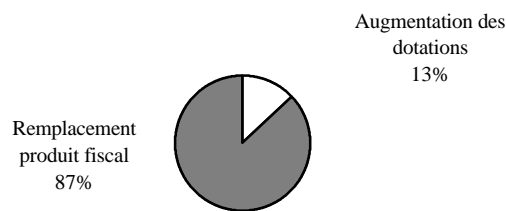
- les **dotations** aux collectivités locales augmentent de 6,4 milliards de francs, et s'établissent à 176 milliards de francs ;

- les **compensations** d'exonérations fiscales augmentent de 31,6 milliards de francs, en raison de la nouvelle tranche de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle (+12,5 milliards de francs, 35,5 milliards de francs en tout), de la compensation de la suppression de la vignette (+ 12,5 milliards de francs) et de la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation (6 milliards de francs). Les compensations prévues en 2000 s'élèvent à 92 milliards de francs ;

- les **dégrèvements** augmentent de 6 milliards de francs, en raison des nouveaux dégrèvements de taxe d'habitation décidés par la loi de finances rectificative du printemps 2000. Leur montant prévu en 2001 est de 69 milliards de francs.

Par conséquent, 85,4 % des crédits supplémentaires consacrés par l'Etat aux collectivités locales en 2001 vont servir à remplacer des ressources fiscales locales par une prise en charge par l'Etat, alors que **seulement 14,6 % vont servir à augmenter les ressources des collectivités locales.**

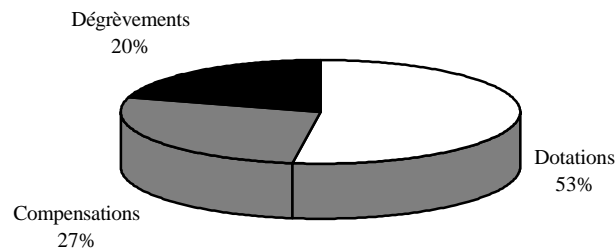
Utilisation de l'augmentation du montant des concours financiers versés par l'Etat aux collectivités locales entre 1998 et 2001



	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	01/00 en %	2001/1998 en %	01 - 00 en MdF	2001-1998 en MdF
DOTATIONS								
DGF	106 333	109 789	112 036	115 808	3,37%	9%	3772	9475
Amendes de la police	1 950	2 000	2 040	2 080	1,96%	7%	40	130
DSLI	2 722	2 602	2 353	2 163	-8,07%	-21%	-190	-559
FNPTP	2 892	3 383	3 575	3 943	10,29%	36%	368	1051
FNPF	639	827	827	858	3,74%	34%	31	219
FCTVA	20 990	20 512	21 820	23 500	7,70%	12%	1680	2510
Dotation élu local	266	273	276	285	3,26%	7%	9	19
TIPP Corse	95	100	108	114	5,56%	20%	6	19
41-56 DGD	13 716	17 820	13 718	26 652	94,29%	94%	12934	12937
Art 10 Communes	1 023	1 052	1 062	1 098	3,39%	7%	36	75
Art 20 Départements	8 913	12 884	8 740	21 503	146,03%	141%	12763	12590
Art 30 Régions	3 780	3 885	3 916	4 050	3,42%	7%	134	270
DGD hors compensation DMTO vignette	13 716	14 520	5 814	5 681	-2,29%	-59%	-133	-8035
41-57 DGD Corse	1 264	1 300	1 311	1 391	6,10%	10%	80	127
43-06 DGD formation professionnelle	5 088	7 899	7 964	8 238	3,44%	62%	274	3150
Crédits culture	877	902	909	941	3,47%	7%	32	63
DGE, dont :	5 058	5 250	5 415	5 534	2,20%	9%	119	476
67-52 Dotation globale d'équipement Communes	2 464	2 578	2 649	2 692	1,62%	9%	43	228
Art10 ancienne 1ère part								
Art20 DGE des communes	2 464	2 578	2 649	2 692	1,62%	9%	43	228
67-53 Dotation globale d'équipement Départements	2 594	2 672	2 765	2 842	2,80%	10%	77	249
Art10 Départements -1ère part	1 512	1 558	1 612	1 657	2,80%	10%	45	145
Art10 Départements -2ème part	1 082	1 114	1 153	1 185	2,80%	10%	32	104
67-56 DRES/DDEC	4 853	5 006	5 183	5 531	6,72%	14%	348	679
Art10 DRES	3 247	3 347	3 464	3 562	2,84%	10%	98	316
Art20 DDEC	1 606	1 659	1 719	1 769	2,91%	10%	50	163
Total	166 743	177 664	177 535	197 038	10,99%	18%	19503	30295
Total hors compensation DMTO/vignette	166 743	174 363	169 631	176 067	3,79%	6%	6435	9324
COMPENSATIONS								
41-51-50 Contrepartie de l'exonération d'impôt foncier	450	295	200	197	-1,50%	-56%	-3	-253
41-51-80 Contrepartie de l'exonération de taxes sur les propriétés non bâties	25	25	25	25	0,00%	0%	0	0
41-21 application de l'article 3 de la loi du 10 janvier 1980								
41-23 Compensation aux départements des réductions de taxe de publicité foncière	20	15	15	15	0,00%	-25%	0	-5
41-55 Dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales immobilières		5 060	5 134	11 391	121,87%		6257	11391
dont droits de mutation		5 060	5 134	5 309	3,41%		175	5309
dont part régionale TH				6 082			6082	6082
DCTP	17 343	13 825	11 899	11 523	-3,16%	-34%	-376	-5820
Exonérations fiscalité locale	11 900	11 990	12 578	12 768	1,51%	7%	190	868
Suppression de la part salariale de la TP		11 800	22 850	35 350	54,70%		12500	35350
Total	29 738	43 010	52 701	71 269	35,23%	140%	18568	41531
Total avec compensation DMTO départements/vignette	29 738	47 510	60 605	92 240	52,20%	210%	31635	62502
TOTAL dotations + compensations	196 481	221 873	230 236	268 307	16,54%	37%	38070	71826
DEGREVEMENTS								
Taxe professionnelle	43 000	47 500	45 800	43 405	-5,23%	1%	-2395	405
Taxe d'habitation	11 105	11 200	12 300	19 109	55,36%	72%	6809	8004
Taxes foncières	2 450	2 400	2 400	2 203	-8,21%	-10%	-197	-247
Admissions en non valeur	4 500	4 830	2 500	4 370	74,80%	-3%	1870	-130

En 2001, les concours de l'Etat aux collectivités se répartissent dans les proportions suivantes :

Les crédits consacrés par l'Etat aux collectivités locales en 2001



IV. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

A. L'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES CONTINUE DE SE REDUIRE

La loi de finances pour 2001 n'a pas interrompu le mouvement de réduction de l'autonomie fiscale des collectivités locales entamé en 1999.

Les tableaux ci-dessous résument les conséquences des réformes intervenues depuis trois ans (baisse des droits de mutation des départements, suppression des droits de mutation des régions, suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, suppression de la vignette) sur la structure des recettes des collectivités locales.

Il en ressort que la part des recettes fiscales dans les recettes totales hors emprunt est passée :

- de 58 % à 36 % pour les régions ;
- de 59 % à 43 % pour les départements ;
- de 55 % à 48 % pour les communes.

Sur la base des comptes des **régions** en 1997 (hypothèse d'une réforme TP achevée)

	Montants			Recettes fiscales/Recettes totales			Recettes fiscales/Recettes totales hors emprunts, dettes		
	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH
Recettes totales	77,8	77,8	77,8						
Recettes totales hors emprunts	69,2	69,2	69,2						
Recettes fiscales directes	24,1	19,6	14,3	31 %	25 %	18 %	35 %	28 %	21 %
<i>Taxe d'habitation</i>	5,30	5,3	0,0						
<i>TP</i>	12,85	8,4	8,4						
<i>Taxes foncières</i>	5,95	6,0	6,0						
Recettes fiscales indirectes	15,8	10,7	10,7	20 %	14 %	14 %	23 %	15 %	15 %
<i>Autres</i>	10,7	10,7	10,7						
<i>Droits de mutation</i>	5,1	0,0	0,0						
Recettes fiscales totales	39,9	30,3	25,0	51 %	39 %	32 %	58 %	44 %	36 %

Sur la base des comptes des **départements** en 1997 (hypothèse d'une réforme TP achevée)

	Montants			Recettes fiscales/Recettes totales			Recettes fiscales/Recettes totales hors emprunts, dettes		
	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH
Recettes totales	234,6	234,6	234,6						
Recettes totales hors emprunts	207,9	207,9	207,9						
Recettes fiscales directes	85,3	70,2	70,2	36 %	30 %	30 %	41 %	34 %	34 %
<i>Autres</i>	42,1	42,1	42,1						
<i>TP</i>	43,2	28,1	28,1						
Recettes fiscales indirectes	37,4	29,6	18,6	16 %	13 %	8 %	18 %	14 %	9 %
<i>Autres</i>	16,9	16,9	5,9						
<i>Droits de mutation</i>	20,5	12,7	12,7						
Recettes fiscales totales	122,7	99,8	88,8	51 %	43 %	38 %	59 %	48 %	43 %

Sur la base des comptes des **communes et EPCI** en 1997 (hypothèse d'une réforme TP achevée)

	Montants			Recettes fiscales/Recettes totales			Recettes fiscales/Recettes totales hors emprunts, dettes		
	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH
Recettes totales	506,2	506,2	506,2						
Recettes totales hors emprunts	455,6	455,6	455,6						
Recettes fiscales directes	237,0	203,4	203,4	47 %	40 %	40 %	52 %	45 %	45 %
Autres (dont TEOM et VT)	140,9	140,9	140,9						
TP	96,1	62,5	62,5						
Recettes fiscales indirectes	13,6	13,6	13,6	3 %	3 % ²	3 %	3 %	3 %	3 %
Recettes fiscales totales	250,6	217,0	217,0	50 %	43 %	43 %	55 %	48 %	48 %

Source : ministère de l'économie et des finances

B. LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT DE LA SUPPRESSION DES IMPÔTS LOCAUX

La réduction de l'autonomie fiscale des collectivités locales suscite des questions d'ordre quasiment « philosophique » sur la façon dont doit être organisée la décentralisation « à la française ».

Elle suscite également beaucoup d'interrogations d'ordre budgétaire. En effet, le remplacement des impôts locaux par des dotations :

- n'augmente pas les ressources des collectivités locales puisqu'il s'agit du remplacement d'une ressource par une autre ;

- n'est pas forcément visible pour les contribuables puisque le taux global de prélèvements obligatoires en France ne baisse pas ;

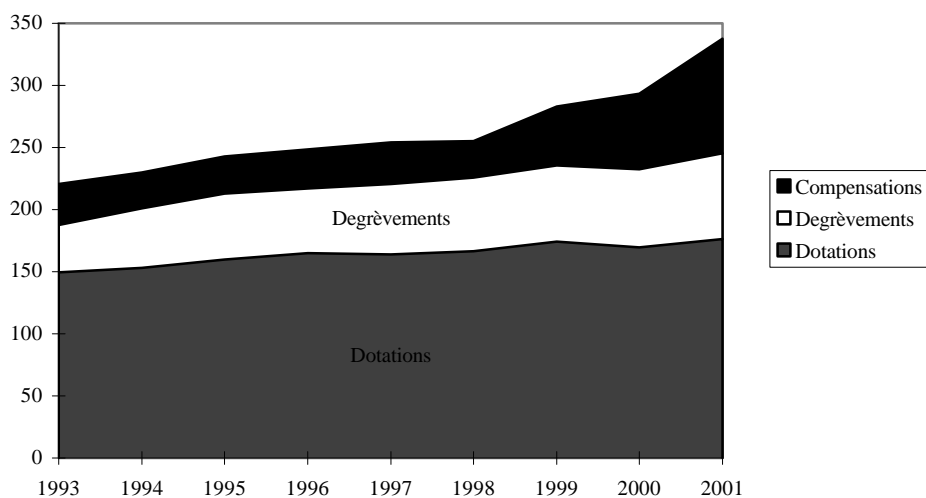
- se traduit par une augmentation substantielle des dépenses de fonctionnement de l'Etat. Entre 1998 et 2001, les dépenses consacrées par l'Etat à la compensation d'exonération d'impôts locaux ont augmenté de

62 milliards de francs, passant de 30 milliards de francs à 92 milliards de francs dans la loi de finances pour 2001.

Ces dépenses sont des **dépenses incompressibles** qui pourraient mettre en danger les finances de l'Etat en cas de retournement de conjoncture, puisque l'ajustement budgétaire ne pourrait être réalisé sur ce poste de dépense (à moins de rompre le contrat moral qui unit l'Etat et les collectivités locales à l'occasion des transformations d'impôts locaux en dotations).

En 1998, les dotations de l'Etat aux collectivités locales représentaient 65,3 % de l'effort total de l'Etat en faveur des collectivités locales. Aujourd'hui, cette part est passée à 52,2 %. **Au terme de la réforme de la taxe professionnelle, il est probable que les dotations « actives » de l'Etat aux collectivités locales représenteront moins de la moitié des concours de l'Etat aux collectivités locales.**

Evolution de la répartition des concours aux collectivités locales



C. LA PEREQUATION N'EST TOUJOURS PAS UNE PRIORITÉ

La péréquation reste une nécessité puisque, dans un système de financement local assis à la fois sur la fiscalité et les dotations, les dotations doivent venir corriger les inégalités de richesse fiscale entre les collectivités locales.

Pourtant, les dispositions du projet de loi de finances pour 2001 ne vont pas dans le sens d'une meilleure péréquation :

- la majoration de 150 millions de francs de la dotation de solidarité rurale est financée par un prélèvement sur le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) ;

- la dotation de solidarité urbaine ne sera abondée que de 850 millions de francs, contre 1 milliard de francs en 2000. Le résultat sera une stabilisation du montant de la DSU en 2000 (+ 0,18 %) ;

- la majoration de 200 millions de francs de la dotation d'aménagement de la DGF, destinée en 2001 à limiter l'impact sur la DSU et la DSR de la prise en compte des résultats du recensement général de population, n'est pas reconduite en 2001.

Prévision de répartition de la DGF en 2000 (50 % de la progression étant accordés à la dotation forfaitaire)

(en millions de francs)

	Répartition 1999	Répartition 2000	Evol. en %	Simulation 2001	Evol. en % 01/00	Evol. en volume 01/00
Dotation forfaitaire	80 659	81 337	0,84%	82 991	2,03%	1 654
Dont recensement	-	314		226		
Dont PLOUM	-	-		40		
Dotation d'intercommunalité	5 604	5 974	6,60%	7 000	17,17%	1 026
DSU+DSR hors abondements	4 978	4 935	-0,87%	5 227	5,92%	292
dont recensement	-	200		-		
DSU	3 297	3 770	14,34%	3 777	0,18%	7
dont LFI 1999	500	500		500		
dont LFI 2000	-	500		-		
dont PLF 2001	-	-		350		
hors abondements	2 797	2 770	-0,97%	2 927	5,67%	157
DSR "bourgs-centres"	616	766	24,21%	793	3,54%	27
DSR "bourgs-centres" outre- mer	24	25	5,67%	26	3,79%	1
DSR "bourgs-centres" métropole	593	741	24,95%	767	3,53%	26
dont prélèv. FNPTP		150		150		
Métropole hors prélèv. FNPTP	593	591	-0,35%	617	4,43%	26
DSR "péréquation"	1 588	1 574	-0,88%	1 683	6,93%	109

- le montant insuffisant du financement des communautés d'agglomération extérieur à la DGF (1,2 milliard de francs, alors que les communautés d'agglomération devraient coûter au moins 1,5 milliard de francs) se traduira par un nouveau prélèvement sur la DCTP ;

- la majoration de 150 millions de francs de la dotation de l'Etat au fonds national de péréquation (FNP) ne suffira à compenser le manque à gagner pour le FNP qui résulte de la prise en charge par le FNPTP de la compensation des baisses de DCTP enregistrées par les communes défavorisées. Cette prise en charge a coûté 892 millions de francs en 2000, soit un manque à gagner pour le FNP de 742 millions de francs. En 2000, les ressources du FNP, destinées à la péréquation en faveur des petites communes pauvres, ont baissé de 0,2 % ;

- il convient de rappeler que la majoration de 40 millions de francs de la dotation forfaitaire des communes d'outre-mer sera financée par un prélèvement sur la DSU et la DSR des communes de métropole.

D. LES INCERTITUDES AUTOUR DE LA PROLONGATION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

Le ministre de l'intérieur a annoncé, lors de l'examen par le Sénat de la proposition de loi du Président Poncelet relative à l'autonomie fiscale des collectivités locales le 26 octobre 2000, la prolongation d'un an du contrat de croissance et de solidarité.

Cette annonce entraîne un **regret** : elle revient à déconnecter la renégociation du contrat du débat nécessaire sur le financement de l'intercommunalité, et des communautés d'agglomération en particulier.

En effet, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale prévoit que, jusqu'en 2001, si le financement extérieur à la DGF des communautés d'agglomération s'avère insuffisant, le complément est assuré par un prélèvement sur la DCTP. La limitation de cette faculté aux seules années 2000 et 2001 avait été introduite par le Sénat, afin de limiter les possibilités de ponction sur la DCTP et de manière à ce que le nouveau contrat de croissance soit l'occasion de mettre en adéquation le caractère désormais central de l'intercommunalité dans la vie des collectivités locales, et ses sources de financement qui ne pourront plus longtemps provenir de prélèvements à la marge sur les ressources des autres collectivités.

La prolongation du contrat de croissance et de solidarité suscite également une **interrogation** : quelle sera l'indexation de l'enveloppe normée que le gouvernement proposera pour 2002 ? Le principe des contrats pluriannuels est de fixer à l'avance l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales. Par conséquent, il conviendrait, au minimum, que le gouvernement annonce dès la loi de finances pour 2001 ce qu'il envisage pour 2002.

Choisira-t-il de reconduire à l'identique le dispositif pour 2000, en plafonnant la fraction du produit intérieur brut retenue pour calculer l'indexation à 33 %, ou bien choisira-t-il de prolonger la tendance du contrat de croissance tendant à prendre en compte chaque année une part accrue de la croissance du produit intérieur brut pour calculer l'indexation (20 % en 1999, 25 % en 2000, 33 % en 2001). Dans ce cas de figure, la fraction du taux de croissance du PIB retenue serait comprise entre 33 % et 100 %.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial considère que le contrat de croissance doit au plus tôt être revu dans un sens qui permette d'**éviter la situation actuelle, dans laquelle, malgré la croissance économique, les élus locaux doivent supporter, sans forcément comprendre pourquoi, des réductions importantes de leurs attributions de DCTP**, les baisses de DCTP étant parfois supérieures aux augmentations de DGF au titre de la même année.

E. LA COMPLEXITÉ DES MODALITÉS DE REPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Le 16 mai 2000, votre rapporteur spécial s'est rendu à la direction générale des collectivités locales pour procéder à un contrôle des modalités de répartition de la DGF, afin notamment de mettre en évidence les raisons des retards de plus en plus importants dans la notification des attributions individuelles, qui posent des problèmes aux collectivités locales dans la préparation de leurs budgets.

Le tableau ci-joint résume le sentiment de votre rapporteur. La complexité des critères qui président aujourd'hui à la répartition des dotations est certainement le facteur explicatif principal.

Cette complexité pose surtout des problèmes pratiques, soit parce que les services des préfectures ne sont pas suffisamment équipés, soit parce que la transmission des informations nécessaires ne dépend même pas des services du ministère de l'intérieur.

Un autre élément d'explication concerne la DGF des structures intercommunales. En effet, même si seules sont éligibles au titre d'une année les structures créées avant le 31 décembre de l'année précédente, les bouleversements actuels du paysage intercommunal (créations de structures, transformations, adoptions de la taxe professionnelle unique) entraînent des difficultés dans le recensement des données.

JEUNESSE ET SPORTS

Rapporteur spécial : **M. Michel SERGENT**

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les **crédits du ministère de la jeunesse et des sports** prévus dans le projet de loi de finances pour 2001 s'élèvent à 3,4 milliards de francs.

Comparé à la loi de finances pour 2000, **ce budget progresse de 6,9 %, après une hausse de 3,5 % et 3,4 % les deux années précédentes.** Cette progression est cependant due pour partie à l'intégration au sein du budget de la Jeunesse et des Sports des cotisations patronales versées au régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, dont les crédits étaient auparavant inscrits au budget des Charges communes (soit 99,3 millions de francs), et des crédits relatifs au fonctionnement du service de la jeunesse et des sports de la Nouvelle-Calédonie (soit 1,325 million de francs).

A structure constante, sans tenir compte de ces transferts, le budget de la jeunesse et des sports pour 2001 augmente de 3,8 % par rapport à la loi de finances pour 2000, soit une progression comparable, bien que légèrement supérieure, à celle des années précédentes.

Les moyens globaux attribués à la jeunesse et au sport comprennent, outre les crédits budgétaires, deux comptes spéciaux du Trésor : le Fonds national pour le développement du sport (FNDS) et le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA).

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit une stabilité des recettes du FNDVA et une forte progression de celles du FNDS.

A périmètre constant, les moyens dont disposera le ministère de la jeunesse et des sports (crédits budgétaires + comptes spéciaux du Trésor) s'élèveront à 4.539 millions de francs en projet de loi de finances pour 2001

contre 4.218 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 2000, soit **une progression globale de 7,6 %**.

	<i>LFI 2000 (Budget voté)</i>	<i>PLF 2001 (à périmètre constant)</i>	<i>Évolution (en %)</i>
<i>Titre III</i>	<i>1.911</i>	<i>1.960</i>	<i>+ 2,6</i>
<i>Titre IV</i>	<i>1.170</i>	<i>1.284</i>	<i>+ 9,7</i>
<i>Total dépenses ordinaires (DO)</i>	<i>3.081</i>	<i>3.245</i>	<i>+ 5,3</i>
<i>Titre V</i>	<i>44,5</i>	<i>23</i>	<i>- 48,3</i>
<i>Titre VI</i>	<i>54,5</i>	<i>32,5</i>	<i>- 40,3</i>
<i>Total dépenses en capital (DC)</i>	<i>99</i>	<i>55,5</i>	<i>- 43,9</i>
<i>Total budget général (DO +CP)</i>	<i>3.180</i>	<i>3.300</i>	<i>+ 3,8</i>
<i>FNDS</i>	<i>1089</i>	<i>1199</i>	<i>+ 10,1</i>
<i>FNDVA</i>	<i>40</i>	<i>40</i>	<i>0,0</i>
<i>Budget MJS consolidé</i>	<i>4.218</i>	<i>4.539</i>	<i>+ 7,6</i>

(en millions de francs)

A. LA CROISSANCE DES DÉPENSES ORDINAIRES

1. Une forte augmentation apparente des moyens des services (titre III)

La progression apparente des moyens des services de 7,8 % doit être relativisée, compte tenu des transferts de charges auparavant inscrits aux fascicules des Charges communes et de l'Outre mer. **A périmètre constant, les moyens des services n'augmentent en effet que de 2,6 %.**

Le projet de budget du ministère de la jeunesse et des sports pour l'année 2001 est marqué par une progression de 6,9 % des dépenses de personnel, et une progression de 7 % des moyens de fonctionnement des services. Cependant, ces deux postes sont affectés par les transferts de crédits en provenance d'autres ministères. **A périmètre constant, les dépenses en**

personnel n'augmentent donc que de 0,7 %, et les moyens de fonctionnement des services, de 6,5 %.

Ce projet de budget propose une faible progression des dépenses de personnel mais une croissance assez importante des moyens de fonctionnement des services.

A périmètre constant, les dépenses de personnel progressent de 11,7 millions de francs, soit 0,7 %, après une augmentation de 1,8 % en 2000. Les crédits s'élèvent à 1.715 millions de francs, en tenant compte des charges nouvellement inscrites au budget. Cette augmentation résulte :

- de l'extension en année pleine des mesures de transformations d'emplois traduites dans le budget précédent à compter du 1^{er} septembre 2000 (+ 1,2 million de francs, soit un montant largement inférieur à celui des années précédentes) ;

- de mesures d'ajustement diverses (- 0,7 million de francs) ;

- de mesures nouvelles. Parmi elles figurent la création de 15 emplois (+ 3,9 millions de francs) et de 15 nouveaux contrats de préparation olympique (+ 5 millions de francs). Les autres mesures nouvelles comprennent la transformation d'emplois de médecins contractuels de l'administration centrale (+ 0,2 million de francs), l'inscription d'une provision en vue du nouveau classement des emplois de direction (+ 2,8 millions de francs), et la revalorisation des indemnités des personnels en fonction dans les services de l'administration centrale (+ 1,3 million de francs).

Les moyens en personnel sont donc renforcés par la création de 15 emplois budgétaires et 15 contrats de préparation olympique et de haut niveau, soit 30 ouvertures de postes au total. Compte tenu de la suppression nette de 7 emplois de chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive, **le solde net des emplois budgétaires et contractuels à la disposition du ministère de la jeunesse et des sports augmentera de 23¹.**

A périmètre constant, les crédits de fonctionnement augmentent de 6,5 % en 2000, soit une progression de 15,7 millions de francs. Cette évolution résulte de :

- la non-reconduction de la dotation inscrite au budget 2000 pour les moyens de fonctionnement des services (-3,5 millions de francs) et pour les dépenses d'informatique et de télématique (- 0,35 million de francs);

¹ Les effectifs budgétaires n'augmenteront cependant que de 18, puisque 5 emplois budgétaires de professeur de l'Ecole Nationale d'Equitation sont transformés en emplois non budgétaires.

- la majoration de la subvention versée à l'école nationale d'équitation (+ 0,87 million de francs). Celle-ci est complétée par une provision de 0,17 million de francs destinée à financer une indemnité nouvelle aux personnels de l'école ;

- la progression des moyens de fonctionnement des différents services (+ 7 millions de francs) et l'augmentation de 1,4 million de francs des moyens de fonctionnement des établissements publics ;

- l'augmentation des crédits au profit des conseils de la jeunesse (+ 6,2 millions de francs), comportant un renforcement des moyens de fonctionnement du conseil de la jeunesse et des conseils départementaux (+ 5,2 millions de francs), et l'inscription d'une dotation non reconductible pour l'organisation du Festival de la citoyenneté (+ 1 million de francs) ;

- une majoration des dotations des observatoires régionaux des métiers du sport et de l'animation (+ 0,4 millions de francs) ;

- 1,5 million de francs de crédits non reconductibles pour financer des actions de communication en faveur du développement du sport féminin et du sport en entreprise ;

- 14 millions de francs de moyens nouveaux consacrés à la formation, comportant une dotation de 10,2 millions de francs pour financer le développement des formations professionnelles préparant à un diplôme d'Etat et 3,8 millions de francs supplémentaires consacrés à la formation des personnels du ministère ;

- 3 millions de francs de crédits non-reconductibles destinés à soutenir la mise en place de points cyber-jeunes dans le cadre du plan d'action « Jeunes pour la société de l'information ».

Au total, la progression réelle des moyens des services est largement supérieure à celle de l'année 2000, du fait de la faiblesse de la révision des services votés (qui ne porte que sur 1,2 million de francs) et de l'importance des moyens nouveaux (47 millions de francs, contre 23 millions de francs en 2000 et 46 millions en 1999). Cependant, les moyens des services sont « gonflés » par le transfert de nouvelles charges au budget du ministère de la jeunesse et des sports.

2. Une progression importante des crédits d'intervention (titre IV)

Le projet de budget du ministère de la jeunesse et des sports pour l'année 2001 propose une augmentation de 114,6 millions de francs par

rapport à la dotation de l'année 2000, soit une progression de 9,7 %. Les moyens d'intervention du ministère atteindront donc 1,284 milliard de francs.

La progression des crédits du titre IV traduit la poursuite du développement des actions d'intervention du ministère. En effet, les mesures de non-reconduction de dotations inscrites en 1999 à titre non renouvelable (- 107,4 millions de crédits) et la révision des services votés (- 24 millions de francs) sont largement compensées par **252 millions de francs de crédits nouveaux**, soit un montant légèrement supérieur à celui de l'année 2000. Ces crédits permettent de renforcer les orientations prioritaires définies par le ministère :

- **le développement des activités éducatives** proposées aux enfants et aux jeunes dans le cadre des contrats éducatifs locaux (+ 45 millions de francs) ;

- **la formation**, avec l'attribution de bourses supplémentaires pour la formation des animateurs (+ 5 millions de francs) et le développement des actions locales de formation des emplois-jeunes (+ 11,4 millions de francs) ;

- **la lutte contre le dopage** avec l'augmentation du nombre des contrôles mis en œuvre par le Laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD) et l'amélioration de leur qualité (+ 2 millions de francs), ainsi que la mise en œuvre de subventions aux fédérations sportives pour l'extension du suivi médical longitudinal des sportifs (+ 18 millions de francs) ;

- **le soutien aux associations**, en particulier aux associations locales : une mesure nouvelle de 13 millions de francs est destinée au soutien des associations nationales, et une mesure de 19 millions de francs est inscrite en faveur des associations locales. Ces mesures sont complétées par le développement des aides individuelles pour l'accès aux activités sportives associatives (« Coupon sport »), qui bénéficient de 28 millions de francs supplémentaires ;

- **le développement de l'emploi associatif** avec la création de 100 nouveaux postes pris en charge par le « fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire » (FONJEP), la majoration de la prise en charge de ces postes (+ 11,3 millions de francs), et la création de 100 nouveaux postes « sport emploi » (+ 6,5 millions de francs) ;

- **le développement des actions en direction de la jeunesse** : 2 millions de francs supplémentaires doivent permettre de renforcer le « réseau information jeunesse », tandis que le soutien à la mise en place de points « cyber jeunes » bénéficie de 17 millions de francs de crédits non-reconductibles. La création de conseils locaux de la jeunesse est également encouragée par une mesure nouvelle de 4 millions de francs ;

- **la dimension sociale du sport** est renforcée avec 22 millions de francs de crédits nouveaux en faveur des animations et manifestations sportives spécifiques, en particulier pour le développement de la pratique sportive féminine et de la pratique sportive dans l'entreprise. Le soutien à l'intégration sociale par le sport et à la lutte contre la violence dans le sport bénéficie de 2 millions de francs de crédits nouveaux ;

- **le soutien aux sportifs de haut niveau** bénéficie de 7 millions de francs de crédits nouveaux ;

- **les actions internationales du ministère et les grandes manifestations sportives** : 19 millions de francs de crédits non-reconductibles sont consacrés au financement de la participation des sportifs français aux compétitions internationales et aux grandes manifestations sportives. Le ministère soutient également l'organisation des jeux de la francophonie (+ 0,5 millions de francs de crédits non-reconductibles) et propose de majorer les subventions versées à l'office franco-allemand pour la jeunesse (+ 2,3 millions de francs) et à l'office franco-québécois pour la jeunesse (+ 2 millions de francs).

- **le soutien de la candidature de Paris pour l'organisation des jeux olympiques en 2008** : le groupement d'intérêt public « Paris-Ile de France » bénéficie d'une subvention non-reconductible de 15 millions de francs, qui s'ajoute aux 12,5 millions de francs accordés au groupement d'intérêt public en 2000.

B. LA PROGRESSION DES DÉPENSES EN CAPITAL

Le projet de budget "jeunesse et sport" pour 2001 se caractérise par une légère progression des autorisations de programme, qui atteignent 111 millions de francs contre 106,5 millions en 2000. La forte baisse du montant des crédits de paiement (55 millions de francs contre 99,05 millions de francs en 2000) tient compte, d'une part, du volume important des crédits reportés des années antérieures, et d'autre part, de la diminution constatée du taux de couverture des autorisations de programme contenues dans le titre VI. Sur ce titre, en effet, le taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement s'élevait à 100 % jusqu'en 2000. Ce taux a ensuite été réduit à 80 % pour l'année 2000, et sera ramené à 50 % pour l'année 2001. L'inscription de crédits de paiement à hauteur des autorisations de programme conduisait en effet à une sous-consommation chronique des crédits de paiement. En rapportant le taux de couverture à 50 %, le ministère de la jeunesse et des sports souhaite donc que les crédits votés soient davantage conformes aux réalités constatées de l'exécution budgétaire.

Le ministère de la jeunesse et des sports a donc souhaité négocier avec le Direction du budget une annulation d'une partie des crédits de paiement, en contrepartie d'une plus grande liberté d'engagement des dépenses d'investissement.

Évolution des dépenses en capital 1998-2000 (en millions de francs)

Chapitre	budget voté 1998		budget voté 1999		budget voté 2000		PLF 2001	
57-01 Administration générale et équipement des établissements publics de l'Etat	AP	39,7	AP	54,7	AP	40	AP	46
	CP	42	CP	48,2	CP	44,5	CP	23
66-50 Subvention d'équipement aux collectivités	AP	73,9	AP	60,3	AP	66,5	AP	65
	CP	73,9	CP	60,3	CP	54,5	CP	32,5

1. Le titre V (investissements exécutés par l'Etat)

Les crédits de paiement du titre V diminuent de 48,3 %, et s'élèvent à 23 millions de francs. Cette chute des crédits de paiements fait suite à plusieurs années de maintien de ces crédits à un niveau supérieur à 40 millions de francs. Elle résulte de l'ajustement du niveau des crédits de paiement aux conditions de l'exécution.

Les autorisations de programme s'élèvent en revanche à 46 millions de francs, en hausse de 15 % par rapport à 2000.

Les mesures nouvelles sont consacrées à l'acquisition de premier équipement et aux travaux de sécurité et de maintenance dans les services déconcentrés du ministère.

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 2001, soit près de 40 % de ses crédits. Cette évolution résulte du passage de 80 % à 50 % du taux de couverture des autorisations de programme, dont les détails ont été indiqués plus haut.

Les mesures financées sur le titre VI concerneront notamment la poursuite, dans le cadre des contrats de plan Etat-région et des contrats TOM, de l'aménagement et de la rénovation du patrimoine sportif (16,25 millions de francs) et de la rénovation des centres de vacances et de loisirs (16,25 millions de francs).

II. PRÉSENTATION PAR AGRÉGATS

La présentation par agrégats montre une progression importante de 10,2 % des dépenses en faveur de l'administration, une légère augmentation de 3,4 % des dépenses en faveur du sport, et une augmentation significative de 8,7 % des dépenses en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire.

(en millions de francs)

Nature des actions	Dépenses exercice 1999	budget voté 2000		Projet de budget 2001		Variation (2001/2000) en %	
		AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP
Jeunesse et éducation populaire	747,3	29,0	819,0	32,5	890,0	12,07	8,67
Sport	1 170,8	37,5	1 341,5	32,5	1 387,0	-13,33	3,39
Administration	1 039,2	40,0	1 019,8	46,0	1 123,7	15,00	10,19
Total	2 957,3	106,5	3 180,3	111,0	3 400,7	4,23	6,93

A. LES CRÉDITS DE L'AGRÉGAT "JEUNESSE ET ÉDUCATION POPULAIRE"

Ils s'élèveront à 890 millions de francs en 2000, en hausse de 8,6 % par rapport à 1999. Les crédits de cet agrégat sont globalement en hausse depuis 1998 :

année	1998	1999	2000 *	2001 *
crédits (DO+CP) (en millions de francs)	786	747	819	890

* (prévisions)

Cette progression des crédits s'explique intégralement par la progression des crédits d'intervention consacrés à la jeunesse et à la vie associative, qui passent de 625 millions de francs en 1999 à 704 millions de francs en 2001.

B. LES CRÉDITS DE L'AGRÉGAT "SPORT"

Les crédits de l'agrégat « sport » s'élèveront à 1,387 milliard de francs en 2001, en forte progression par rapport à 2000 (+ 3,4 %). Ils sont globalement en hausse depuis 1998 :

ANNEE	1998	1999	2000 *	2001 *
crédits (DO+CP) (en millions de francs)	1208	1171	1341	1387

* (prévisions)

Cette progression des crédits s'explique en partie par le transfert des cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, dont les crédits correspondants étaient auparavant inscrits au budget des charges communes. Par ailleurs, les crédits afférents au sport de haut niveau et au développement de la pratique sportive passent de 544 millions de francs à 580 millions de francs.

C. LES CRÉDITS DE L'AGRÉGAT « ADMINISTRATION »

Ces crédits atteindront 1,12 milliard de francs en 2001, en augmentation de 10,2 % par rapport à 2000. Cette progression contraste avec la relative stabilité des crédits de cet agrégat au cours des années précédentes :

ANNEE	1998	1999	2000 *	2001 *
crédits (DO+CP) (en millions de francs)	1019	1039	1020	1124

* (prévisions)

La croissance des crédits de l'agrégat « administration » est due, pour plus de la moitié, à la hausse des cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, dont les crédits correspondants étaient auparavant inscrits au budget des charges communes. Le reliquat s'explique par la croissance des rémunérations des personnels de l'administration centrale et de l'inspection générale, la progression des moyens de fonctionnement des services déconcentrés et le développement de la formation des personnels du ministère.

III. LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

A. LE FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT

Pour l'année 2001, les recettes du FNDS sont évaluées à **1.199 millions de francs**, soit un montant en forte augmentation.

Le Fonds national pour le développement du sport est alimenté en recettes par un prélèvement de 2,9 % sur les jeux gérés par la Française des

Jeux, par un prélèvement de 0,05 % sur le Pari Mutuel Urbain et par une contribution de 5 % sur le produit de la vente des droits de retransmission télévisuelle des manifestations sportives. La hausse des recettes évaluées pour 2001 s'explique par l'application, en année pleine, de la contribution sur le produit de la vente des droits de retransmission télévisuelle des manifestations sportives, qui devrait rapporter 150 millions de francs, contre 75 millions en 2000. **La présentation budgétaire ne comprend en revanche aucune prévision de recettes, ni ouverture de crédits au titre du fonds Fernand Sastre.** Un versement de 150 millions de francs a été effectué en juillet 2000 à valoir sur le boni final de liquidation du CFO, et des crédits seront ouverts en cours de gestion. **En 2001, le FNDS devrait recevoir le solde du boni de liquidation, estimé entre 100 et 135 millions de francs.**

B. LE FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA) sera doté en 2001 de **40 millions de francs**, soit un montant identique à celui prévu pour l'exercice en cours.

IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FORMATION, DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION SOCIALE

- **La croissance des crédits en faveur de la formation**

Le ministère de la jeunesse et des sports s'implique fortement, depuis 1999, dans la formation et la professionnalisation des emplois-jeunes, qui sont financés par le budget du ministère de l'Emploi et de la solidarité.

Pour l'année 2001, le ministère de la jeunesse et des sports a engagé un partenariat avec les organismes mutualisateurs AGEFOS-PME et UNIFORMATION et les collectivités territoriales afin d'accompagner la professionnalisation des jeunes et d'aider leurs employeurs, en particulier les petites associations, à mettre en place des formations adaptées à leurs besoins. Des moyens nouveaux sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2001 afin de financer la mise en œuvre de ces actions locales de formation, portant à 28,7 millions de francs le total des crédits qui y sont consacrés. **Le ministère affiche en la matière des objectifs ambitieux, puisqu'il souhaite participer à la formation d'au moins la moitié des emplois jeunes créés dans le**

secteur de la jeunesse et des sports. En 1999, seuls 13 % des emplois jeunes bénéficiaient ou avaient bénéficié d'une formation. Le ministère espère que 23 % des emplois jeunes auront bénéficié d'une action de formation avant la fin de l'année 2001. Au 1^{er} mai 2000, 43.671 emplois avaient été créés, dans le secteur du sport (16.440 emplois), de l'animation socioculturelle (18.133 emplois) et dans le secteur mixte socio-sportif (9.098 emplois), et plus de 35.000 jeunes ont été embauchés.

Le ministère de la jeunesse et des sports subventionne également les formations organisées par des personnes morales habilitées par les services déconcentrés du ministère, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

Enfin, les moyens consacrés à la formation des animateurs et des personnels du ministère seront augmentés de 14 millions de francs en 2001, afin notamment d'organiser les examens conduisant à la délivrance des diplômes d'Etat, de mettre en œuvre la validation des acquis professionnels et de former les personnels du ministère.

- **Le financement de nouveaux postes au profit des associations**

Le ministère de la jeunesse et des sports apporte son soutien financier au FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire), en versant une aide destinée à la rémunération d'un animateur permanent d'une association nationale ou locale agréée. Le projet de budget pour l'année 2001 prévoit une croissance des crédits destinée d'une part, à majorer le taux de prise en charge par le ministère, d'autre part, à créer 100 postes « FONJEP » supplémentaires. Le dispositif d'aide à l'emploi dans les associations sportives (« Plan Sport emploi ») bénéficie également d'une mesure nouvelle destinée à financer 100 nouveaux postes.

Le soutien accordé aux associations se traduit donc par le renforcement des aides à l'emploi, ce qui souligne la volonté du ministère de la jeunesse et des sports de contribuer à la diminution du chômage et à l'insertion sociale. Votre rapporteur considère que les modalités de cette aide aux associations constituent une alternative intéressante au « saupoudrage » de subventions, dont l'usage est souvent difficile à contrôler, et dont l'apport n'est pas toujours décisif.

Les crédits du ministère de la jeunesse et des sports consacrés à l'emploi et à la formation sont ainsi en forte progression depuis 1998, dans l'ensemble des domaines d'intervention de celui-ci :

Crédits consacrés à l'emploi et à la formation

Agrégats	1998	1999	2000*	2001*
Sport	72	97	65	59
Jeunesse et éducation populaire	34	47	59	60
Administration	420	442	419	474
Total	526	586	543	593

* (prévisions)

Les actions conduites par le ministère de la jeunesse et des sports en faveur de l'emploi comportent également le renforcement des moyens d'étude et d'analyse des besoins de formation et de l'évolution des métiers dans le secteur du sport, qui sont menées en partenariat entre les régions, les services de l'Etat et les représentants des branches professionnelles.

- **La dimension sociale du sport est réaffirmée**

Dans le cadre du programme de lutte contre les exclusions, le ministère de la jeunesse et des sports a décidé d'attribuer 2.500 bourses individuelles d'un montant de 2000 francs aux jeunes issus de milieux défavorisés préparant le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateurs (BAFA) et le brevet d'aptitude aux fonctions de directeurs de centres de vacances et de loisirs (BAFD). Un crédit de 5 millions de francs est proposé à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2001.

Une mesure nouvelle de 2 millions de francs est également destinée à soutenir l'intégration sociale par le sport et à lutter contre la violence dans le sport. Une Commission nationale de prévention et de lutte contre la violence dans le sport est créée afin de définir les orientations et les objectifs en ce domaine et d'établir un bilan des actions menées sur l'ensemble du territoire.

Enfin, le succès des « Coupons sport » permettant aux jeunes défavorisés d'adhérer aux associations sportives agréées conduit le gouvernement à augmenter les crédits y étant affectés de 28 millions de francs.

B. LE DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES EN DIRECTION DE LA JEUNESSE

Le ministère de la jeunesse et des sports a engagé l'année dernière une simplification et un renforcement des dispositifs permettant aux enfants et aux jeunes de bénéficier des loisirs éducatifs, sportifs et culturels offerts par les collectivités locales. Les contrats éducatifs locaux visent également à renforcer la lutte contre les inégalités, et à lutter contre l'échec scolaire. Les

demandes de moyens financiers supplémentaires apportés par l'Etat sont donc importantes, notamment de la part des territoires fragilisés. L'affectation aux contrats éducatifs locaux (CEL) de 45 millions de francs supplémentaires, permettant d'atteindre un financement global de 309,5 millions de francs, devrait permettre de répondre aux demandes des collectivités territoriales.

La politique menée en direction de la jeunesse comporte plusieurs volets. Le ministère encourage les échanges interculturels par le biais de protocoles bilatéraux et des offices franco-allemand et franco-qubécois pour la jeunesse. Il subventionne fortement le réseau d'information jeunesse, en développant les moyens d'information mis à la disposition des jeunes (journal « Droits des jeunes », développement des accès libres au réseau Internet notamment). En 1999, les centres d'information jeunesse ont renseigné ainsi près de 5 millions de jeunes. Le ministère a également engagé, à l'occasion des rencontres nationales de la jeunesse organisées à Marly-le-Roi les 29 et 30 novembre 1997, un dialogue permanent avec les jeunes, afin de « créer les conditions de leur participation constructive à la vie civique ». Cette volonté a conduit le ministère à institutionnaliser les structures permettant de mettre en œuvre ce dialogue. **Les mesures proposées dans le projet de budget pour 2001 visent à assurer le développement et la pérennité de ces structures.**

Pour le fonctionnement des conseils de la jeunesse, le projet de budget pour 2001 prévoit l'attribution de crédits supplémentaires, devant notamment aider à la création de 200 conseils locaux de la jeunesse pour favoriser la participation des jeunes à la vie publique au niveau local.

Votre rapporteur considère que l'essaimage des conseils de la jeunesse constitue une initiative remarquable par son ambition de dialogue et de prise en considération des attentes des jeunes. Il convient à son sens d'offrir aux jeunes une véritable possibilité d'interpellation des pouvoirs publics afin d'éviter que cette structure institutionnelle naissante ne suscite une déception et provoque un désintérêt accru de la jeunesse pour la vie publique.

C. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE LUTTE CONTRE LE DOPAGE

La lutte contre le dopage constitue un axe fort de la politique mise en œuvre par le ministère de la jeunesse et des sports. Cette action se traduit par des prises de position très fermes dans le cadre de l'Union européenne et au niveau mondial afin de mieux coordonner les législations relatives au dopage et de développer les méthodes de détection des produits dopants. Cette politique se traduit également par le développement des moyens de contrôle et de suivi médical des sportifs à l'échelle nationale.

Le budget du ministère de la jeunesse et des sports pour l'année 2000 comportait des mesures importantes destinées à accroître les moyens de la lutte contre le dopage et notamment à mettre en place le suivi biologique longitudinal des sportifs, en application de la loi du 23 mars 1999. Le laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD) avait notamment bénéficié d'une subvention spécifique afin de mettre en place ce suivi médical.

En 2000, environ 3.500 athlètes sur les 6.000 sportifs de haut niveau auront fait l'objet de la surveillance médicale prévue par la loi du 23 mars 1999. 69,5 millions de francs, dont 18 millions de francs de mesures nouvelles, sont prévus pour étendre cette surveillance médicale à l'ensemble des sportifs de haut niveau en 2001.

Le projet de budget pour l'année 2001 prévoit donc une nouvelle augmentation des crédits du Laboratoire national de dépistage du dopage devant permettre d'accroître le nombre de contrôles et d'améliorer leur qualité, afin qu'il réponde aux normes internationales et à celles du Comité International Olympique, et qu'il puisse maintenir un haut niveau de recherche en matière de lutte contre le dopage.

D. LA SOUS-CONSUMMATION CHRONIQUE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT

L'exercice 1999 montre que la consommation des crédits a été relativement importante pour l'ensemble des chapitres du titre III et du titre IV. Cependant, il n'en est pas de même pour les investissements, dont la consommation des crédits demeure insuffisante depuis plusieurs années : 39,5 % en 1999 pour le titre V, et 45,4 % pour le titre VI. Afin de rétablir un taux de consommation réaliste des crédits de paiement, le ministère de la jeunesse et des sports a décidé de faire passer en deux ans, le taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement de 100 % à 50 %. En effet, l'ouverture de crédits de paiement à la hauteur des autorisations de programme conduisait à une sous-consommation chronique des crédits des titres V et VI.

Le même problème affecte le FNDS : la sous-consommation des crédits de paiement entraîne une augmentation de la trésorerie de fin de gestion depuis plusieurs années. En effet, chaque année, le niveau des crédits de paiement ouvert couvre 100 % des autorisations de programme. Ce système conduit naturellement à un surplus de crédits de paiement reconduit d'année en année.

Par ailleurs, le rythme d'engagement des autorisations de programme dans le cadre du FNDS était insuffisant, compte tenu des délais importants de

constitution des dossiers. Le décret n°99-1060 du 16 décembre 1999, relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement, devrait permettre d'améliorer la procédure administrative relative au versement de subventions d'investissement par le FNDS, et d'accélérer le rythme d'engagement des autorisations de programme. Ce décret prévoit en effet que « *dans un délai de deux mois à compter de la date de réception du dossier de demande, l'autorité compétente pour attribuer la subvention informe le demandeur du caractère complet du dossier ou réclame la production des pièces manquantes* ». L'autorité compétente pour attribuer la subvention peut, en outre, par décision visée du contrôleur financier ou de l'autorité chargée du contrôle financier déconcentré, « *autoriser le commencement d'exécution du projet avant la date à laquelle le dossier est complet ou interdire le commencement d'exécution du projet avant la date de la décision attributive de subvention sauf renonciation à la subvention de la part du demandeur* ».

année	trésorerie de fin de gestion (en francs)
1993	174.993.589
1994	236.160.794
1995	327.597.958
1996	331.995.516
1997	364.213.763
1998	493.063.872
1999	569.620.868

(source : rapport du contrôleur financier - gestion 1999)

Votre rapporteur souhaite donc que le ministère prenne les mesures nécessaires afin d'améliorer le rythme d'engagement des autorisations de programme, pour les dépenses financées par le budget et celles financées par le FNDS.

*

* *

Le projet de budget du ministère de la jeunesse et des sports pour l'année 2001 s'inscrit donc dans la continuité de l'action conduite par Madame Marie-Georges Buffet depuis son arrivée à la tête de ce ministère. Il accroît les efforts engagés en faveur de l'accès au sport pour tous, développe les aides aux associations par le biais de subventions, mais également d'aides à l'emploi et à la formation, et développe les moyens consacrés à la lutte contre le dopage.

Votre rapporteur regrette cependant, à l'instar des années précédentes, que le ministère de la jeunesse et des sports verse 76 millions de francs d'indemnité compensatrice au consortium Stade de France, en l'absence de club résident. Il considère que la reconduction de cette indemnité année après année doit conduire le ministère à renforcer ses efforts afin de trouver une solution à ce problème, en trouvant un club résident, ou, en cas d'échec, en envisageant une renégociation de la convention le liant au consortium. Il convient de noter que, même dans l'hypothèse où un club résident venait à s'installer au Stade de France, la charge financière n'en resterait pas moins importante pour l'Etat. En effet, la convention prévoit une garantie de recette pour le consortium. Celle-ci continuerait donc à être versée, minorée des recettes du consortium liées à la présence d'un club résident.

JUSTICE

Rapporteur spécial : **M. Hubert HAENEL**

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits demandés pour la justice pour 2001 progressent de 6,35 % (+ 1,734 milliard de francs) et atteignent 29,03 milliards de francs. Cette hausse intervient après une augmentation du budget de 3,9 % en 2000, 5,6 % en 1999 et de 4 % en 1998.

A structure constante, l'augmentation des crédits est seulement de 3,1 %. En effet, au titre du budget 2001, il est procédé au transfert, sur les budgets des ministères, de la part employeur des cotisations d'assurance maladie des fonctionnaires civils titulaires de l'Etat, précédemment inscrites au budget des charges communes, soit **885,9 millions de francs pour le budget de la justice.**

La part du budget de la justice dans le budget de l'Etat progresse lentement, passant de 1,56 % en 1998 à 1,61 % en 1999, 1,62 % en 2000 et 1,63 % en 2001.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de 2000 à 2001 :

Evolution des crédits de 2000 à 2001

(en millions de francs)

	LF 2000	LF 2001	Variation 2000/2001 en %
Dépenses ordinaires			
. personnel	15.543,77	16.975,06	+ 9,2 %
. fonctionnement	8.636,80	8.961,39	+ 3,75 %
Total dépenses titre III	24.180,57	25.936,45	+ 7,26 %
Interventions (titre IV)	1.793,47	1.755,93	- 2,09 %
Total dépenses	27.974,04	27.692,39	+ 6,61 %
Dépenses en capital			
Titre V			
AP	1.556,20	1.745,00	+ 12,13 %
CP	1.321,20	1.339,00	+ 1,35 %
Titre VI			
AP	21,50	4,00	- 81,39 %
CP	4,00	2,00	- 50 %
Total dépenses en capital			
AP	1.577,70	1.749,00	+ 10,86 %
CP	1.325,00	1.341,00	+ 1,19 %
Total général (DO + CP)	27.299,24	29.033,39	+ 6,35 %

Selon la note de présentation du ministère de la justice, le budget 2001 est marqué par la volonté d'affecter les moyens nécessaires aux réformes entreprises, à savoir la réforme de la justice après la promulgation de la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits de la victime, la réforme des tribunaux de commerce, la mise en oeuvre des décisions des conseils de sécurité intérieure du 8 juin 1998 et du 27 janvier 1999 et la réforme des services pénitentiaires.

II. LES GRANDS SECTEURS

Evolution des crédits répartis entre les cinq agrégats

(en millions de francs)

	Crédits de paiement LFI 2000	Part relative en %	CP LFI 2001	Part relative en %	Augmentation 2000/2001 en %
Administration générale	3.671,77	13,4	3.813,82	13,14 %	+ 3,89 %
Services judiciaires	11.742,19	43,0	12.603,25	43,41 %	+ 7,33 %
Conseil d'Etat et juridictions administratives	841,66	3,1	887,63	3,06 %	+ 5,46
Services pénitentiaires	7.856,10	28,8	8.223,42	28,34 %	+ 4,67 %
Services de protection judiciaire de la jeunesse	3.179,43	11,7	3.505,26	12,07 %	+ 10,25 %

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 2001, les crédits de paiement alloués à l'administration générale progressent de près de 4 % pour atteindre **3,81 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 2000 et passe de 13,4 % à 13,1 % de l'ensemble.

1. La hausse des effectifs

Les effectifs budgétaires de l'administration centrale s'élèvent à 1802 emplois pour 2001, contre 1780 en 2000. Le projet de budget pour 2001 prévoit 13 créations brutes inscrites dans le projet de loi de finances et 10 transferts d'emplois des services déconcentrés vers l'administration centrale, tandis qu'un emploi d'ingénieur est transféré sur le budget des services du Premier ministre. **22 emplois sont donc créés.**

Une dotation de 2 millions de francs est de nouveau inscrite pour revaloriser les primes des agents de catégorie A et de catégorie B. En outre, 88 emplois d'agents administratifs de 2^{ème} classe sont transformés en adjoints administratifs.

Au total, les moyens en personnel augmentent de 123 millions de francs (dont 22,6 millions de francs de transfert au titre des cotisations patronales d'assurance maladie) pour s'élever à 3,305 milliards de francs.

2. Des moyens matériels en augmentation

Les moyens de fonctionnement sont en augmentation de 3 % par rapport à 2000 et s'élèvent à **496,8 millions de francs**. Toutefois, cette hausse cache des évolutions contrastées.

Les crédits « informatique » sont constants (154,3 millions de francs pour 2001 contre 154,9 millions de francs en 2000).

En revanche, les subventions de fonctionnement sont en hausse.

Ainsi, les subventions de fonctionnement pour l'Ordre de la Libération et la Légion d'honneur augmentent respectivement de 500.000 francs et de 2,1 millions de francs.

En outre, en vue des élections municipales, les crédits du chapitre 37-61 (**Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques**, dépenses relatives aux élections) passent de 1,4 million de francs en 2000 à 7,5 millions de francs en 2001.

De même, les dépenses de fonctionnement de la **commission nationale de l'informatique et des libertés** augmentent de près de 2,6 millions de francs pour atteindre 13,1 millions de francs.

3. Des crédits d'équipement en hausse

Certes, le montant des autorisations de programme baisse puisque sont inscrits dans le projet de budget pour 2001, 2 millions de francs en autorisations de programme contre 5 millions de francs en 2000, mais les crédits de paiement passent de 3,5 millions de francs en 2000 à 6,7 millions de francs en 2001.

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 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 progressent de 7,3 % et s'élèvent à 12,60 milliards de francs. Leur part relative dans le budget de la justice augmente légèrement et passe de 43 % à 43,4 %.

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.

En 2000, 382 nouveaux emplois ont été créés, dont 212 magistrats, 155 fonctionnaires et 15 contractuels.

Le projet de budget pour 2001 prévoit la création de 525 nouveaux emplois, dont 307 magistrats et 218 fonctionnaires. En revanche, 8 emplois d'agents administratifs seront transférés des services judiciaires vers les services pénitentiaires au titre de la réforme des services d'insertion et de probation et 4 emplois de greffiers seront transférés vers l'administration centrale.

Votre rapporteur s'étonne de cette dernière décision dans la mesure où de nombreux postes de greffiers sont déjà inoccupés dans un nombre important de juridictions, fragilisant ainsi leur bon fonctionnement.

Le renforcement des effectifs des juridictions doit permettre de répondre à **deux objectifs** :

- **la mise en œuvre des réformes** : ainsi, **327 emplois** seront créés pour assurer la mise en œuvre de **la loi sur la présomption d'innocence** (dont 237 magistrats et 135 fonctionnaires), tandis que **40 emplois de magistrats** sont créés pour introduire **la mixité dans les tribunaux de commerce**.

- l'apport d'une **réponse rapide et systématique à la délinquance des mineurs** conformément aux décisions du conseil de sécurité intérieure, **25 emplois de magistrats et 25 postes de greffiers** sont créés dans les tribunaux pour enfants.

Par ailleurs, 5 postes de magistrat sont créés à la Cour de cassation et les maisons de la justice et du droit bénéficieront de 30 emplois de fonctionnaires.

Le projet de budget pour 2001 prévoit également le recrutement de **200 assistants de justice** supplémentaires dont le nombre total s'élèvera à 1250.

En vue de la réforme du statut de la magistrature, une nouvelle provision de 40 millions de francs est inscrite au chapitre 31-90 (rémunérations des personnels). Les deux premières provisions (38 millions de francs inscrits en 1999 et 2000) seront utilisées pour repyramider le corps des magistrats dans la perspective de la future réforme. Ainsi, 416 emplois du 2^{ème} grade seront transformés en emplois du 1^{er} grade 1^{er} groupe et 1^{er} grade 2^{ème} groupe.

En outre, **11,6 millions de francs** sont inscrits au titre des transformations d'emplois offrant des perspectives d'avancement à 1077 agents essentiellement de catégorie C.

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 2001, ces crédits augmentent de près de 2,9 % par rapport à ceux pour 2000 (dont près de 48 millions de francs de mesures nouvelles) et s'élèvent à **1,37 milliard de francs**.

Cette hausse des crédits est destinée à financer principalement la mise en œuvre des réformes en matière pénale (11,8 millions de francs) et la mise en service de nouveaux bâtiments judiciaires ainsi que la maintenance des locaux (28 millions de francs). En outre, 5,5 millions de francs sont prévus pour la création de 30 nouveaux conseils départementaux d'accès au droit.

Les crédits de **l'Ecole nationale de la magistrature** (chapitre 36-10) sont également en hausse puisqu'ils passent de 185,6 millions de francs à 199,6 millions de francs. Cette dotation de 14 millions de francs se décompose de la manière suivante :

- 2,7 millions de francs pour les moyens de fonctionnement ;
- 2,6 millions de francs pour la création de 8 emplois supplémentaires ;
- 8,8 millions de francs au titre d'une augmentation de postes d'auditeurs de justice.

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 2001 1,84 milliard de francs, soit une diminution de 39,6 millions de francs (- 2,1 %) par rapport à 2000. Il s'agit d'une véritable rupture puisque ces derniers connaissent une forte croissance depuis quelques années :

- 1996 : + 7,6 %
- 1997 : + 7,8 %
- 1998 : + 8,4 %
- 1999 : + 6,4 %

Pour l'année 2001, **197 millions de francs d'économie** sont prévus grâce à la poursuite de la politique de maîtrise des frais de justice. Au contraire :

- **30 millions de francs** doivent financer l'indemnisation des personnes ayant bénéficié de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement ;

- **127 millions de francs sont prévus au titre de la loi renforçant la présomption d'innocence** dont 30 millions de francs pour l'institution d'un appel en matière criminelle et l'indemnisation des jurés, 15 millions de francs au titre des mesures d'investigation sur les conséquences de l'infraction sur les victimes et 73,3 millions de francs pour l'indemnisation des jurés dans le cadre de la résorption du stock des affaires criminelles.

3. Des crédits d'intervention en baisse

Les crédits d'intervention diminuent de 2,9 % et passent de 1,73 milliard de francs en 2000 à 1,68 milliard de francs en 2001.

En réalité, cette baisse globale masque des évolutions très contrastées :

- les subventions pour les dépenses des juridictions de l'ordre judiciaire prévues au chapitre 41-11 diminuent de 54,1 millions de francs ;

- les subventions aux conseils départementaux d'accès au droit, aux associations d'aide aux victimes et de contrôle judiciaire et à la médiation pénale (chapitre 46-01) augmentent de 10 millions de francs.

Les crédits en faveur de l'aide juridique (chapitre 46-12) sont constants sous l'effet de deux mesures inverses :

- **une économie de 102,7 millions de francs est prévue** pour tenir compte de la diminution des admissions à l'aide juridictionnelle ;

- **deux mesures nouvelles d'un montant de 102,7 millions de francs** sont prévues visant l'une à valoriser les plafonds de ressources pour l'admission à l'aide juridictionnelle (30 millions de francs) et l'autre à tenir compte de l'impact de la loi renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes (72,7 millions de francs).

4. Une augmentation des crédits en matière d'équipement qui n'a pas de portée concrète

Les autorisations de programme atteignent 585,5 millions de francs en 2001 contre 805 millions de francs en 2000 et **diminuent donc de 23%**.

Les crédits de paiement pour l'équipement (chapitre 57-60), au contraire, s'élèvent à **836,1 millions de francs** en 2001, contre 585,5 millions de francs en 2000, soit une hausse de 42,8 %.

Il convient cependant de remarquer que pour l'année 2000, 515,5 millions de francs de crédits de paiement étaient ouverts, dont 327,1 millions de francs de reports. Or, au 2 novembre 2000, seulement 195,4 millions de francs avaient été consommés, soit à peine 37,9 %.

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 8,22 milliards de francs en 2001, en progression de 28,3 % par rapport à l'année dernière.

1. Une augmentation des crédits de personnel

Les crédits de personnel progressent de près de 10 % pour atteindre 4,9 milliards de francs.

En 2001, 530 nouveaux emplois sont inscrits (386 avaient déjà été créés en 2000), dont :

- 330 emplois de surveillance¹ ;
- 112 emplois de personnel d'insertion et de probation ;
- 59 emplois de personnel administratif ;
- 16 emplois de contractuel ;
- 10 emplois de personnel de direction ;
- 3 emplois de personnel technique.

Ainsi, pour l'ouverture à la fin du second semestre 2002 des deux premiers établissements de Seysses et du Pontet, 215 emplois sont créés dont 189 personnels de surveillance, le solde des emplois nécessaires pour ces deux établissements étant fourni par redéploiement interne suite à la fermeture des maisons d'arrêt d'Avignon et de Toulouse.

Par ailleurs, le projet de budget pour 2001 prévoit le transfert de huit emplois de personnel administratif de catégorie C de la direction des services judiciaires à la direction pénitentiaire, ainsi que le transfert de deux emplois de services déconcentrés aux services centraux de cette direction.

L'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire bénéficiera également de 15 postes supplémentaires.

Plusieurs mesures intéressant les personnels pénitentiaires sont prévues pour 2001.

D'abord, la réforme statutaire du corps des chefs de service pénitentiaire bénéficiera d'une provision de 4 millions de francs.

Par ailleurs, 8,4 millions de francs sont inscrits au budget 2001 pour introduire une partie modulable dans l'indemnité pour charges pénitentiaires.

¹ Il convient de noter qu'avant son départ, l'ancien Garde des Sceaux, Madame Elisabeth Guigou, a mis fin à un mouvement de mécontentement des surveillants en autorisant le recrutement de manière anticipée de 251 personnels de surveillance, de 50 personnels administratifs et de 30 personnels techniques.

2. Une progression des moyens matériels

Les crédits de fonctionnement augmentent de 3,1 % et s'élèvent à **2,8 milliards de francs**. Ils sont répartis sur quatre chapitres :

- **le chapitre 36-10** (Subvention de fonctionnement aux établissements publics et budgets annexes), qui comprend un nouvel article 51 : Ecole nationale de l'administration pénitentiaire. Etant donné que l'ENAP est transformée en établissement public au 1^{er} janvier 2001, elle va bénéficier d'une subvention de fonctionnement qui englobe des crédits de fonctionnement et de personnel qui s'élèvent à **132,8 millions de francs**.

- **le chapitre 34-05** (Dépenses d'informatique et de télématique), dont les crédits augmentent de 9,4 % par rapport à 2000 et s'élèvent à **52,68 millions de francs**. Ils doivent financer les projets en cours de généralisation.

- **le chapitre 37-23** (Services pénitentiaires, dépenses de santé des détenus), qui dispose de **450,7 millions de francs** de crédits pour 2001, soit 10 millions de francs de moins qu'en 2000 en raison de la diminution attendue du nombre de détenus ;

- **le chapitre 37-98** (Services pénitentiaires, moyens de fonctionnement et de formation) qui dispose de **2,161 milliards de francs en 2001, contre 2,198 milliards de francs en 2000, soit une diminution de 1,7 %**.

En réalité, cette diminution est liée en grande partie à l'ajustement des crédits à la diminution attendue du nombre de détenus (- 29,2 millions de francs), à une non reconduction des crédits (- 26,3 millions de francs), au transfert de crédits de vacation des services pénitentiaires au chapitre 31-96 (- 48,9 millions de francs) et à la transformation de l'ENAP en établissement public, qui entraîne un changement d'imputation budgétaire (- 50,4 millions de francs).

Les services pénitentiaires bénéficient d'un autre côté de **116,8 millions de francs de mesures nouvelles**, dont les plus importantes financièrement sont :

- 30 millions de francs pour la mise à niveau de la maintenance des établissements ;

- 20 millions de francs de revalorisation des rémunérations des détenus classés au service général ;

- 18 millions de francs pour la mise en œuvre de la réforme des services d'insertion et de probation ;

- 13,3 millions de francs pour la prise en charge des escortes des détenus consultants médicaux ;

- 13 millions de francs pour l'amélioration de l'hygiène ;

- 5,5 millions de francs pour l'informatique ;

- 5 millions de francs pour la mise en place du bracelet électronique.

3. La poursuite du programme immobilier pénitentiaire... dans le budget

Pour 2001, **les autorisations de programme atteignent 844 millions de francs**, contre 613,8 millions de francs en 2000 **et les crédits de paiement s'élèvent à 429,1 millions de francs**, contre 599 millions de francs l'année précédente.

Les autorisations de programme obtenues dans le projet de budget pour 2001 se répartissent entre 500 millions de francs pour le programme de rénovation des cinq grands établissements (Fleury-Mérogis, les Baumettes, la Santé, Loos, Fresnes) et 340 millions de francs pour les autres opérations d'entretien des bâtiments et de rénovation du parc classique.

En outre, 4 millions de francs de subvention d'équipement sont prévus dont la moitié pour la sécurisation de chambres au sein des hôpitaux proches des établissements pénitentiaires et l'autre moitié pour subventionner le secteur associatif partenaire de l'administration pénitentiaire.

Il existe cependant un décalage entre l'augmentation croissante des crédits votés par le Parlement afin de réhabiliter, voire de reconstruire le parc pénitentiaire français, et les retards accumulés dans l'utilisation desdits crédits.

Ainsi, en 2000, pour le programme spécial de construction de nouveaux établissements, 754,7 millions de francs de crédits de paiements étaient ouverts, dont la moitié issue de reports de crédits non utilisés. **Or, au 2 novembre dernier, seuls 43,4 millions de francs ont été dépensés !**

Dans une moindre mesure, sur les 443,9 millions de francs de crédits d'équipement ouverts en 2000 pour les services pénitentiaires hors programme spécial de construction, seuls 199 millions de francs avaient été consommés au 2 novembre dernier.

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 2001 enregistrent une augmentation de 10,2 % pour atteindre **3,5 milliards de francs en crédits de paiement**.

Cette forte croissance des crédits à la disposition de la protection judiciaire de la jeunesse confirme la priorité donnée par le gouvernement au traitement de la délinquance juvénile.

1. La poursuite du renforcement des moyens en personnel

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, comme en 2000, dont 230 sont des éducateurs ou des chefs de service éducatif. Par anticipation sur les créations d'emplois de 2002 pour la poursuite du plan décidé par le conseil de sécurité intérieure, **le ministère de la justice est autorisé à recruter en surnombre 300 personnes supplémentaires.**

En outre, **les personnels bénéficieront de plusieurs mesures indemnitaires, pour un montant total de 17,8 millions de francs, soit un montant pratiquement doublé par rapport à celui de l'année dernière.**

2. La confirmation de la hausse des dépenses de fonctionnement

Les crédits affectés aux dépenses de fonctionnement s'élèvent à 2,01 milliards de francs, en progression de 9,6 %.

Ces crédits sont répartis entre le secteur public et le secteur associatif.

Les jeunes pris en charge par le secteur public sont majoritairement des mineurs délinquants (environ 65 % des prises en charge).

Les jeunes pris en charge par le secteur associatif financé par les budgets des départements sont surtout des mineurs en danger. Les prises en charge des mesures de protection judiciaire de la jeunesse dans le secteur associatif financées par le budget du ministère de la justice concernent essentiellement des jeunes majeurs en difficulté et, par ailleurs, des mineurs délinquants.

Les crédits destinés au secteur associatif sont regroupés dans le chapitre 37-33 (Prestations effectuées par le secteur habilité ou conventionné).

Ces crédits augmentent de 10,2 % (soit 42 millions de francs au titre des mesures nouvelles et 108,7 millions de francs au titre des mesures acquises) et s'élèvent à 1,62 milliard de francs. Ils serviront à financer la prise en charge des mineurs délinquants aussi bien dans les **centres éducatifs renforcés** qu'en dehors de ces structures, les mesures de réparation pénale ainsi que le développement des mesures d'investigation et d'orientation éducative.

Par ailleurs, le secteur public disposera de 30,8 millions de francs regroupés dans le chapitre 34-34 pour, notamment :

- créer 9 centres de jour (2,7 millions de francs) ;
- programmer 15 centres de placement immédiat (9,75 millions de francs) ;
- tirer les conséquences de l'arrivée des personnels en aménageant de nouveaux bureaux, en acquérant du matériel informatique etc....(5 millions de francs) ;
- engager des dépenses informatiques (9,35 millions de francs).

3. Les mesures en faveur de l'équipement

Le projet de loi de finances prévoit **100 millions de francs d'autorisations de programme** en 2001 (comme en 2000) et **36 millions de francs de crédits de paiement** (contre 77 millions de francs l'année dernière).

Les autorisations de programme permettront notamment de financer :

- **les opérations immobilières engagées l'année précédente** (32 millions de francs) ;
- **la création de cinq centres de placement immédiat** (40 millions de francs) ;
- **la création et l'adaptation de centres de jour** (8 millions de francs);
- la mutualisation des directions régionales et départementales (5 millions de francs) ;
- **la sécurité et l'entretien du patrimoine** (10 millions de francs).

Ces chiffres doivent cependant être relativisés en raison de la très faible consommation des crédits d'équipement. Alors que 172,4 millions de francs de crédits de paiement étaient ouverts en 2000, au 2 novembre dernier, seuls 43,4 millions de francs avaient été réellement consommés.

E. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le budget des juridictions administratives (le Conseil d'Etat, six cours administratives d'appel et trente-cinq tribunaux administratifs) devrait atteindre, en 2001, **887,6 millions de francs** en crédits de paiement, **soit une progression de 3,06 %** par rapport à l'année dernière.

1. Une augmentation importante des moyens de fonctionnement

Les dépenses en personnel sont en hausse de 10,5 % et atteignent 700,6 millions de francs.

84 postes supplémentaires sont inscrits au projet de budget 2001 dont **41 emplois de magistrats** et **43 emplois de fonctionnaires** pour renforcer les tribunaux administratifs et les cours d'appel.

Le projet de budget pour 2001 comporte la transformation de 45 emplois d'agents administratifs en adjoints administratifs, qui constitue la première tranche d'un plan de transformations sur trois années.

Les crédits de fonctionnement sont en hausse de 2,5 % et s'élèvent à près de 152,2 millions de francs.

Les crédits informatiques (chapitre 34-05) bénéficient de 13,6 millions de francs de mesures nouvelles qui visent à financer la gestion du personnel (1 million de francs) ; le projet Skipper (2,5 millions de francs) ; la gestion financière (2 millions de francs) ; la migration word (11,1 millions de francs) et le projet Jason (2,7 millions de francs).

2. La poursuite des travaux d'équipement

Les crédits du titre V s'élèvent à 40 millions de francs en autorisations de programme en 2001 et à **33 millions de francs en crédits de paiement.**

Les autorisations de programme sont destinées à financer les travaux de modernisation du Conseil d'Etat (8 millions de francs) et les travaux d'aménagement, de sécurité et d'extension dans les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs (32 millions de francs).

III. PRESENTATION DE L'ARTICLE 61 RATTACHE AU PROJET DE LA LOI DE FINANCES : REVALORISATION DES PLAFONDS D'ADMISSION À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Conformément à la loi n °91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle, cette dernière est attribuée aux personnes dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice.

Aux termes de la loi précitée, les plafonds de ressources à l'admission à l'aide juridictionnelle, dont les montants ont été initialement fixés, par la loi de finances pour 1993, à 4.400 francs pour l'aide totale et à 6.600 francs pour l'aide partielle, sont revalorisés chaque année comme la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2000, le montant des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle a été fixé à :

- 4.965 francs par mois pour l'aide totale ;
- 7.449 francs par mois pour l'aide partielle.

Les demandes d'aide juridictionnelle sont passées de 780.634 en 1997 à 778.413 en 1998 et 783.130 en 1999. Après avoir connu une progression ininterrompue entre 1992 et 1997, les demandes d'admission semblent avoir atteint un palier depuis 1997.

En 1999, comme les années précédentes, les rejets ont progressé de 5 %. Le taux de rejet s'élève ainsi à 10 % pour 1999. Les rejets sont motivés majoritairement par des dépassements de ressources (55 % des motifs en 1999) ou par l'absence de pièces justificatives (27 % des motifs).

C'est la raison pour laquelle le gouvernement propose pour 2001 de relever de 3,1 % les plafonds de ressources, puis d'appliquer le dispositif d'indexation mentionné précédemment, à savoir un alignement sur l'évolution de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu (+1,1 %). L'augmentation globale est donc de 4,2 %.

Les plafonds pour 2001 seront les suivants :

- 5.175 francs pour l'aide totale ;
- 7.764 francs pour l'aide partielle.

Le coût de la mesure est évalué à 30 millions de francs inscrits sur le chapitre 46-12 « Aide juridique ». Elle devrait bénéficier à 16.000 personnes, faisant passer le nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle à 720.000.

IV. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Un budget qui ne permettra pas d'appliquer dans de bonnes conditions les réformes introduites par la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits de la victime

Ce projet de loi a été adopté définitivement par le Parlement le 30 mai dernier. Le Sénat a joué un rôle primordial dans l'amélioration de ce texte, notamment en instaurant le recours contre les décisions des cours d'assises et en étendant les attributions du juge des libertés et de la détention.

Le gouvernement a souhaité qu'un grand nombre de mesures entre en application dès le 1^{er} janvier 2001 : il s'agit de l'appel en matière criminelle ; la présence des avocats dès la première heure de la garde à vue ; l'exercice par le juge des libertés et de la détention des compétences actuellement exercées par le juge d'instruction pour le placement ou le maintien en détention provisoire ; les conditions du placement en détention provisoire ainsi que la juridictionnalisation de l'application des peines.

Votre rapporteur se félicite de cette décision. Toutefois, il regrette que le gouvernement ne se soit pas donné les moyens pour faire appliquer ces dispositions dans de bonnes conditions.

Ainsi, il a pu constater lors de ses nombreuses visites sur le terrain qu'aucune disposition n'avait été prise pour assurer la tenue des procès d'assises statuant en appel, soit par la construction de bâtiments, soit par la location de locaux. En conséquence, les audiences de cours d'assises auront lieu au détriment d'autres audiences comme par exemple celles relatives aux affaires correctionnelles.

Le Garde des Sceaux fait remarquer que cette réforme avait été anticipée au niveau des personnels par la création dans les lois de finances pour 1999 et 2000 de 108 postes de magistrats et de 108 postes de greffiers. En outre, le budget pour 2001 prévoirait la création de 75 magistrats et de 36 greffiers pour l'appel aux assises, 85 magistrats et 55 greffiers pour le respect des délais d'audiencement des procès criminels ainsi que 77 magistrats et 44 greffiers pour la juridictionnalisation de l'application des peines.

Votre rapporteur tient à relativiser ces chiffres. D'une part, les formations des magistrats et des greffiers durent respectivement 31 et 12 mois.

Il existe donc un important décalage entre le moment où les postes sont créés et le moment où ils sont réellement pourvus. D'autre part, ces créations sont intervenues à une époque où les taux de vacance étaient très forts tandis que l'activité des juridictions augmentait : les postes créés ont donc servi à renforcer les effectifs des juridictions pour améliorer leur efficacité dans les activités traditionnelles. L'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2001 va donc entraîner, au moins dans un premier temps, un redéploiement des tâches à effectif constant dommageable pour le bon fonctionnement des juridictions.

2. Une prise en compte trop timide des conclusions de la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires

Certes, le projet de budget pour 2001 prévoit la création de 530 emplois, dont 330 surveillants, mais les créations d'emplois administratifs restent notoirement insuffisantes (59 seulement) tandis que seulement trois emplois de personnel technique sont créés. Il convient de rappeler que lors de l'audition de Mme Martine Viallet, directrice de l'administration pénitentiaire par la commission d'enquête, celle-ci avait rappelé qu'une étude réalisée par un consultant extérieur achevée début 2000 avait conclu à une insuffisance de 582 postes dans les domaines administratifs et techniques.

Par ailleurs, eu égard aux sommes nécessaires pour réhabiliter le parc pénitentiaire (évaluées à 13 milliards de francs au minimum), la commission d'enquête s'était prononcée pour le lancement d'une nouvelle loi de programme qui fixerait les objectifs à atteindre, les moyens financiers à y consacrer et permettrait de contrôler la bonne exécution du plan de réhabilitation. Le gouvernement semble opposé à une telle démarche. **Pourtant, le décalage constaté entre l'augmentation croissante des crédits votés par le Parlement afin de réhabiliter, voire de reconstruire le parc pénitentiaire français, et les retards accumulés dans l'utilisation desdits crédits la rend indispensable.**

Votre rapporteur tient à rappeler qu'en 2000, pour le programme spécial de construction de nouveaux établissements, **754,7 millions de francs de crédits de paiements étaient ouverts**, dont la moitié issue de reports de crédits non utilisés. **Or, au 2 novembre dernier, seuls 43,4 millions de francs ont été dépensés !**

3. La conséquence de la multiplication des réformes : une augmentation du budget en trompe l'œil

Le Garde des Sceaux se félicite du nombre de postes créés depuis 1998 : 4481 en quatre ans. Pourtant, ce gonflement des effectifs n'a eu qu'une répercussion très limitée sur la durée moyenne de traitement des affaires, tandis que la productivité des juridictions mesurée en nombre de décisions par magistrat n'a pas connu d'amélioration sensible.

Ce décalage entre l'effort budgétaire réel et le relatif blocage du fonctionnement de la justice se justifie de plusieurs manières. D'abord, les gains de productivité enregistrés par les magistrats depuis près de 20 ans atteignent leur limite, tandis qu'une grande partie des postes créés n'ont pas encore été pourvus en raison de la durée de la scolarité.

Ensuite, la multiplication des réformes ne permet pas d'utiliser les postes créés pour résorber les retards accumulés dans le traitement des contentieux, tandis que les magistrats du Parquet sont appelés à exercer de plus en plus d'activités extra-juridictionnelles.

Enfin, en conséquence, il existe un mécontentement croissant de la part des magistrats et des fonctionnaires de la justice qui, malgré les engagements de leurs ministres successifs, n'observent pas une amélioration de leurs conditions de travail.

4. L'absence de réflexion sur l'aide juridictionnelle

L'aide juridictionnelle s'est fortement développée depuis la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 et elle constitue désormais la principale ressource d'un nombre non négligeable d'avocats, ce qui n'est pas sans poser de difficulté sur l'évolution de la profession d'avocat. Par ailleurs, le développement des tâches demandées aux avocats, qui doivent désormais être présents dès la première heure de la garde à vue, lors de la pose du bracelet électronique et dans les prisons, ainsi que l'inadaptation du calcul de leurs prestations tendent à gripper le système de l'aide juridictionnelle et à créer des mécontentements au sein de la profession d'avocat.

Votre rapporteur regrette qu'aucune valorisation de l'unité de valeur ne soit intervenue cette année et demande qu'une réflexion d'ensemble soit engagée sur l'aide juridictionnelle afin que chaque avocat participe à la défense des moins aisés sans pour autant que cette tâche ne le pénalise trop financièrement.

5. L'enterrement de certaines réformes pourtant très attendues

Alors que la loi n° 98-1163 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits est promulguée depuis le 18 décembre 1998, certaines dispositions ne sont toujours pas entrées en vigueur faute de décret d'application. Il s'agit notamment de l'extension du domaine de l'aide juridictionnelle à la transaction avant la saisine d'une juridiction ainsi que de l'application des dispositions relatives à l'aide juridictionnelle, sans condition de ressources, aux personnes formulant une demande devant les juridictions des pensions militaires.

Par ailleurs, l'ancienne ministre de la justice, Madame Elisabeth Guigou, avait fait de la réforme de la carte judiciaire une priorité et avait créé une mission dans cet objectif. En trois ans, celle-ci a supprimé 36 tribunaux de commerce et il semble que le deuxième décret de suppression de certains tribunaux de commerce soit bloqué depuis plus de six mois. Par ailleurs, le chef de la mission en charge de la réforme de la carte judiciaire a été nommé récemment à la direction des services judiciaires sans être remplacé. L'urgence de cette réforme paraît devoir donc être tempérée.

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : **M. Henri TORRE**

Le budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer ne rassemble pas l'ensemble des crédits consacrés par l'Etat à l'outre-mer. Les autres crédits sont recensés dans un « jaune » budgétaire.

Les crédits du secrétariat d'Etat servent à financer ses missions, qui sont les suivantes :

- l'exercice de l'entière autorité gouvernementale civile dans les territoires d'outre-mer ;

- l'exercice, dans les départements d'outre-mer, des attributions qui sont en métropole celles du ministère de l'intérieur ;

- la coordination de l'action gouvernementale en matière législative et administrative dans les départements d'outre-mer ;

- la coordination de l'action gouvernementale en matière de développement économique.

I. PRESENTATION DU PROJET DE BUDGET POUR 2001

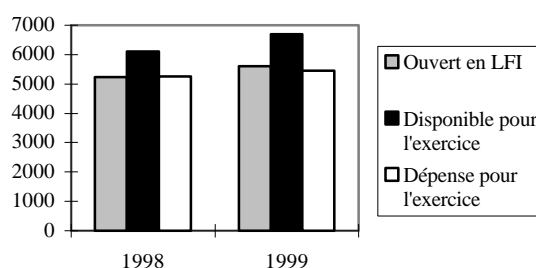
A. EVOLUTION GENERALE DES CREDITS

1. Le projet de budget ne reflète pas les crédits disponibles

L'enveloppe du budget de l'outre-mer inscrite dans le projet de loi de finances pour 2001 ne correspond pas au montant des crédits que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer devra gérer au cours de l'exercice 2001.

Le graphique ci-dessous met en évidence le phénomène suivant : si les crédits dépensés chaque année par le ministère de l'outre-mer correspondent globalement aux crédits ouverts en loi de finances, la différence entre d'une part les crédits votés et les crédits consommés et, d'autre part, les crédits disponibles est importante, de l'ordre de 15 % à 20 % selon les années.

Comparaison entre les crédits ouverts en LFI, les crédits disponibles et les dépenses pour l'exercice 1999
(en millions de francs)



Chiffres : rapport du contrôleur financier sur l'exercice 1999

L'écart entre les crédits votés en loi de finances et les crédits disponibles s'explique par le fait que les budgets des différents ministères ne prennent en compte ni les fonds de concours qui les abonderont en cours d'exercice, ni les crédits reportés d'un exercice sur l'autre. En outre, les lois de finances rectificative peuvent accorder de nouveaux crédits aux départements ministériels.

Dans le cas du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, l'écart est important puisque **le « matelas » de crédits inutilisés chaque année est de l'ordre du milliard de francs.**

La persistance de l'écart entre les crédits disponibles et les crédits votés au budget de l'outre-mer s'explique en partie par le rattachement de fonds de concours (85 millions de francs essentiellement au titre des fonds structurels en 1999) et par l'ouverture de nouveaux crédits en loi de finances rectificative (166 millions de francs en 1999).

Mais la principale explication est l'existence du volume important des reports, dont le montant a d'ailleurs presque doublé depuis trois ans.

Comparaison des dotations en loi de finances et de l'évolution des reports de crédits

(en millions de francs)

	Dotation LFI	Reports de l'exercice précédent	% des reports dans la dotation LFI
1998	5.230	594	11.4
1999	5.604	863	15.4
2000	6.373	1.133	17.8

Chiffres : rapports du contrôleur financier, secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur que l'année 2001 sera marquée par une modification de la clef de répartition qui préside à la traduction en crédits de paiement des autorisations de programme dans le sens d'une montée en charge plus progressive des crédits de paiement, de manière à attribuer moins de crédits de paiement la première année que la deuxième année, voire d'un passage de deux à trois ans pour la réalisation des autorisations de programme. Cette mesure ne permettra pas de résorber le stock de reports, mais devrait contribuer à limiter son accroissement.

2. Le budget voté ne reflète pas la répartition des crédits par titre

Le budget de l'outre-mer présente la particularité de comporter deux chapitres « réservoir », dont les crédits sont répartis en cours d'exercice entre d'autres chapitres du budget du secrétariat d'Etat, voire transférés vers les budgets d'autres ministères :

- **le chapitre 46-01**, sur lequel est inscrite la « créance de proratisation », qui désigne les crédits que l'Etat « économise » du fait du niveau moindre du revenu minimum d'insertion outre-mer et « recycle » au budget du secrétariat d'Etat pour financer des actions en faveur des bénéficiaires du RMI outre-mer.

En 1999, les trois quarts des crédits de la créance de proratisation ont été transférés de leur titre IV d'origine vers le titre VI et les dépenses en faveur du logement outre-mer. Les crédits restant ont été transférés au fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) et, de manière marginale (18 millions de francs) vers les budgets des ministères du logement et de la ville ;

- **le chapitre 68-93** consacré aux actions diverses en faveur de la Nouvelle-Calédonie sont répartis en cours d'exercice entre les différents chapitres ou articles du budget du secrétariat d'Etat consacrés à la Nouvelle-

Calédonie (en 1999, 152 millions de francs au titre IV et 232 millions de francs au titre VI).

Le tableau ci-dessous s'efforce de retracer l'impact pour 1999 de la répartition des deux chapitres « réservoir » sur la part de chacun des titres dans le budget du secrétariat d'Etat. Il en ressort que le « bleu » sur lequel le Parlement s'est prononcé minorait la part du titre VI des subventions d'investissement au profit du titre IV et des dépenses d'intervention.

Répartition par titre en 1999 des crédits de l'outre-mer avant et après répartition des chapitres « réservoir » *

(en milliers de francs)

	Budget voté en 1999	% du total	Budget après répartition des chapitres 46-01 et 68-93	% du total
Titre III	1 064 705,0	18,9	1 066 350,0	19,0
Titre IV	2 871 438,0	51,2	2 401 837,0	42,8
Titre V	36 321,0	0,6	39 321,0	0,7
Titre VI	1 631 558,0	29,1	2 096 496,0	37,4
Total	5 604 022,0	100,0	5 604 004,0	100,0

Précisions : l'écart entre les deux totaux vient du transfert de 18 millions de francs du chapitre 46-01 vers les ministères du logement et de la ville ; les crédits répartis tiennent compte des mouvements de crédit en cours d'exercice (reports, abondement loi de finances rectificatives, etc.), ce qui explique pourquoi le montant des crédits répartis est supérieur au montant des chapitres réservoir en loi de finances initiale. Par ailleurs, le rapport du contrôleur financier sur l'exécution 99 reprend la répartition du 68-93 pour l'année 1998. Aussi, les pourcentages après répartition ne doivent être considérés que comme des ordres de grandeur.

Chiffres : PLF 1999, rapport du contrôleur financier sur l'exécution 99

3. Les différences entre le budget 2000 et le projet pour 2001

Le projet de budget pour 2001 s'établit à 6.815 millions de francs contre 6.373 millions de francs l'année dernière, soit une progression de 442 millions de francs (6,9 %).

Les modifications de structure sont moins importantes que l'année dernière. A structure constante, le projet de budget est de 6.767 millions de franc, soit une augmentation de 393 millions de francs (6,2 %).

Les modifications du périmètre du budget de l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001

- 740.000 francs en provenance du budget de l'intérieur ;
- 1,735 million de francs transférés au budget des services généraux du Premier ministre ;
- 879.000 francs transférés au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- 5,03 millions de francs en provenance des charges communes ;
- 1,325 million de francs transféré au budget du ministère de la jeunesse et des sports ;
- 52,79 millions de francs en provenance du ministère de l'éducation nationale ;
- 13 millions de francs transférés au ministère de l'éducation nationale ;
- 7 millions de francs en provenance du ministère des affaires étrangères.

Au total, les changements de structure aboutissent à majorer de 48,6 millions de francs les crédits de l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001.

L'augmentation de 393,4 millions de francs à structure constante des crédits de l'outre-mer se décompose en une augmentation de 406 millions de francs des dépenses ordinaires et une baisse de 13,5 millions de francs des dépenses en capital.

Evolution des crédits inscrits au budget de l'outre-mer

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
Titre III	1 065,6	1 100,5	3,3%	34,9
Titre IV	3 652,3	4 073,0	11,5%	420,7
Dépenses ordinaires	4 718,0	5 173,5	9,7%	455,5
<i>Dépenses ordinaires à structure constante</i>	<i>4 718,0</i>	<i>5 124,9</i>	<i>8,6%</i>	<i>406,9</i>
Investissements	39,7	32,5	-18,1%	-7,2
Subventions d'investissements	1 615,4	1 609,0	-0,4%	-6,4
Dépenses en capital	1 655,1	1 641,6	-0,8%	-13,5
TOTAL	6 373,2	6 815,2	6,9%	442
<i>dont solde des transferts entre ministères</i>		<i>48,6</i>		
Total à structure constante	6 373,2	6 766,6	6,2%	393,4

- la baisse de 13,5 millions de francs des **dépenses en capital** s'explique par la réduction importante (60 millions de francs) des crédits du chapitre 68-93 relatif aux actions en faveur de la Nouvelle-Calédonie. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur que cette baisse s'expliquait largement par des raisons techniques : compte tenu de la difficulté à dépenser les crédits de ce chapitre, il a été décidé que les autorisations de programme seraient traduites en crédits de paiement par tranche de trois ans au lieu de deux. Par conséquent, et compte tenu des reports de crédits existant, les besoins d'inscription en crédits de paiement sont inférieurs à ce qu'ils étaient jusqu'à cette année.

La baisse des crédits du chapitre 68-93 est compensée partiellement par une augmentation des crédits de la plupart des autres chapitres d'investissement.

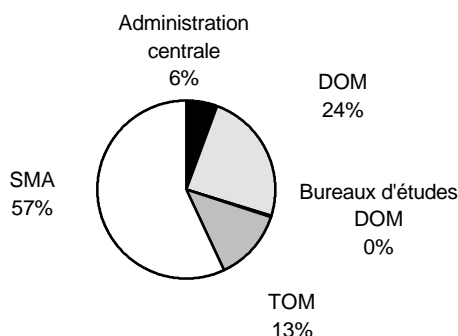
- l'augmentation de 406 millions de francs des **dépenses ordinaires** s'explique surtout par la montée en charge des emplois jeunes (+ 214 millions de francs) et par le financement des mesures prévues par le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer (+ 325 millions de francs).

Les mouvements au sein du personnel du secrétariat d'Etat à l'outre mer

Les effectifs budgétaires du secrétariat d'Etat à l'outre-mer diminuent pour la troisième année consécutive et s'établiront en 2001 à 5.047, contre 5.060 en 2000 et 5.547 en 1999.

Cette baisse résulte essentiellement de la diminution des effectifs militaires, qui constitueront pourtant encore plus de la moitié des effectifs totaux.

Répartition des effectifs budgétaires du secrétariat d'Etat à l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001



Parmi les personnels civils, l'année 2001 sera marquée par la suppression de quatre emplois de sous préfets, qui s'explique par la transformation des secrétariats généraux à l'action économique (SGAE) en secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR). De ce fait, les quatre emplois sont transférés au budget des services du Premier ministre.

En outre, du fait des évolutions statutaires de la Nouvelle-Calédonie, les personnels de statut local sont largement intégrés dans la fonction publique d'Etat, si bien que 66 emplois de recrutés locaux sont transformés en 61 emplois de titulaires.

Enfin, on constate un écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels du secrétariat d'Etat. Ainsi, en 1999, 5.547 emplois budgétaires servaient à rémunérer 5.513 agents. En 2000, un agent rémunéré par le secrétariat d'Etat était mis à disposition à la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie.

B. PRÉSENTATION DES AGREGATS

1. Une nouvelle présentation des crédits

La répartition des chapitres, et des articles qui les composent, entre différents agrégats a changé dans le projet de loi de finances pour 2001.

Aux cinq agrégats précédents ont été substitués trois agrégats. Cette évolution est positive car elle marque l'orientation vers une **présentation plus fonctionnelle des crédits**. En effet, la nouvelle présentation, si elle peut encore être parfaite sur certains points, permet de mieux mettre en relation les missions du secrétariat d'Etat et les moyens humains, matériels et financiers qui sont consacrés à chacune d'elles.

Pour mémoire, le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de l'outre-mer entre le projet de loi de finances pour 2000 et le projet de loi de finances pour 2001 selon l'ancienne présentation.

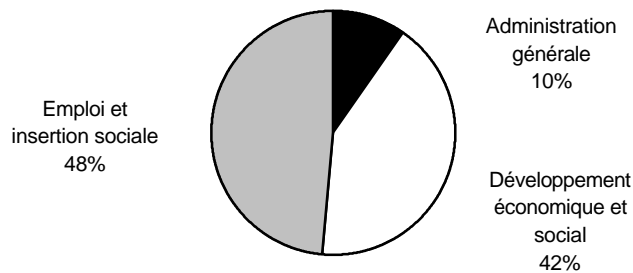
Evolution des crédits de l'outre-mer selon les anciens agrégats

(en milliers de francs)

	PLF 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
01 Administration générale	1 072 849	1 106 806	3,2%	33957
02 Action en faveur des collectivités locales, des établissements publics et de divers organismes	525 026	568 244	8,2%	43218
03 Action en faeur de l'emploi et de l'insertion sociale	3 148 810	3 521 580	11,8%	372770
04 Action en faveur du logement	918 000	950 000	3,5%	32000
05 Action en faveur de l'investissement et du développement économique et social	700 148	668 564	-4,5%	-31584
TOTAL	6 364 833	6 815 194	7,1%	450361

Les nouveaux agrégats se répartissent de la façon suivante dans le projet de loi de finances pour 2001 :

Répartition par agrégat des crédits de l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001



2. Agrégat 31 : Administration générale

Le nouvel agrégat 31 « *Administration générale* » est décrit dans le « bleu » comme ayant deux composantes : une fonction « *état major* », qui consiste à concevoir les textes réglementaires et d'autre part à allouer et coordonner les moyens, et une fonction « *support* », qui consiste à mettre en œuvre au plan local la politique de l'Etat outre-mer.

Les crédits de cet agrégat sont reproduits en **annexe 1**.

L'agrégat administration générale regroupe près des deux tiers des dépenses de personnel du secrétariat d'Etat (556 millions de francs sur 899 millions de francs en 2001). Les **dépenses de personnel** représentent 90 % des dépenses de l'agrégat.

Les dépenses de personnel sont marquées par un transfert des crédits consacrés aux personnel de statut local en Nouvelle-Calédonie vers les rémunérations et charges sociales des titulaires, en raison des évolutions statutaires des agents de l'Etat en Nouvelle-Calédonie.

Les **dépenses de fonctionnement** de l'agrégat augmentent de 5 %, principalement en raison de l'augmentation de 4,4 millions de francs des moyens des services, liés à l'augmentation des moyens des services de l'Etat en Nouvelle Calédonie (+ 2,4 millions de francs) et à des dépenses d'équipement informatique (+ 1,8 millions de francs).

Les dépenses de fonctionnement de cet agrégat comprennent également des **chapitres dont le montant des crédits réellement consommés est souvent sans rapport avec les montants inscrits en loi de finances.**

Ainsi, en 1999, 2,3 millions de francs ont été consommés sur le chapitre 46-93 des secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques, pour une dotation en PLF 2001 de 388 millions de francs. De même, le chapitre 37-91 consacré aux frais de justice est doté comme chaque année de 3 millions de francs alors que le montant des mandatements sur ce chapitre s'élevait en 1999 à 108,3 millions de francs.

L'administration fait valoir que les dépenses de ces chapitres sont imprévisibles (ce qui explique que les crédits de ces chapitres sont « évaluatifs ») et que, dès lors, il est préférable de s'en tenir à des dotations arbitraires en loi de finances, quand bien même elles seraient éloignées de la réalité. En 2000, le montant final des dépenses du chapitre 37-91 serait proche de l'enveloppe ouverte en loi de finances.

Evolution des crédits du chapitre 37-91 « Frais de justice » entre 1995 et 1999

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999
Dotation LFI	3	3	3	3	3
Crédits ouverts*	15,8	60,9	81,6	151,2	75,7

* Ce tableau a été adressé à votre rapporteur en réponse à son questionnaire budgétaire. Il recense les crédits ouverts au titre de chaque exercice en loi de finances et en loi de finances rectificative. **Ces montants diffèrent des dépenses effectives qui figurent dans les rapports du contrôleur financier : 161,7 millions de francs en 1998 et 108,3 millions de francs en 1999.**

Les **dépenses d'investissement** relevant de l'agrégat « *Administration générale* », inscrites au chapitre 57-91, diminuent de 15 %. Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du secrétariat d'Etat, cette baisse s'explique par une modification de la clef de répartition présidant à l'ouverture des crédits de paiement.

L'ancienne clef consistait à accorder au titre des crédits de paiement 57 % des autorisations de programme ouvertes la première année, puis 43 % la deuxième année. La nouvelle clef serait de 40% puis 60 %, ce qui expliquerait la réduction du besoin de crédit de paiement. En d'autres termes, ce ne serait pas le niveau des investissements qui baisserait, mais le rythme de leur réalisation qui serait modifié. Il conviendra de vérifier dès la loi de finances pour 2002 si cette explication correspond à la réalité.

Ce lissage dans le temps de l'ouverture des crédits de paiement pourrait contribuer à limiter le gonflement des reports de crédits. Sur les

18 millions de francs ouverts en loi de finances pour 1999 sur ce chapitre, 9 millions de francs ont été reportés sur 2000.

3. Agrégat 21 : Action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale

Le nouvel agrégat 21 « *Action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale* » regroupe trois types de dépenses : les dépenses relatives à l'insertion économique et sociale dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte, l'insertion économique et sociale dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, et le service militaire adapté.

Les crédits de cet agrégat sont présentés de manière détaillée en **annexe 2**.

a) Le service militaire adapté

Les militaires représentent plus de la moitié des effectifs du secrétariat d'Etat mais seulement 38 % des rémunérations.

Le coût total du service militaire adapté représente 6 % du budget de l'outre-mer en 2001.

Evolution des crédits du service militaire adapté

(en milliers de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en %
Personnel	334 024	343 420	3%
Alimentation (34-42)	40 781	41 391	1%
Fonctionnement (34-96)	57 905	57 905	0%
Frais de justice (37-10)	1 070	1 070	0%
Equipement administratif (57-91)	6 000	7 380	23%
Total	439 780	451 166	3%

Le service militaire adapté a été mis en place par la loi du 28 octobre 1997, et notamment par ses dispositions relatives au volontariat. « *Il permet aux jeunes ultramarins volontaires de recevoir une formation professionnelle dans un cadre militaire au sein des formations du soutien militaire d'aide à l'insertion* ».

Le rôle du secrétariat d'Etat dans le SMA est, d'une part, de déterminer les orientations et les objectifs à atteindre en matière de formation professionnelle et, d'autre part, de prévoir « *à son budget les emplois et les crédits nécessaires au fonctionnement, à l'investissement et au soutien du*

service militaire adapté, à l'exception des dépenses inhérentes aux activités militaires qui sont financées par le budget du ministère de la défense. »

Quelques éléments sur le SMA

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a apporté à votre rapporteur les éléments suivants relatifs au SMA :

« - Principales orientations

- *Montée en puissance et recrutement des volontaires.*
- *Féminisation accrue en application de la nouvelle loi.*
- *Une durée initiale de formation des stagiaires fixée à 12 mois. Cette période peut être prolongée par un complément de formation. La durée totale ne peut excéder 24 mois.*
- *Augmentation en 2001 du rythme de montée en puissance des volontaires + 50 % par rapport à l'année 2000 (+ 900 volontaires prévus en 2001, répartis sur l'ensemble des unités du SMA).*
- *un effort de contraction des structures ainsi qu'une rentabilisation accrue du personnel d'encadrement a permis de maintenir l'ensemble des formations en 2000. Les unités du SMA avec l'augmentation des volontaires et la suppression supplémentaire de postes de cadre atteindront un seuil de rentabilisation maximum en 2001.*

- Calendrier prévu

L'année 1999 a vu les premiers volontaires recrutés. Ils se sont substitués à 1.000 appelés et à 31 cadres. En 2000, ce sont 600 volontaires supplémentaires qui ont été recrutés. Ils se sont substitués à 1.000 appelés et à 80 cadres.

En 2001, ce sont 900 postes de volontaires supplémentaires qui seront créés, gagés par 900 postes d'appelés, 30 postes de cadres et 2 postes de personnels civils.

Ainsi, en trois ans (1999-2001), le SMA a ouvert 2.000 postes de volontaires.

La part des volontaires stagiaires atteindra en 2001 75 % de l'ensemble des volontaires au lieu de 65 % en 2000. »

b) Le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM)

Le chapitre 44-03 du budget du secrétariat d'Etat regroupe les crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM).

Les crédits du FEDOM s'élèvent à 2.640 millions de francs dans le projet de budget pour 2001, contre 2.101 millions de francs l'année précédente, soit une augmentation de 588 millions de francs (+ 26 %). **Le FEDOM représente près de 40 % des crédits du secrétariat d'Etat.**

Il convient de relever que la progression des crédits du FEDOM est supérieure à l'augmentation totale des crédits de l'outre-mer (442 millions de francs). Par conséquent, l'augmentation des aides à l'emploi a été partiellement gagée par la réduction de moyens consacrés à d'autres missions du secrétariat d'Etat.

L'évolution des crédits du FEDOM dans le projet de budget pour 2001 présente quatre caractéristiques :

- la montée en charge des **emplois-jeunes** se poursuit (+ 214 millions de francs). Depuis 1999, le montant des crédits consacrés aux emplois jeunes a augmenté de 86 %. En 2001, 829 millions de francs serviront à financer environ 13.200 emplois-jeunes (3.000 de plus qu'en 2000) ;

- les **nouveaux dispositifs prévus par le projet de loi d'orientation** sont financés à hauteur de 290 millions de francs, répartis entre les projets initiative jeunes (100 millions de francs)¹, l'allocation de retour à l'activité (90 millions de francs)², le congé-solidarité (40 millions de francs)³, et la nouvelle mouture de la prime à la création d'emploi (10 millions de francs sur les 20 millions de francs inscrits au projet de budget correspondent à l'application du projet de loi)⁴ ;

- des moyens nouveaux sont mis à la disposition du FEDOM pour **compenser**, très partiellement en 2000 (50 millions de francs), **la baisse du montant de la créance de proratisation** qui résulte de l'alignement progressif au niveau de la métropole du revenu minimum d'insertion versé outre-mer, dont une partie des crédits abonde le FEDOM en cours d'exercice.

Cette dotation est surprenante car le principe de la créance de proratisation était que l'Etat consacrait à l'insertion outre-mer des crédits d'un montant équivalent à la différence entre le coût du RMI outre-mer et ce que le RMI outre-mer aurait coûté s'il était aligné au niveau de la métropole. Si l'alignement du niveau du RMI ne se traduit pas par une baisse simultanée et de même montant de la créance de proratisation, la réforme ne se fera pas à coût budgétaire constant pour l'Etat.

¹ *Le projet initiative jeunes (PIJ)* « est conçu comme une aide au projet professionnel pour les jeunes de moins de trente ans désirant soit créer une entreprise dans les départements d'outre-mer, soit suivre une formation professionnelle hors du département d'outre-mer. »

² *L'allocation de retour à l'activité sera* « destinée à encourager le retour à l'activité des bénéficiaires des minima sociaux. »

³ *Avec le congé-solidarité*, « il s'agit de mettre en place un dispositif spécifique adapté à l'outre-mer, permettant un départ en préretraite à 55 ans compensé par l'embauche de jeunes. »

⁴ *Le projet de loi d'orientation prévoit que la prime pourra être versée aux* « entreprises exportant au moins 20 % de leur production ». *Ce dispositif est également appelé* « prime de désenclavement ».

- les **contrats-emplois-consolidés** disposeront de moyens renforcés « pour faire face à des frais de gestion du CNASEA et à l'augmentation du SMIC ».

Evolution des crédits du FEDOM depuis 1999

(en milliers de francs)

	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	Evol. 01/00 en volume	Evol. 01/00 en %	Evol. 01/99 en volume	Evol. 01/99 en %
Contrats emploi-solidarité	662 200	631 500	630 000	-1500	0%	-32200	-5%
Contrats emplois-consolidés	291 700	291 700	336 000	44300	15%	44300	15%
Contrats d'insertion par l'activité	179 400	186 000	189 000	3000	2%	9600	5%
Contrats d'accès à l'emploi	495 800	354 000	348 000	-6000	-2%	-147800	-30%
Primes à la création d'emploi	14 600	12 000	20 000	8000	67%	5400	37%
Créance de proratisation			50 000	50000		50000	
Contrats de retour à l'emploi	10 000	10 000	7 000	-3000	-30%	-3000	-30%
Etudes	1 000	1 000	1 000	0	0%	0	0%
Emplois jeunes	445 000	615 000	829 000	214000	35%	384000	86%
Projet initiative jeunes			100 000	100000		100000	
Congé solidarité			40 000	40000		40000	
Allocation de retour à l'activité			90 000	90000		90000	
Total	2 099 700	2 101 200	2 640 000	538800	26%	540300	26%

NB : Le montant réel des crédits du FEDOM en 1999 était de 1.808 millions de francs, car les crédits des contrats emplois consolidés étaient alors inscrits au budget de l'emploi et de la solidarité. Pour permettre la comparaison, ces crédits ont été intégrés au montant des crédits de 1999, pour un montant identique à celui de 2000.

NB 2 : le dispositif des contrats de retour à l'emploi a été mis en extinction. Les crédits inscrits en 2001 serviront à financer les contrats existants. Cet article sera doté jusqu'à l'expiration des contrats existants.

En 2000, le gouvernement avait financé ses priorités en matière d'aide à l'emploi (+ 170 millions de francs pour les emplois-jeunes) par une diminution des crédits consacrés aux dispositifs jugés moins prioritaires (- 141 millions de francs pour les contrats d'accès à l'emploi et - 31 millions de francs pour les contrats emploi-solidarité).

En 2001, les priorités du gouvernement ne sont pas financées par redéploiement mais par une augmentation nette des crédits disponibles.

Votre rapporteur relève que les crédits du FEDOM ne sont généralement pas entièrement consommés au cours de l'exercice budgétaire. A la fin de l'exercice 1998, 122 millions de francs ont été reportés sur 1999. A la fin de 1999, 281 millions de francs étaient disponibles et 180 millions de francs ont été reportés sur l'exercice 2000. Le même phénomène devrait être constaté en 2000. Les reports portent essentiellement sur les dispositifs longs, et notamment les emplois-jeunes, qui rencontrent des difficultés de recrutement outre-mer.

c) *Les crédits de l'action sociale, culturelle et de coopération régionale*

Le chapitre 46-94 du budget du secrétariat d'Etat comporte des subventions à plusieurs dispositifs d'aide à la formation ou à l'insertion des ultramarins. Dans le budget 2001, ce sont les aides à la formation à Mayotte qui sont les plus privilégiées, avec 8 millions de francs supplémentaires.

Ce chapitre abrite également trois fonds, dont deux sont issus des dispositions du projet de loi d'orientation :

- le fonds d'aide aux échanges artistiques et culturels est géré en commun avec le ministère de la culture. Le secrétariat d'Etat lui consacre trois millions de francs par an depuis trois ans (article 10). Le ministère de la culture fournit le même effort financier ;

- le nouveau fonds de promotion des échanges sera de 12 millions de francs, qui constituent des moyens nouveaux. Ce fonds aurait surtout vocation à financer des voyages, notamment dans le cadre de rencontres sportives ;

- les nouveaux fonds de coopération régionale : le projet de loi d'orientation crée trois fonds de coopération régionale (Guadeloupe-Martinique, Guyane, Réunion) qui ont pour but de renforcer l'insertion des départements français dans leur environnement régional. Ils s'inscrivent dans la logique du fonds interministériel pour la coopération Afrique-Caraïbes (FIC) créé en 1990 et géré par le ministère des affaires étrangères. Ils pourraient même se substituer à lui puisque, sur les 20 millions de francs dont disposeront les fonds en 2001, 7 millions de francs sont en provenance du budget des affaires étrangères et 13 millions de francs constituent des moyens nouveaux.

Au total, sur les 44 millions de francs supplémentaires (229 millions de francs contre 185 millions de francs) dont sera doté le chapitre 46-94 en 2001, 32 millions de francs serviront à financer les nouveaux fonds.

4. Agrégat 22 : Action en faveur du développement économique et social

Le nouvel agrégat 22 « *Action en faveur du développement économique et social* » regroupe trois types de dépenses : les actions en faveur du fonctionnement des collectivités locales d'outre-mer, les actions en faveur

de l'investissement outre-mer et les actions en faveur du logement outre-mer. Il comprend également la « créance de proratisation ».

Les crédits de cet agrégat font l'objet de **l'annexe 3**.

a) La « créance de proratisation »

L'article 11 du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer, adopté conforme par les deux assemblées en première lecture, prévoit l'alignement en trois ans du niveau du revenu minimum d'insertion versé outre-mer sur le niveau métropolitain.

Logiquement, la créance de proratisation disparaît en trois ans.

L'année 2001 marque la première tranche de la baisse de la créance de proratisation. Son montant passe de 878 millions de francs à 652 millions de francs.

La répartition de la créance de proratisation depuis 1996

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Logement	620,0	635,5	611,9	634,1	878,6	652,0
Insertion	192,6	184,6	196,7	197,5	673,5	495,5
Total	812,6	820,0	808,7	831,7	205,0	156,5*

* Ce montant sera complété par 50 millions de francs inscrits au chapitre 44-03 (FEDOM)

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

b) Les actions en faveur du fonctionnement des collectivités locales

Les actions en faveur des collectivités locales sont de deux ordres.

En premier lieu, plusieurs chapitres du budget de l'outre-mer attribuent des **subventions**. Les crédits du chapitre 41-51 diminuent de 22 % en raison de l'ajustement des crédits aux besoins constatés. Ce chapitre compense aux collectivités une exonération de taxes foncières (article L. 2335-3 du code général des collectivités territoriales et article 16 de la loi de finances pour 1988). Les dépenses n'ont pas dépassé 24 millions de francs en 1999 et 2000, c'est pourquoi il a été décidé de porter de 32 millions de francs à 25 millions de francs la dotation de ce chapitre.

Les crédits du chapitre 41-91 diminuent en raison d'un transfert de crédits au ministère de l'éducation nationale.

En second lieu, sont inscrites au budget de l'outre-mer les **dotations versées aux collectivités locales de Nouvelle-Calédonie en application des évolutions statutaires**. La dotation globale de fonctionnement et la dotation globale de compensation sont indexées sur le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) résultant des articles 1613-1 et 1613-2 du code générale des collectivités territoriales, qui s'établit à 3,42 % en 2001.

La progression de la dotation globale de compensation est toutefois inférieure car tous les transferts de compétence n'ont pas eu lieu et certains crédits (1,3 million de francs) sont rapatriés au ministère de la jeunesse et des sports.

L'année 2001 est marquée par le transfert au budget de l'outre-mer de la dotation globale de construction et d'équipement des collèges. Ces crédits figuraient auparavant au budget de l'éducation nationale. Il convient de relever que cette dotation est indexée sur le taux de progression de la population scolarisée dans les collèges d'enseignement public¹ alors que la dotation correspondante en métropole, la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) est indexée sur le taux de progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Evolution des trois dotations aux collectivités locales de Nouvelle-Calédonie

(en millions de francs)

	2000	2001
Dotation globale de compensation	11.723	10.659
Dotation globale de fonctionnement	393.955	407.787
Dotation globale de construction et d'équipement des collèges	50.956	52.790

c) Les actions en faveur de l'investissement

Le budget de l'outre-mer abrite deux fonds consacrés au financement d'investissements outre-mer, le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (**FIDOM**) et le fonds d'investissement pour le développement économique et social (**FIDES**).

¹ L'article 1^{er} du décret n°2000-578 du 22 juin 2000, pris en application de l'article 181 de la loi, organique n°99-209 du 19 mars 1999, précise que le montant initial de la dotation est égal à la moyenne des dépenses d'investissement effectivement réalisées par les provinces au cours des exercices 1997 à 1999. Le secrétariat d'Etat a indiqué à votre rapporteur que la dotation de 2000 était susceptible d'être abondée « à hauteur de 12,539 millions de francs pour atteindre le montant prévu par les dispositions législatives et réglementaires. » Manifestement, le projet de loi de finances pour 2001 ne prend pas en compte cette exigence.

Les crédits de chacun de ces fonds sont répartis entre deux chapitres budgétaires, l'un pour la section générale (nationale) du fonds, l'autre pour sa section locale.

Dans le projet de loi de finances pour 2001, les deux chapitres correspondant aux sections locales ne sont pas dotés en crédits de paiement. Ces chapitres ont vocation à disparaître complètement dans un futur proche.

Les sections nationales des deux fonds sont caractérisées par des reports de crédits très importants, parfois supérieurs aux dotations en loi de finances.

Les crédits du FIDOM et du FIDES « sections générales »

(en millions de francs)

	FIDOM 1999	FIDOM 2000	FIDES 1999	FIDES 2000
Dotations LFI	198,0	217,5	127,4	143,9
Reports de l'exercice précédent	45,7	93,5	422,0	422,0
Total	243,7	311,0	549,4	565,9

Source : projets de loi de finances, secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Dans le projet de loi de finances pour 2001, les crédits du FIDOM passent de 217,5 millions de francs à 250,1 millions de francs. Cette augmentation s'explique par la montée en charge des nouveaux contrats de plan.

Les crédits du FIDES augmentent plus légèrement et passent de 143 millions de francs à 146 millions de francs.

d) Les actions en faveur du logement

Le chapitre 65-00 regroupe les aides au logements en faveur des départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Il est plus connu sous le nom de **ligne budgétaire unique**.

Ce chapitre est abondé en cours d'exercice par des crédits en provenance de la créance de proratisation (580 millions de francs en 1999, 622 millions de francs en 1999).

Ces crédits servent à financer des opérations d'accession à la propriété, de développement du logement locatif et de l'habitat.

Le tableau ci-dessous montre que les crédits inscrits en loi de finances augmentent plus vite que les réalisations qu'ils financent.

Evolution des crédits de la LBU et des logements neufs ou réhabilités

	1996	1997	1998	1999	2000	2000/1996 en %
Dotation en LFI (en milliers de francs)	619 262	463 000	568 540	897 400	918 000	48%
Nombre de logements neufs ou réhabilités	11 300	10 956	11 809	14 654	15 760	39%

Les réalisations de 2000 sont des prévisions. L'objectif du gouvernement pour 2001 est la réalisation de 16.000 logements.

Source : Budget voté 2000, secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Par ailleurs, les crédits de la ligne budgétaire unique rencontrent des problèmes de consommation. Le tableau ci-dessous montre que les crédits reportés d'un exercice sur l'autre sont passés de 26 millions de francs en 1997 à 61 millions de francs en 1998 et à 231 millions de francs en 1999.

Malgré tout, le taux de consommation des crédits par rapport aux total disponible reste satisfaisant, même s'il diminue, pour un chapitre de dépense en capital (95 % en 1998, 85 % en 1999).

Les crédits de la LBU (exécution 1998 et 1999)

(en milliers de francs)

	1998	1999
Dotation LFI	568.450	897.400
Dotation LFR	40.000	-
Annulations	- 6.000	- 12.500
Répartition	580.798	622.168
Reports de l'exercice précédent	26.300	61.312
Virements	-	- 3.500
Total disponible	1.209.638	1.564.880
Dépense pour l'exercice	1.148.325	1.333.299
Reports sur l'exercice suivant	61.312	231.581

Source : rapports du contrôleur financier 1998 et 1999

Etant donné l'écart de un à deux entre les crédits votés en loi de finances et le total des crédits disponibles au titre d'un exercice, l'évolution des crédits de la LBU doit être appréciée parallèlement à celle de la créance de proratisation.

Le secrétariat d'Etat a cependant indiqué à votre rapporteur que « *en 2001, la progression de la LBU compense la baisse de la créance de proratisation* ». Pourtant, les données transmises à votre rapporteur laissent

entendre que les moyens ouverts en loi de finances seraient inférieurs en 2001 à ceux de 2000 :

Comparaison des moyens de l'aide au logement outre-mer

(en millions de francs)

	2000	2001	Evol. en %
Dotation LBU (CP)	918	950	+ 3,5 %
Dotation LBU (AP)	1.100	1.350	+ 22,7 %
Créance de proratisation	622	498	- 20 %
Total CP	1540	1448	- 6 %
Total AP	1.722	1.848	+ 7,3 %

La réduction des crédits inscrits en loi de finances n'est pas forcément une mauvaise chose si elle est destinée à résorber le stock des reports disponibles. Par ailleurs, l'augmentation de la dotation en autorisations de programme reflète une volonté du gouvernement de ne pas réduire la capacité d'engagement de l'Etat en matière d'aide au logement.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

A. LE SOUTIEN A L'EMPLOI PUBLIC

La politique de l'Etat en matière d'emplois publics n'a pas été abordée dans le cadre de la discussion du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer.

Pourtant, compte tenu des sommes en jeu et de ses conséquences sur le tissu économique, cet aspect représente un enjeu essentiel de la politique en faveur du développement de l'outre-mer.

La politique de l'Etat en matière d'emploi public comporte deux volets. Il y a, d'une part, les aspects liés aux rémunérations versées au fonctionnaires et, d'autre part, les interrogations suscitées par l'encouragement au recrutements d'agents para-publics, les emplois-jeunes.

1. La question des sursuppléments

Les agents de l'Etat outre-mer bénéficient de « sursuppléments » qui proviennent de majorations de traitement, de primes de mobilité, de congé bonifiés et, à la Réunion, de la majoration de pensions dont bénéficient les fonctionnaires retraités.

Le rapport « Fragonard » de 1999 estimait le coût de ces dispositifs à environ 8 milliards de francs, soit 17,3 % de plus que le budget total du secrétariat d'Etat à l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001.

Le tableau ci-dessous retrace le coût des seules majorations de traitement et primes de mobilités (les données relatives aux militaires n'y figurent pas) :

Coût des sursuppléments outre-mer pour la fonction publique d'Etat en 1999

(en millions de francs)

	Majoration de traitement	Indemnité d'éloignement	Total
Intérieur	190	46	236
Justice	64	22	86
Equipement	147	25	172
Jeunesse et sports	20	5	25
Aviation civile	59	20	79
défense (hors militaires)	34	2	36
Emploi et solidarité	70	63	133
Culture	6	3	9
Education nationale	3 421	659	4 080
Economie et finances	358	67	425
Agriculture	53	13	66
Total	4 422	925	5 347

Les montants des dépenses du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'économie et des finances proviennent de l'agence centrale comptable centrale du trésor. Les autres montants ont été fournis par les ministères. Les données relatives aux militaires sont manquantes.

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

Le rapport Fragonard pointait les inconvénients du système actuel :

- « l'importance des sur-rémunérations dans la sphère publique pèse sur les prix et exerce une influence à la hausse dans le secteur privé ».

Cette pression à la hausse sur les salaires du privé ne va pas dans le sens d'une amélioration de la compétitivité des entreprises d'outre-mer, dont les concurrents directs pratiquent des salaires très inférieurs ;

- « il est très vraisemblable qu'elles dissuadent les employeurs publics de recruter à hauteur des besoins » ;

- « une partie de ce pouvoir d'achat est recyclé en métropole sous forme d'importations ou d'épargne » ;

- « l'éclatement de la société des DOM entre un secteur à garantie d'emploi et forte rémunération et un secteur exposé à salaires inférieurs, et enfin, à la marge de la société, une population en sous emploi ou en chômage massif est profondément malsain » ;

- « les budgets [des collectivités locales] sont exposés à la pression de demandes de titularisation d'un nombre élevé d'agents qui demandent que celle-ci se fasse à la valeur majorée actuelle des titulaires ».

2. Les recrutements des emplois-jeunes

Le financement des emplois-jeunes occupe une part croissante dans le budget du secrétariat d'Etat (12 % en 2001). Plus de la moitié des crédits supplémentaires en 2001 y est consacrée (214 millions de francs sur 393 millions de francs).

Votre rapporteur s'interroge sur la pertinence d'encourager le développement de l'emploi public dans des départements déjà « surfonctionnarisés ».

En outre, le recrutement des emplois-jeunes semble rencontrer des difficultés outre-mer. Dès lors, il paraît d'autant plus regrettable de ne pas utiliser les crédits disponibles pour le financement d'autres dispositifs d'insertion, vers le secteur marchand notamment.

B. LES CONSÉQUENCES DE L'ALIGNEMENT DU RMI

L'article 11 du projet de loi d'orientation prévoit l'alignement en trois ans du revenu minimum d'insertion versé outre-mer sur son niveau de la métropole.

Votre rapporteur regrette cette disposition pour deux raisons.

La première tient au fait que l'alignement du RMI ne va pas dans le sens d'une plus grande incitation au retour à l'activité, même si par ailleurs le projet de loi d'orientation comporte des dispositions à cet effet (notamment la création d'une allocation de retour à l'emploi).

La seconde raison est d'ordre budgétaire. Le gouvernement a en effet laissé entendre que, et le projet de loi de finances pour 2001 en comporte d'ailleurs les premiers signes, la diminution du montant de la créance de

proratisation qui résultera de l'alignement du RMI serait compensée par une majoration des crédits des aides à l'emploi et des aides au logement.

Par conséquent, **l'Etat paiera deux fois**. S'il faut se féliciter que l'effort de l'Etat en matière d'aide au logement ne diminue pas, on peut regretter que l'alignement du RMI se traduise, à terme, par une augmentation des dépenses publiques de plus de 800 millions de francs.

C. LES FONDS D'INVESTISSEMENT

Il existe deux fonds d'investissement, le FIDOM et le FIDES. Ces fonds connaissent des évolutions similaires, bien que dans des proportions différentes :

- il est **progressivement mis un terme aux expériences de gestion décentralisée**. Les sections locales des fonds, dont les opérations sont décidées par les assemblées locales, sont progressivement mises en extinction. Le FIDOM local a consommé ses derniers crédits en 2000 et n'existera donc plus à partir de 2001 ;

- les crédits des sections nationales, dont l'utilisation est décidée en théorie par un comité de gestion auquel participent des parlementaires (et en pratique par des comités restreints auxquels seuls participent des fonctionnaires), se heurtent à des **problèmes de consommation**.

Pour le FIDOM, ces problèmes de consommation sont expliqués par l'absence ou le retard de production des pièces justificatives de réalisation des travaux, qui conditionnent les paiements. Ainsi, en 1999, presque toutes les dépenses correspondaient à des opérations décidées aux cours d'exercice précédents mais dont la mise en œuvre s'est heurtée à des retards.

Pour le FIDES, les reports de crédits auraient une explication à la fois technique (certains crédits qui abondent ce chapitre en cours d'exercice n'arrivent que tard dans l'année) et pratique, les « *difficultés de la part des provinces îles et nord [de Nouvelle-Calédonie], plus pauvres à mettre en place leurs participations financières ce qui a abouti à la conclusion d'avenants signés tardivement* ».

- **le fonctionnement des fonds s'écarte de plus en plus de la lettre des textes qui les régissent**. En théorie, les fonds sont gérés par des comités de gestion qui examinent différents projets et décident du montant de l'aide financière qui leur est accordée.

En pratique, la marge de manoeuvre du comité est de plus en plus restreinte. Le procès verbal de la réunion du comité tenue en 1999 mentionne

que « une remarque identique à celle qui a été faite sur le FIDES est formulée pour le FIDOM, à savoir la faible part laissée au secrétariat d'Etat à l'outre-mer, compte tenu des opérations contractuelles et obligatoires ».

Le tableau ci-dessous montre que les crédits du FIDOM servent de plus en plus à financer les contrats de plan :

Les crédits du FIDOM (AP)

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000
Dotation LFI+LFR	312	268	225	205	220
Dépense totale	238	214	225	206	221
Dépense contrats de plan	165	115	153	153	190
% des contrats de plan dans les dépenses totales	69%	54%	68%	74%	86%

Chiffres : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Au sein des crédits non contractualisés, certains sont classés parmi les dépenses « obligatoires », c'est-à-dire, ayant fait l'objet d'une décision politique à haut niveau (cabinet du Premier ministre).

Les comités restreints du FIDOM ne discutent ni des dépenses contractualisées, ni des dépenses obligatoires, qui sont considérées comme des préciputs.

D. LES AIDES FISCALES À L'INVESTISSEMENT ET À LA CRÉATION D'EMPLOI

1. Le nouveau régime des aides fiscales à l'investissement

L'article 12 du projet de loi de finances pour 2001 réforme le dispositif d'aide fiscale à l'investissement, dit « loi Pons ».

Le nouveau dispositif sera examiné par le rapporteur général dans le cadre des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2001.

Le nouveau dispositif concerne essentiellement **les redevables de l'impôt sur le revenu, qui passeront d'un système de déduction du revenu imposable à un système de crédit d'impôt**, c'est-à-dire de minoration de la cotisation d'impôt. Le crédit d'impôt sera plafonné à 50 %, sauf en Guyane, à

Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, où le plafond sera de 60 %.

En outre, les bénéficiaires du dispositif seront obligés de conserver cinq ans les titres de la société qui sert de véhicule à l'investissement.

Pour les redevables de l'impôt sur les sociétés, l'ancien système de déduction du revenu imposable est maintenu.

Votre rapporteur, sous le bénéfice des observations qui seront formulées par le rapporteur général, se félicite du choix du gouvernement de conserver un dispositif d'aide fiscale à l'investissement.

2. Les nouveaux allègement et exonérations de charges sociales

La loi de finances pour 2000 avait prorogé jusqu'au 31 décembre 2000 les régimes d'exonérations de cotisation patronales mis en place par la loi « Perben » de 1994, en attendant que les mesures prévues dans le projet de loi d'orientation n'entrent en vigueur.

Le projet de loi procède en effet à une refonte des dispositifs d'exonération, dans un sens encore plus favorable.

Alors que la loi Perben appliquait les exonérations aux salaires correspondant au SMIC, le projet de loi porte le champ des exonérations à 1,3 SMIC.

En outre, alors que les exonérations « Perben » étaient sectorielles, les nouvelles exonérations s'appliqueront à toutes les entreprises de moins de 11 salariés, quel que soit leur secteur d'activité. Pour les entreprises de plus de 11 salariés, le principe d'exonérations sectorielles est maintenu.

Alors que 43.245 salariés étaient concernés en 1999 par l'ancien dispositif, le nouveau régime devrait couvrir 112.000 salariés. Le nombre d'entreprises susceptible de bénéficier des exonérations passe de 4.275 en 1999 à environ 29.000, soit la quasi-totalité des entreprises dominiennes (96 % des entreprises des DOM ont moins de 11 salariés).

Le coût pour l'Etat de ces dispositifs s'élève à environ 3,2 milliards de francs (3,5 milliards de francs en comptant les aides au passage aux 35 heures).

E. LA CLOTURE DU COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE N°902-23 « ACTIONS EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES

DÉPARTEMENTS, DES TERRITOIRES ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER »

Le compte d'affectation spéciale 902-23 finance, à partir de ressources constituées du solde des bénéficiaires nets de l'IEDOM et de l'IEOM, des versements « à des organismes publics de caractère agricole, immobilier ou social ».

Le compte aurait été privé de ses principales ressources, celles de l'IEDOM, en 2001 puisque l'ordonnance du 19 avril 2000 a modifié le régime de l'institut d'émission des départements d'outre-mer de façon à l'intégrer dans le système européen de banques centrales (SEBC). Dans ce nouveau régime, les bénéfices de l'IEDOM sont versés à la Banque de France.

L'article 21 du projet de loi de finances pour 2001 propose en conséquence, logiquement, de supprimer le compte d'affectation spéciale.

L'inquiétude de votre rapporteur spécial porte sur la prise en charge à compter des 2001 des actions financées jusqu'ici par le compte d'affectation spéciale. Ces dépenses sont retracées dans le tableau ci-dessous :

Les dépenses CAS n° 902-23 depuis 1996

(en millions de francs)

Secteurs	Agricole	Immobilier	Social	Total
Chapitre 1 (DOM et Saint Pierre et Miquelon)				
1996	3,1	25	0	28,1
1997	2,9	2,1	0	5
1998	2,9	24,8	0	27,7
1999	1	18,3	100	119,3
2000 (au 1 ^{er} septembre)	0	1	0	1
Total chapitre 1	10	71,2	100	181,1
Chapitre 2 (Nouvelle-Calédonie, TOM et Mayotte)				
1996	4	26,1	9,2	39,3
1997	4,2	15	10,8	30
1998	3	14,3	20,7	38
1999	0	0	0,5	0,5
2000 (au 1 ^{er} septembre)	11,8	35,4	28,1	75,3
Total chapitre 2	23	90,8	69,3	183
Total général	33	162	169,3	364

Source : Assemblée nationale

Le compte d'affectation spéciale servait surtout à verser des **subventions à des sociétés immobilières** dont l'Etat est actionnaire, voire actionnaire majoritaire avec l'agence française de développement, qui financent des opérations de réhabilitation de logement.

En matière sociale, le fonds a servi à financer le nouveau « **fonds DOM** », logé et géré à la SOFARIS, à hauteur de 100 millions de francs en 1999.

Le financement par le compte d'affectation spéciale du fonds DOM

La Cour des comptes a critiqué ce financement qui « *n'est pas conforme aux textes constitutifs du compte d'affectation spéciale* » et « *aurait été plus normalement financé par le budget des charges communes qui comprend une ligne ouverte à cet effet* ».

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur, en réponse à son questionnaire budgétaire, que « *le financement par le compte d'affectation spéciale n°902-23 du nouveau fonds DOM semble autorisé par les dispositions contenues dans son texte constitutif. En effet, les recettes du compte d'affectation spéciale sont destinées à financer « des versements à des organismes publics de caractère agricole, immobilier ou social, ou au budget général » selon l'article 61 de la loi de finances pour 1990 (n° 90-935 du 29 décembre 1989). Or le fonds DOM est créé pour favoriser le développement économique et social des DOM, en facilitant l'accès au financement des entreprises domiennes et notamment des TPE.* »

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, c'est à Mayotte que la disparition des financements en provenance du compte d'affectation spéciale aurait les conséquences les plus négatives.

F. LES CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI D'ORIENTATION SUR LES FINANCES LOCALES

1. La pénalisation des communes défavorisées de métropole

L'article 33 du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer prévoit que la dotation forfaitaire des communes de l'outre-mer sera majorée chaque année de 40 millions de francs.

Il prévoit également que cette majoration sera prélevée sur les crédits de la dotation d'aménagement, qui constitue, après la dotation forfaitaire, le deuxième sous-ensemble de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Cela signifie, concrètement, que la majoration de la dotation forfaitaire des communes d'outre-mer sera financée par une réduction de 40 millions de francs des crédits de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale des communes de métropole.

Votre rapporteur considère que la péréquation en faveur des collectivités défavorisées, d'outre-mer notamment, est un objectif qu'il faut

poursuivre sans relâche, mais qu'il n'est pas acceptable de faire de la péréquation à partir de crédits déjà destinés à des collectivités défavorisées.

2. La pénalisation des départements d'outre-mer

L'alignement du RMI sur le niveau versé en métropole accroîtra fortement des charges des départements d'outre-mer puisque la loi prévoit que les départements doivent consacrer à des dispositifs d'insertion environ 20 % du montant consacré par l'Etat au versement des prestations.

Lorsque le niveau du RMI sera totalement aligné, et en admettant que le nombre de bénéficiaires reste au même niveau qu'en 2000, la charge supplémentaire pour les départements s'élèverait à environ 860 millions de francs (montant de la créance de proratisation en 2000).

Aucune compensation pour les budgets départementaux n'est prévue en contrepartie de cette charge nouvelle, le dispositif adopté au Sénat n'ayant pas été retenu en nouvelle lecture du projet de loi d'orientation par l'Assemblée nationale.

Annexe 1

Evolution des crédits de l'administration générale entre 2000 et 2001

(en milliers de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
Personnel				
31-02 Administration centrale, Indemnités et allocations diverses	11055	11663	5%	608
31-15 Personnel en service outre-mer, Indemnités et allocations diverses	40382	41978	4%	1596
31-90 Rémunérations des personnels (articles 10, 20, 30, 40, 50, 61, 62, 63, 64, 73, 80)	406814	423187	4%	16373
31-95 Services d'Etat dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, Personnel de statut local	42086	28368	-33%	-13718
31-98 Autres agents non titulaires, Rémunérations principales (articles 10, 30, 40, 50)	4007	8007	100%	4000
33-90 Cotisations sociales, Part de l'Etat (articles 10, 20, 30, 40, 51, 53)	15549	26329	69%	10780
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat (articles 10, 20, 30, 40, 51, 53)	13711	14484	6%	773
33-92 Autres dépenses d'action sociale	2198	2298	5%	100
<i>Total personnel</i>	<i>535802</i>	<i>556314</i>	<i>4%</i>	<i>20512</i>
<i>Personnel à structure constante</i>	<i>535802</i>	<i>556282</i>	<i>4%</i>	<i>20480</i>
Fonctionnement				
34-03 Frais de réceptions et de voyages exceptionnels	5575	5575	0%	0
34-96 Fonctionnement des services (articles 11, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 30, 50, 81, 83, 84, 85, 86, 87)	71299	75699	6%	4400
37-10 Administration préfectorale, Dépenses diverses	2497	2497	0%	0
37-91 Frais de justice, Réparations civiles (articles 10, 20, 40, 50)	2002	2002	0%	0
46-93 Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques	388	388	0%	0
<i>Total fonctionnement</i>	<i>81761</i>	<i>86161</i>	<i>5%</i>	<i>4400</i>
Investissement				
57-91 Equipement administratif (articles 10, 20, 30, 40, 50, 90)	15500	13165	-15%	-2335
<i>Total investissement</i>	<i>15500</i>	<i>13165</i>	<i>-15%</i>	<i>-2335</i>
Total	633063	655640	4%	22577

Annexe 2

Evolution des crédits de l'agrégat 21 « Action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale »

(en milliers de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
Personnel				
31-90 Rémunérations des personnels (articles 71, 74, 75, 76)	297013	310436	5%	13423
31-98 Autres agents non titulaires, Rémunérations principales (article 20)	9297	9043	-3%	-254
33-90 Cotisations sociales, Part de l'Etat (articles 52, 54, 55, 56)	17091	13512	-21%	-3579
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat (articles 52, 54, 55, 56)	10623	10429	-2%	-194
<i>Total personnel</i>	<i>334024</i>	<i>343420</i>	<i>3%</i>	<i>9396</i>
Fonctionnement				
34-42 Service militaire adapté, Alimentation	40781	41391	1%	610
34-96 Fonctionnement des services (articles 15, 40, 60)	57905	57905	0%	0
37-91 Frais de justice, Réparations civiles (articles 30, 60)	1070	1070	0%	0
44-03 Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon	2101700	2640000	26%	538300
46-94 Action sociale, culturelle et de coopération régionale	185890	229530	23%	43640
<i>Total fonctionnement</i>	<i>2387346</i>	<i>2969896</i>	<i>24%</i>	<i>582550</i>
<i>Fonctionnement à structure constante</i>	<i>2386646</i>	<i>2969903</i>	<i>24%</i>	<i>583257</i>
Investissement				
57-91 Equipement administratif (articles 70, 80)	6000	7380	23%	1380
<i>Total investissement</i>	<i>6000</i>	<i>7380</i>	<i>23%</i>	<i>1380</i>
Total	2727370	3320696	22%	593326

Annexe 3

Evolution des crédits de l'agrégat 22 « Action en faveur du développement économique et social »

(en milliers de francs)

	PLF 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
Fonctionnement				
36-01 Subventions aux établissements publics d'Etat en Nouvelle-Calédonie	14707	14707	0%	0
41-51 Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales des départements d'outre-mer	32000	25000	-22%	-7000
41-56 Dotations globales pour la Nouvelle-Calédonie	405718	470937	16%	65219
41-91 Subventions de caractère facultatif aux collectivités locales des départements d'outre-mer, aux budgets locaux des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie et à divers organismes	65100	55100	-15%	-10000
46-01 Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer	861580	652050	-24%	-209530
<i>Total fonctionnement</i>	<i>1379105</i>	<i>1217794</i>	<i>-12%</i>	<i>-161311</i>
<i>Total à structure constante</i>	<i>1379105</i>	<i>1179469</i>	<i>-14%</i>	<i>-199636</i>
Investissements				
58-01 Infrastructures de Guyane	18250	12000	-34%	-6250
65-01 Aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte	918000	950000	3%	32000
67-51 Travaux divers d'intérêt local	13048	2500	-81%	-10548
67-54 Subventions d'équipement aux collectivités pour les dégâts causés par les calamités publiques	0	0		0
68-01 Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (section générale)	217500	250150	15%	32650
68-03 Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (sections régionale et départementale)	0	0		0
68-90 Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (section générale)	143984	146000	1%	2016
68-92 Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (section des territoires et de la Nouvelle-Calédonie)	2500	0	-100%	-2500
68-93 Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie	320414	260414	-19%	-60000
<i>Total investissements</i>	<i>1633696</i>	<i>1621064</i>	<i>-1%</i>	<i>-12632</i>
Total	3012801	2838858	-6%	-173943

RECHERCHE

Rapporteur spécial : M. René TREGOUËT

I. VUE D'ENSEMBLE

A. LE BCRD

Le BCRD (Budget civil de recherche et de développement technologique) regroupe l'ensemble des crédits consacrés aux dépenses civiles de recherche et de développement technologique de l'Etat par les différents ministères (y compris celui de la Défense).

Il doit s'élever, en 2001, à :

- 55,86 milliards s'agissant des dépenses courantes de l'exercice (dépenses ordinaires + crédits de paiement), soit + 2,2 % par rapport à 2000 ;

- 24,3 milliards en autorisations de programme, ce qui correspond à une progression de + 6,4 % par rapport à l'année qui s'achève.

BCRD 2000 - SYNTHESE DES DOTATIONS DES MINISTERES

MINISTERES	DO			AP			LFI 2000	PI
	LFI 2000	PLF 2001	Variation	LFI 2000	PLF 2001	Variation		
			%			%		
Affaires étrangères	905,22	922,84	1,9					
- Actions culturelles	28,72	29,72	3,5					
- CERN	666,10	657,69	-1,3					
-Autres org. internationales	210,40	235,43	11,9					
Agriculture, pêche	73,74	74,38	0,9	62,00	67,00	8,1	69,24	
Culture	422,42	433,11	2,5	307,10	315,10	2,6	306,10	
- Culture hors CSI	132,64	142,61	7,5	70,10	76,10	8,6	70,10	
- CSI	289,78	290,50	0,2	237,00	239,00	0,8	236,00	
Recherche	26 593,53	26 416,97	-0,7	13 465,25	14 362,07	6,7	13 267,94	
Education nationale	584,21	611,72	4,7	2 002,06	2 177,20	8,7	2 002,06	
-Enseignement supérieur	504,33	532,55	5,6	2 002,06	2 177,20	8,7	2 002,06	
-Enseignement scolaire	79,88	79,17	-0,9					
Défense				1 500,00	1 250,00	-16,7	1 500,00	
Environnement	14,63	1 354,90	ns	70,00	83,97	20,0	67,79	
- Environnement hors IPSN	14,63	20,40	39,4	70,00	83,97	20,0	67,79	
-IPSN		1 334,50						
Equipement et transports	139,89	140,03	0,1	2 140,19	2 517,55	17,6	1 771,35	
-progr.aéro+av.civile				1 776,00	2 161,00	21,7	1 420,00	
-Météo-France	93,36	90,59	-3,0	260,00	265,00	1,9	250,00	
-Autres (urbanisme, mer, TT)	46,53	49,45	6,3	104,19	91,55	-12,1	101,35	
Logement	136,78	137,86	0,8	38,50	38,37	-0,3	37,77	
Industrie	3 633,61	2 917,16	-19,7	3 247,00	3 477,00	7,1	2 971,50	
-Ecoles Mines	225,01	230,72	2,5	26,00	26,00	0,0	26,00	
-Rech.industrielle + ATOUT	19,50	21,00	7,7	2 046,00	2 276,00	11,2	1 897,00	
- ANVAR	258,60	257,44	-0,4	800,00	800,00	0,0	673,50	
- CEA	3 130,50	2 408,00	-23,1	375,00	375,00	0,0	375,00	
Intérieur				2,50	2,00	-20,0	3,50	
Justice	5,60	5,80	3,6					
Plan	53,76	53,91	0,3	3,00	3,30	10,0	4,60	
Emploi	38,22	38,90	1,8					
Santé	38,71	39,07	0,9	6,00	6,00	0,0	4,95	
Total BCRD	32 640,32	33 146,66	1,6	22 843,60	24 299,56	6,4	22 006,80	
Total BCRD hors minist Recherche	6 046,79	6 729,69	11,3	9 378,35	9 937,49	6,0	8 738,86	

CSI : Cité des Sciences et de l'Industrie

B. ATOUT : procédure d'aide à la diffusion des techniques

LE BUDGET DU MINISTÈRE DE LA RECHERCHE

Dans cet ensemble, les crédits du ministère de la recherche, qui a retrouvé son autonomie vis-à-vis de l'éducation nationale, au printemps dernier, évoluent, globalement, de la façon suivante :

- concernant la somme des dépenses ordinaires et des crédits de paiement, les 40 milliards de francs sont dépassés (le total est de 40,268 milliards). Toutefois, l'augmentation n'est que de 1 % (+ 0,7 % à structure constante) ;

- mais la progression des autorisations de programme (14,36 milliards) semble plus satisfaisante (+ 6,7 %). Elle l'est cependant moins, envisagée à structure constante (+ 4,6 %).

Les principaux changements de périmètres qui affectent le budget du ministère de la recherche concernent :

- le regroupement au sein du budget de l'industrie de l'ensemble des subventions de fonctionnement versées au CEA civil (- 205,6 MF) ;

- le transfert à partir du budget de l'enseignement scolaire des dépenses de fonctionnement (hors personnel) du ministère, comme suite à son retour au statut de département ministériel de plein exercice (+ 55 MF) ;

- un versement, en cours de gestion 2001, d'une participation du ministère de la défense aux dépenses spatiales du CNES à double finalité, civile et militaire (+ 250 MF).

Au total, les transferts au bénéfice du ministère sont plus importants que ceux effectués à son détriment, ce qui explique que l'évolution du budget à structure constante (+ 0,7 %) soit moins favorable que celle à structure variable (+ 1 %).

Cependant, le ministère de la recherche est censé coordonner la détermination, la répartition et l'exécution de l'ensemble du BCRD. Il est chargé, notamment, « d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de recherche universitaire. »

L'évolution du BCRD peut donc être considéré comme plus significative que celle du seul budget de la recherche stricto-sensu directement affecté au ministère de la rue Descartes.

Il n'en demeure pas moins que l'objet du rapport spécial de la commission, que préfigure la présente note de présentation, est limité au budget du ministère de la recherche, lequel représente plus de 70 % du BCRD.

II. EXAMEN DÉTAILLÉ DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA RECHERCHE

A. RÉPARTITION

Le « bleu » de la recherche distingue deux agrégats :

- un agrégat correspondant aux dépenses des organismes de recherche (36,67 milliards, soit 91,7 % du budget) ;

- un autre regroupant les interventions directes du ministère (3,3 milliards, soit les 8,3 % restant).

Le tableau de la page suivante rend compte, de façon détaillée, de l'évolution des crédits au sein de chacune de ces deux grandes catégories de dépenses :

1. Les organismes de recherche

Avant d'analyser les priorités retenues, il peut être observé que les organismes de recherche se subdivisent en :

- établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) : 22,9 milliards, 62,3 % du total des dépenses considérées ;

- établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) : 13,2 milliards, 32,8 % des dépenses ;

- institutions de recherche (instituts, fondations, associations, etc... à but non lucratif) spécialisés dans les sciences du vivant : 716 MF, 4,9 % du total.

Les subventions de l'Etat couvrent 87 % du budget des EPST et sont affectées pour plus de 70 % à leurs dépenses de personnel.

BCRD 2000 - Synthèse des dotations du budget de la recherche et de la technologie

	DO			AP			CP	
	LFI 2000	PLF 2001	Var. en %	LFI 2000	PLF 2001	Var. en %	LFI 2000	PLF 2001
ORGANISMES DE RECHERCHE	24 670,50	24 526,46	-0,6	11 853,28	12 469,07	5,2	11 997,73	12 395,79
EPST	18 535,17	18 466,29	-0,4	4 244,38	4 668,80	10,0	4 235,54	4 526,71
INRA	3 020,39	2 977,00	-1,4	535,00	583,20	9,0	540,80	572,58
CEMAGREF	224,40	226,78	1,1	28,36	40,36	42,3	28,36	39,16
INRETS	183,93	184,53	0,3	41,60	44,10	6,0	41,02	44,02
LCPC	229,60	228,73	-0,4	47,90	48,90	2,1	45,52	48,80
INRIA	344,49	389,86	13,2	169,60	189,60	11,8	169,30	184,80
CNRS	11 525,04	11 432,03	-0,8	2 576,90	2 802,90	8,8	2 566,48	2 695,14
INSERM	2 060,28	2 072,11	0,6	637,00	738,02	15,9	635,90	723,91
INED	65,29	65,83	0,8	23,91	26,11	9,2	23,91	25,69
IRD	881,75	889,38	0,9	184,11	195,61	6,2	184,25	192,61
Réserve d'emplois	7,37		ns					
EPIC	5 400,88	5 344,21	-1,0	7 608,90	7 800,27	2,5	7 762,19	7 869,08
IFREMER	519,56	526,38	1,3	406,60	475,96	17,1	411,47	434,32
CIRAD	582,09	589,00	1,6	155,00	157,45	1,6	154,96	156,20
ADEME	50,70	50,28	-0,8	134,00	129,02	-3,7	133,02	129,02
BRGM	247,17	247,82	0,3	94,80	98,34	3,7	94,84	96,24
IFRTP	55,86	71,73	28,4	33,50	34,50	3,0	32,90	33,30
CNES (hors crédits Défense)	915,00	915,00	0,0	6 410,00	6 530,00	1,9	6 560,00	6 645,00
CEA (hors crédits Industrie)	3 030,50	2 944,00	-2,9	375,00	375,00	0,0	375,00	375,00
FONDACTIONS ET GIP	734,45	715,96	-2,5	0,00	0,00		0,00	0,00
Institut Pasteur Paris	337,43	341,43	1,2					
Institut Pasteur DOM-TOM+étranger	47,46	50,46	6,3					
Institut Pasteur Lille	39,86	41,06	3,0					
Institut Curie	37,21	38,01	2,1					
Autres institutions de recherche	2,00	2,00	0,0					
Autres centres anticancéreux	2,00	2,00	0,0					
CEPH	29,49	FNS	-100,0					
ANRS	239,00	241,00	0,8					
CREDITS D'INTERVENTION	1 923,03	1 890,51	-1,7	1 612,00	1 893,00	17,4	1 270,21	1 455,00
CNER	4,51	4,51	0,0					
Moyens de fonctionnement des services		55,00	ns					
Actions d'incitation, d'info. & de com.	173,52	216,00	24,5					
Formation à et par la recherche	1 745,00	1 615,00	-7,4					
Information & cult. scient. & techn.				7,00	8,00	14,3	6,00	6,50
Soutien à la recherche et à la techn.				905,00	1 000,00	10,5	670,00	720,50
FNS (hors CNS et CNG)				700,00	885,00	26,4	565,00	718,00
Information scientifique et techn.		239,00	ns	0,00		ns	29,21	10,00
TOTAL FASCICULE RECHERCHE	26 593,53	26 416,97	-0,7	13 465,28	14 362,07	6,7	13 267,94	13 850,79

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 INRIA : Institut national de recherche en informatique et en automatique - INED : Institut national d'études démographiques - CIRAD : centre de coopération internationale en recherche agronomique et IFREMER : Institut français pour l'exploitation de la mer - BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières - CEPH : centre d'étude du polymorphisme humain - IFRTP : Institut français pour la polaire - CNS : Centre national de séquençage - CNG : Centre national de génotypage - CNER : Centre national d'évolution de la recherche - ANRS : Agence nationale pour la recherche sur le Sida

Elles ne financent, en revanche, que 63 % du budget des EPIC, 28 % seulement de ces subventions étant consacrées aux dépenses de personnel des établissements concernés.

Au total, l'INRA, le CNRS, l'IRD, l'INSERM, le CNES et le CEA¹, dont les subventions dépassent le milliard de francs, mobilisent près de 90 % des crédits des organismes de recherche (87,6 %), soit 32,33 milliards au profit de 6 organismes sur plus d'une vingtaine...).

La part du CNRS et du CNES avoisine les 60 % (58,45 %). En y ajoutant celles de l'INRA et du CEA, quatre établissements consomment plus de 80 % (84,6 %) des crédits destinés aux organismes de recherche dont la structure de financement apparaît ainsi comme à la fois assez dispersée (quant au nombre de bénéficiaires de subsides de l'Etat) et très concentrée (de par l'inégalité du montant des subventions versées).

2. Les interventions du ministère

Les interventions du ministère s'effectuent essentiellement par l'intermédiaire de deux fonds dont l'affectation n'est pas connue à l'avance :

- le **Fonds national de la science** (718 MF en crédits de paiement et 885 MF d'autorisations de programme) ;

- le **Fonds de la recherche et de la technologie** (680,5 MF en crédits de paiement et un milliard en autorisations de programme).

Au total, ces deux Fonds mobilisent plus de 40 % des crédits d'intervention du ministère (DO + CP), la quasi totalité des autorisations de programme considérées (99,5 %) et 13 % de l'ensemble de celles du ministère.

B. PRIORITÉS ET PRINCIPALES MESURES NOUVELLES

1. Etat des lieux

Les effectifs de la recherche publique sont actuellement d'environ 64.000 personnes :

- 44.309 dans les EPST (dont 26.793 ingénieurs et techniciens) ;

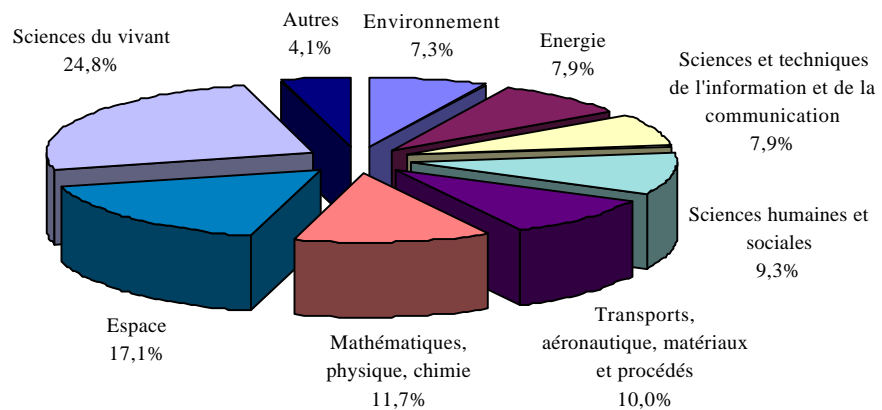
¹ Pour les sigles, voir notes en bas des tableaux précédents

- 18.664 dans les EPIC ;

- 1.019 dans les organismes (instituts et fondations...) spécialisés dans les sciences du vivant.

Par principaux domaines scientifiques, la ventilation des dépenses du BCRD est, en 2000, la suivante :

Le BCRD 2000 par grands domaines scientifiques



2. Définition des objectifs

Les priorités de ce budget concourent à un même objectif : améliorer la contribution de la recherche française aux attentes de notre société (en matière de croissance et d'emploi, de santé et d'environnement...).

Cela suppose un progrès non seulement des connaissances scientifiques et techniques mais de leur valorisation, un rajeunissement des effectifs de chercheurs, un redéploiement vers des disciplines (ou des champs d'investigation interdisciplinaires) les plus importantes dans lesquelles, soit nous sommes en retard (sciences de la vie, technologies de l'information), soit des besoins nouveaux apparaissent (piles à combustible, maladies à prions...).

Ces priorités peuvent se décliner de diverses façons, du point de vue de l'emploi scientifique ou sur le plan thématique, instrumental, méthodologique...

3. Principales mesures

a) Du point de vue de l'emploi scientifique

Après une pause en 2000, sous le prétexte d'un accroissement des départs naturels à la retraite, 2001 sera marqué par une reprise d'un mouvement significatif de créations d'emplois, dans une démarche d'anticipation tendant à éviter des recrutements « en accordéon » au cours des années à venir.

130 emplois de chercheurs (+ 18 MF) et 135 d'ingénieurs techniciens (+ 14,7 MF) seront créés en 2001.

Mais la politique gouvernementale de l'emploi scientifique passe aussi par des mesures qualitatives (améliorations des carrières, homogénéisation et simplification des corps) ou tendant à promouvoir la mobilité des chercheurs (au sein du secteur public ou entre secteur public et privé).

La formation à la recherche (200 allocations supplémentaires en 2001) et l'accueil de « post doctorants » dans les établissements publics de recherche et les entreprises privées sont également encouragés.

b) du point de vue thématique

Les créations d'emplois qui viennent d'être évoquées, comme d'autres mesures d'affectation de crédits décrites ci-après, privilégient les disciplines jugées prioritaires, notamment :

- les **technologies de l'information** (58 créations d'emplois de chercheurs et autant d'ingénieurs techniciens bénéficient à l'INRIA. Par ailleurs, le tiers des 35 emplois créés au CNRS sera affecté à son futur département spécialisé dans ce domaine) ;

- les **sciences du vivant** (création de 35 emplois à l'INSERM et affectation des 2/3 des 35 emplois créés au CNRS au département de cet établissement compétent dans les disciplines concernées...).

c) du point de vue des instruments

Le budget de la recherche pour 2001 favorise :

- soit les instruments d'intervention directe du ministère (Fonds nationaux de la science et de la recherche technologique) ;

- soit les organismes de recherche spécialisés dans les disciplines prioritaires.

Le **Fonds national de la science** (FNS) doit connaître à nouveau, en 2001, une forte progression (+ 26,4 % en AP et + 27,1 % en CP). Cet accroissement servira essentiellement à financer des recherches dans le domaine des sciences du vivant (génomique, post génome...) auxquelles ont déjà été consacrés les 2/3 de la dotation pour 2000. C'est un instrument non seulement de financement, mais de coordination des recherches fondamentales des laboratoires publics.

L'augmentation du **Fonds de la recherche et de la technologie** (FRT) est moins spectaculaire (+ 10,5 % en AP et + 7,5 % en CP). Néanmoins, le cap symbolique du milliard de francs sera atteint en 2001 en autorisations de programme.

Devraient être privilégiées, là encore, les sciences du vivant et les technologies de la communication (250 MF, soit 25 % des AP chacune) ainsi que la création d'entreprises et d'autres actions en réseau. Une des missions du FRT est de favoriser les partenariats entre recherche publique et privé. Par ailleurs, les aides du Fonds ont été réorientées vers les PME (38 % des crédits leur sont consacrés, contre 21 % pour les grands groupes).

Parmi les organismes de recherche, sont plus particulièrement favorisés **I'INRIA** (+ 11,3 % en AP et CP) et **I'INSERM** (+ 100 MF environ, soit + 3,7 % pour le total DO + CP, mais + 15,9 % en AP et + 13,8 % en CP).

Cependant, du fait notamment de la progression des subventions d'investissement de ce budget, les moyens des laboratoires publics de recherche (y compris universitaires) devraient, dans l'ensemble, être renforcés de façon significative sans que les TGE (très grands équipements) soient pour autant négligés. La construction à Saclay du synchrotron Soleil devrait, en particulier, démarrer dès 2001 (1,2 milliard sur les 1,8 milliard du coût total de cet équipement étant pris en charge par les collectivités locales sur la période 2001-2008).

d) du point de vue méthodologique

Sont privilégiés, non seulement l'emploi scientifique, les disciplines prioritaires et les instruments qui leur sont consacrés, mais aussi un certain type d'actions qui associent différents partenaires.

On peut citer :

- les actions concertées incitatives (ACI), soutenues par le FNS, à caractère souvent interdisciplinaires ou portant sur des thématiques nouvelles

et tendant à rattraper certains retards ou à aider de jeunes chercheurs (ACI « Blanche ») ;

- les groupements d'intérêt public (GIP) constitués, par exemple, dans le domaine de la génétique ;

- les réseaux de recherche, comme PREDIT¹, dans le domaine des transports ou le RNRT², dans celui des technologies de l'information et de la communication, aidés par le FRT ;

- les centres nationaux de recherche technologique (CNRT), structures de partenariat public-privé lancées en 2000, destinées à développer, en un site donné et sur des thèmes précis, de nouvelles collaborations entre les laboratoires publics et les grands groupes industriels (auxquels peuvent se joindre des PME-PMI).

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Une simple embellie ou l'amorce d'un redressement durable ?

a) Certaines évolutions sont incontestablement positives, en particulier ;

- la reprise des créations d'emplois de chercheurs et de techniciens ;

- la progression des autorisations de programme du ministère (+ 4,6 % à structures constantes) ;

- le renforcement des moyens de l'INRIA et de l'INSERM dans la logique de la priorité donnée aux technologies de l'information et aux sciences du vivant.

b) Cependant, la progression du BCRD (+ 2,2 %), certes supérieure à celle de l'ensemble des budgets civils (+ 1,6 %) s'explique, en partie, par le démarrage du développement de l'Airbus gros porteur A3XX (les dépenses correspondantes augmentent de 22 % pour atteindre 1.140 MF en 2001).

En tout état de cause, cet accroissement, et a fortiori, celui, très modeste, du budget du ministère de la recherche (+ 0,7 % à structures constantes) sont inférieurs à la croissance économique prévue (+ 4,8 % en

¹ PREDIT : Programme de recherche et de développement pour l'innovation technologique dans les transports

² RNRT : Réseau national de recherche en télécommunications

valeur), dont la science et la technologie constituent pourtant l'un des principaux moteurs.

Il est nettement moins marqué aussi que celui d'autres budgets tels l'environnement (+ 8,2 %) ou l'intérieur (+ 4,4 %).

c) En matière de dépenses publiques de recherche civile, la France se place certes au deuxième rang dans le monde, mais du fait d'une certaine faiblesse de l'effort de nos entreprises, nous nous situons assez loin des Etats-Unis et du Japon en ce qui concerne le ratio DIRD (dépense intérieure de recherche et développement)/PIB (2,18 % au lieu de 2,74 % et 3,03 %). Le fait que nos partenaires européens, dont nous sommes solidaires, ne fassent pas mieux que nous, à l'exception de la Suède (3,7 %) ne saurait nous rassurer.

Plus grave encore, notre handicap a eu tendance à s'accroître, le ratio en question ayant constamment diminué en France, depuis 1993, du fait, notamment, d'une croissance budgétaire en général inférieure à celle du PIB et parfois même à la hausse des prix.

Une nouvelle baisse a pu être évitée en 1999 grâce à un effort accru du secteur privé (qui finance désormais 63,1 % de la DIRD).

Il est souhaitable que cette tendance à une implication croissante des entreprises dans les dépenses de recherche se renforce, afin que ce secteur, bien qu'il soit très prioritaire, puisse contribuer à l'indispensable effort de diminution des prélèvements obligatoires.

Les crédits correspondants -dont l'utilisation doit être rigoureusement évaluée (cf. plus loin)- sont cependant, potentiellement très rentables pour les finances publiques (les start-up d'aujourd'hui aidées par ce budget, sont les gros contribuables et cotisants de demain).

2. Concernant les TGE (très grands équipements)

Les dépenses en faveur des TGE ne sont plus sommairement considérées comme s'effectuant au détriment des laboratoires.

a) Votre rapporteur se réjouit :

- de la décision de construire à Saclay le synchrotron de troisième génération Soleil ;

- de la poursuite de la mission d'astronomie spatiale « COROT » ;

- des décisions prises en faveur du renouvellement de la flotte de recherche océanographique de l'IFREMER ou du renforcement des moyens d'affrètement de navires par l'IFRTP (institut français pour la recherche et la technologie polaires) ;

- enfin, de l'augmentation de la dotation consacrée au programme de satellites d'observation météorologiques (+ 45 MF) considérés, pourtant, comme non scientifiques !

b) Mais les TGE méritent une réflexion concernant leur définition et un effort de programmation (notamment en matière spatiale, voir observation suivante).

c) Plus ponctuellement, votre rapporteur compte interroger le ministre sur :

- les délais dans lesquels sera constituée une société civile en mesure de piloter efficacement le projet « Soleil » ;

- les conditions d'attribution dans les mers australes du navire Marion Dufresne (répartition entre usages scientifiques et touristiques...).

3. Concernant les dépenses spatiales

La subvention versée au CNES diminue de 130 millions de francs.

a) Le Gouvernement explique cette diminution par :

- une augmentation moindre que prévue de la contribution à l'agence spatiale européenne en raison des excédents de trésorerie dont celle-ci dispose ;

- un étalement du programme franco-américain de retour d'échantillons martiens, dont l'échéance est repoussée de deux ans à 2007 ;

- un répit avant le démarrage de nouveaux programmes.

b) Mais le CNES fait observer qu'il avait déjà tenu compte de ces évolutions dans ses demandes budgétaires initiales et que l'arbitrage effectué est incompatible avec le respect du calendrier d'exécution de son plan stratégique à moyen terme.

Devraient être notamment retardés ou réduits, les engagements de moyens consacrés à la réalisations d'objectifs pourtant très importants tels que :

- la recherche et développement en télécommunications spatiales ;

- notre contribution au programme capital de positionnement par satellite Galiléo (au profit de l'Italie, en rivalité avec nous, qui a mesuré toute l'importance des enjeux en cause)

- la réalisation d'un nouvel étage supérieur cryotechnique de la fusée Ariane V, plus performant et réallumable (ce qui est indispensable au lancement, par grappe, de constellations de satellites défilants de télécommunications) ;

c) A ce sujet, votre rapporteur voudrait faire observer que :

- l'espace, comme les TGE, doit faire l'objet d'une programmation budgétaire à moyen terme qui évite de sacrifier aux nécessités du court terme les moyens essentiels à l'avenir de notre recherche ;

- La composante spatiale des technologies de l'information représente, pour notre économie, un enjeu industriel et commercial majeur.

Les arbitrages budgétaires effectués ne doivent pas nous conduire à restreindre les moyens que nous lui consacrons en nous laissant contraindre, par ailleurs, par des contributions démesurées à certaines coopérations (station orbitale, exploration de Mars, ou même, développement d'Ariane V dont nous avons assumé jusqu'à 75 % de certains surcoûts !)

- L'Europe consacre cinq fois moins de ressources à l'espace que les Etats-Unis.

Or, il s'agit d'un enjeu majeur d'un point de vue non seulement scientifique mais stratégique et économique.

Il importe à cet égard de développer les recherches et les applications « duales » (c'est-à-dire à la fois civiles et militaires). Le programme Galiléo est exemplaire de ce point de vue.

Or, la contribution du budget de la Défense aux dépenses spatiales devrait diminuer de 250 MF en 2001 !

4. Concernant l'emploi scientifique

a) Votre rapporteur compte interroger le ministre au sujet de l'impact sur le budget du CNRS des détachements d'agents de cet établissement dans différents ministères et diverses administrations.

b) Concernant les « post-doctorants », différentes initiatives ont été prises par le Gouvernement (aide au recrutement par les entreprises, créations d'emplois d'enseignants-chercheurs), mais, dans les organismes publics et le CNRS en particulier, se pose un problème d'insuffisance des rémunérations proposées.

Les procédures de financement communautaire apparaissent, enfin, d'une lourdeur excessive en la matière.

c) Il est dommage que les représentants de l'administration se privent, lorsqu'ils participent à des conférences internationales sur l'environnement, des conseils des scientifiques français compétents dans ce domaine (ce qui n'est pas le cas, par exemple, de la délégation américaine).

5. Concernant l'évaluation de la recherche

Votre rapporteur compte réitérer dans son rapport sur le budget de 2001, ses observations de l'an dernier, concernant la nécessité vitale d'améliorer l'appréciation non seulement des travaux des chercheurs mais de l'efficacité des aides publiques (y compris aux universités), notamment en matière technologique (s'agissant, en particulier, du FRT).

6. Un certain nombre de décrets d'application de la loi sur l'innovation et la recherche du 12 juillet 1999 ne sont toujours pas parus !

Il s'agit notamment de la mise en place de services d'activités industrielles et commerciales (SAIC) dans les établissements d'enseignement supérieur.

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I - SERVICES GÉNÉRAUX

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

Le budget des Services généraux du Premier ministre constitue l'un des quatre fascicules budgétaires des services du Premier ministre ¹.

Comme les années précédentes, le budget des Services généraux du Premier ministre pour 2001 recouvre une grande variété de dépenses.

- Ainsi, il comprend les dotations de **trois cabinets ministériels** (Premier ministre, ministre des relations avec le Parlement et ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat) ainsi que les **fonds spéciaux**.

- Sont également inscrits à ce budget les crédits destinés aux **services et organismes rattachés au Premier ministre**. Il s'agit du Secrétariat général du gouvernement (SGG) ainsi que des directions, services, commissariats, délégations, conseils et missions² dont la gestion administrative et budgétaire est assurée par la direction des services administratifs et financiers, placée auprès du SGG.

- Enfin, y figurent les crédits alloués à **sept autorités administratives indépendantes**, soit deux de plus que l'an dernier : le Médiateur de la République, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission consultative du secret de la défense nationale, le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

¹ Les trois autres concernent le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), le Conseil économique et social et le Plan ; le budget des Services généraux du Premier ministre représente environ 90 % de l'ensemble de ces crédits.

² Hors les directions et services d'administration centrale, on dénombre chaque année environ une soixantaine d'organismes divers rattachés au Premier ministre.

Ce budget est ventilé en **quatre agrégats** qui ne sont pas tous étudiés par la présente note de présentation et qui ont été modifiés cette année : l'agrégat 31 (Premier ministre, ministres et administration générale), l'agrégat 21 (Fonction publique), l'agrégat 22 (Politique de la communication) et l'agrégat 32 (Autorités administratives indépendantes).

Les crédits de ces quatre agrégats représentent l'ensemble des dotations affectées aux Services généraux du Premier ministre. Les moyens destinés à la politique de la communication et au CSA (agrégats 22 et une partie de l'agrégat 32) font l'objet d'études plus détaillées dans les notes de présentation des crédits de la communication et de la presse. En outre, les observations relatives à la fonction publique (agrégat 21) font l'objet d'un rapport séparé¹.

I. POUR 2001, UN BUDGET DE PRÈS DE 6,5 MILLIARDS DE FRANCS, EN HAUSSE DE PLUS DE 32 %

A. UN BUDGET DE PRÈS DE 6,5 MILLIARDS DE FRANCS

1. Ce n'est pas un « petit budget »

Les crédits demandés pour le budget 2001 des Services généraux du Premier ministre (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à **6,434 milliards de francs**.

Même si ce budget oscille traditionnellement autour de 0,5 % des crédits et des dépenses de l'Etat, il ne faut pas le considérer comme un « petit budget » : il est mieux doté que le budget de l'environnement, celui de l'aménagement du territoire ou encore celui de la jeunesse et des sports.

2. Une hausse de plus de 32 % pour 2001

Ce budget pour 2001 est **en hausse de + 32,3 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2000.

Entre 1997 et 1999, le montant global de ce budget a été stable autour de 4 milliards de francs. L'augmentation de 2000 (+ 18,5 %) a rompu cette

¹ Rapport spécial « Fonction publique » de M. Gérard Braun, rapporteur spécial.

logique de stabilité nominale et l'augmentation en 2001 est encore plus spectaculaire (+ 32,3 %).

L'augmentation des crédits demandée pour 2001 s'explique pour l'essentiel par l'évolution de **l'agrégat 22 - Politique de la communication**, comme le montre le tableau ci-dessous. Les crédits demandés pour cet agrégat connaissent en effet une progression de 71 %¹ (elle était déjà de 81 % entre 1999 et 2000).

Evolution des crédits sur 2000-2001, par agrégat

Agrégat	PLF 2000	PLF 2001	Evolution (%)
31 (administration)	1.536.094.438 F	1.717.583.444 F	+ 12 %
21 (fonction publique)	1.316.687.108 F	1.422.722.081 F	+ 8 %
22 (communication)	1.768.200.000 F	3.032.900.000 F	+ 71 %
32 (AAI)	241.596.097 F	260.690.459 F	+ 8 %
TOTAL	4.862.577.643 F	6.433.895.984 F	+ 32 %

Source : Services généraux du Premier ministre.

Toutefois, quel que soit l'agrégat considéré, l'augmentation est largement supérieure au taux de 1,5 % affiché pour l'ensemble des budgets civils de l'Etat : **hors audiovisuel public, ce budget connaît encore une progression de 7,8 %.**

B. UN BUDGET TIRÉ PAR L'AUGMENTATION DE SES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Le tableau suivant fournit le détail des évolutions des crédits par grande nature de dépenses. L'augmentation générale de 32 % du budget est la résultante de deux évolutions contrastées entre :

- **les dépenses ordinaires** (titres III et IV) qui **augmentent de 34 %** (elles avaient déjà augmenté de 28 % l'an dernier),
- **et les dépenses en capital** (titre V) qui **diminuent de 8 %** (elles diminuaient de 37 % l'an dernier).

¹ 5,6 millions de francs de mesures nouvelles pour les abonnements auprès de l'Agence France-Presse, 3,4 millions de francs de mesures nouvelles pour le fonds d'aide à la presse quotidienne nationale ayant de faibles ressources publicitaires, et surtout 1,264 milliard de francs de mesures nouvelles au titre de la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision, etc.

Crédits 2000 et 2001 par grande nature de dépenses (en francs)

Nature des dépenses	LFI 2000	PLF 2001	Evolution (%)
Dépenses ordinaires	4.630.947.643	6.221.895.984	+ 34 %
Dépenses en capital	231.630.000	212.000.000	- 8 %
Total (1) + (2)	4.862.577.643	6.433.895.984	+ 32 %
Autorisations de programme	246.000.000	312.000.000	+ 27 %

Source : Services généraux du Premier ministre.

1. Les dépenses ordinaires augmentent très fortement (+ 34 %)

Le budget des Services généraux du Premier ministre est essentiellement un **budget de fonctionnement**. En effet, les dépenses ordinaires (titres III et IV) représentent près de **97 % de ce budget**.

Crédits demandés pour 2001 par titre

(en millions de francs)

Crédits demandés pour 2001	Montant	Part dans le total (en %)
. Titre III - Moyens des services	3.578	56 %
. Titre IV - Interventions publiques	2.644	41 %
. Titres III et IV (dépenses ordinaires)	6.222	97 %
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (dépenses en capital - crédits de paiement)	212	3 %
TOTAL	6.433	100 %

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

a) Impact des dépenses de communication et de fonction publique

L'évolution générale des dépenses ordinaires (+ 34 %) s'explique en partie par l'augmentation des crédits demandés pour l'agrégat 22 (Politique de la communication) dont l'évolution a été indiquée plus haut (+ 71 % pour un agrégat qui représente plus de 47 % du budget) mais aussi celle de l'agrégat 21

(Fonction publique) qui enregistre à titre d'exemple 49 millions de francs supplémentaires en 2001 au titre des prestations interministérielles d'action sociale ou encore 15 millions de francs supplémentaires pour les opérations interministérielles de formation.

b) Agrégat 31 -Premier ministre, ministres, administration générale

Le montant de l'agrégat 31 augmente pour plusieurs raisons :

- la création de **53 postes budgétaires supplémentaires** : 16 emplois destinés à compenser les effets de la réforme du service national, 6 emplois liés à la création du conseil d'orientation des retraites, 22 emplois « traduisant l'adaptation des moyens aux missions des services », 9 emplois au titre de la titularisation d'agents contractuels ;

- le transfert de **20 postes budgétaires** concernant des emplois occupés par des agents actuellement mis à la disposition des Services généraux du Premier ministre (en particulier de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, MILDT, *cf. infra*), par différents départements ministériels ;

- le transfert de **51 emplois** destinés à permettre de pourvoir les emplois de secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) et de chargés de mission « nouvelles technologies » auprès de ces derniers ;

- les **crédits destinés au conseil d'orientation des retraites** (9,7 millions de francs sur le 31-02 ; six emplois budgétaires et quatre emplois non budgétaires).

Il faut rappeler en outre, que le budget des Services généraux du Premier ministre réalise une économie de 3 millions de francs avec la **suppression du Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes (CHEAM)** et une économie de 9,6 millions de francs avec **le transfert des crédits de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)** au budget du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN).

c) Agrégat 32 - AAI

L'agrégat 32 voit ses crédits augmenter pour tenir compte de la création en 2000 de deux nouvelles autorités : « la défenseure » des enfants (un emploi budgétaire et huit emplois non budgétaires) et la Commission de déontologie de la sécurité (3 emplois budgétaires).

Les crédits 2000 et 2001 des autorités administratives indépendantes¹

Autorité administrative indépendante	LFI 2000	PLF 2001	Evolution (%)
Médiateur (37-05)	26.920.000	26.060.000	- 3,1 %
Contrôle des interceptions de sécurité (37-11)	2.282.776	2.342.032	+ 2,6 %
Secret de la défense nationale (37-13)	1.155.265	1.170.265	+ 1,3 %
Lutte contre le dopage (37-14)	4.733.404	4.733.404	0 %
Défenseur des enfants (37-15)	-	9.000.000	création
Commission nationale de déontologie de la sécurité (37-16)	-	2.700.000	création

Source : Services généraux du Premier ministre.

d) Les emplois

Tableau récapitulatif de l'évolution du nombre des emplois depuis 1996

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Services permanents	1.161	1.139	1.141	1.161	1.239	1.364
Autres services	295	291	291	241	248	254
<i>dont AAI</i>	<i>222</i>	<i>221</i>	<i>221</i>	<i>221</i>	<i>221</i>	<i>243²</i>
Total général	1.456	1.430	1.432	1.402	1.487	1.618

Source : Services généraux du Premier ministre.

L'effectif budgétaire a donc **cru de 15,4 % en deux ans pour atteindre plus de 1600 personnes**. De plus, à ces effectifs, il convient d'ajouter quelques 411 mises à disposition en provenance d'autres ministères, qui représentent donc environ 25 % des effectifs réels.

¹ Sauf les crédits du CSA.

² On notera quelques incertitudes sur les chiffres transmis : les Services généraux du Premier ministre indiquent 243 emplois dans les AAI pour 2001 alors que le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie annonce le chiffre de 237 emplois.

2. Les dépenses en capital en diminution de 8 %

Le budget des Services généraux du Premier ministre recouvre un patrimoine immobilier important : 64.800 m² dont 31.410 dans des locaux classés « monuments historiques ».

Les **crédits de paiement** demandés pour 2001 sont en diminution de 8 % par rapport à ceux de 2000. Cette évolution résulte de situations très contrastées : l'équipement des cités administratives voit ses crédits diminuer de 40 %, les dépenses d'équipement du SGG augmentent de 22 %, un crédit de 30 millions de francs destiné à financer le logement social des fonctionnaires exerçant dans les quartiers difficiles est à nouveau inscrit en 2001. Mais c'est surtout l'inscription de 30 millions de francs supplémentaires au titre de « l'action sociale interministérielle » qui permet une progression générale de l'ordre de 8 %.

Après une baisse en 2000 de 37,8 % des **autorisations de programme**, elles augmenteront en 2001 de 27 %. Cet accroissement concerne les deux chapitres relatifs au gros entretien immobilier pour les services généraux (+ 13 % en AP) et les cités administratives (+ 20 % en AP) mais surtout l'action sociale interministérielle (+ 86 % en AP).

Montants des crédits de paiement votés en 1999, 2000 et demandés en 2001 pour le gros entretien - en projets de loi de finances

(en millions de francs)

	Dotations 1999	Dotations 2000	Evolution 99/00	Dotations 2001	Evolution 00/01
Chapitre 57-02 - SGG - Equipement et matériel (CP)	17	23	+ 36 %	28	+ 22 %
Chapitre 57-02 - SGG - Equipement et matériel (AP)	20	30	+ 50 %	34	+ 13 %
Chapitre 57-07 - Cités administratives (CP)	138	144	+ 4 %	87	- 40 %
Chapitre 57-07 - Cités administratives (AP)	161	151	- 6 %	181	+ 20 %

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

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. L'EXÉCUTION ET LA GESTION DES CRÉDITS POUR 1999

1. Des dépenses largement inférieures aux crédits initiaux

Le budget des Services généraux du Premier ministre se caractérise par une forte sous-exécution de ses crédits. Celle-ci s'est même accrue dans les dernières années.

Crédits initiaux et dépenses réelles sur 1996-1999 (en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999
Crédits initiaux	4.403	4.049	4.071	4.095
Dépenses réelles	3.874	3.562	3.386	3.415
Ecart	- 12 %	- 12 %	- 17 %	- 17 %

Source : Cour des comptes.

Dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 1999, paru en juin 2000, la Cour des comptes souligne le maintien à un niveau élevé des reports de crédits qui représentent en moyenne 10 % du budget voté. Cette situation n'a pu qu'être aggravée par le vote de 250 millions de francs sur le chapitre 46-02 (Actions en faveur des victimes des législations antisémites pendant l'Occupation) en loi de finances rectificative pour 1999 : la loi ayant été promulguée le 30 décembre 1999, comment ces crédits pouvaient-ils être consommés en 1999 ?

2. Les fonds secrets sont abondés ... en secret

Confirmant les analyses de votre rapporteur les années précédentes, la Cour des comptes indique dans son rapport que « *le chapitre 37-91 « fonds spéciaux » a bénéficié en 1999 de 83,7 millions de francs de crédits de répartition, soit 21,3 % de la dotation initiale (393,8 millions de francs) au lieu de 15 % au cours de l'exercice précédent* ». Il s'agit donc d'un versement en provenance du crédit global pour « dépenses accidentelles », opéré par

décret non publié au Journal officiel, qui rend quelque peu illusoire le vote par le Parlement de ces crédits¹.

Le gouvernement propose en effet chaque année au Parlement de voter des fonds spéciaux en admirable stabilité : cette année encore, pour la cinquième année consécutive, ces crédits du chapitre 37-91 s'établissent à 393,8 millions de francs avec une répartition entre fonds spéciaux du gouvernement et fonds spéciaux « à destination particulière » inchangée.

B. LE NOMBRE DES ORGANISMES RATTACHÉS AU PREMIER MINISTRE S'ACCROÎT ENCORE

Après une relative « pause » en 1999 dans la création nette de nouveaux organismes rattachés au Premier ministre, l'année 2000 a renoué avec l'augmentation des créations, observable avant 1999. En 2000, ont été créés trois nouveaux organismes : le conseil d'orientation des retraites (décret n° 2000-393 du 10 mai 2000) ; le défenseur des enfants (loi n° 2000-196 du 6 mars 2000) ; et la commission de déontologie de la sécurité (loi n° 2000-494 du 6 juin 2000). Un seul organisme a été supprimé : le Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes (CHEAM) et l'Institut des hautes études sur la défense nationale a été transféré au SGDN.

Dans sa note de présentation pour 2000, votre rapporteur spécial annonçait qu'il allait mener chaque année une **mission de contrôle budgétaire** sur l'un des organismes rattachés au budget des Services généraux du Premier ministre, afin de vérifier dans chaque cas d'espèce l'utilité et l'activité de la structure ainsi que la légitimité de son rattachement au Premier ministre.

C. COMPTE-RENDU DE LA MISSION DE CONTRÔLE EFFECTUÉE À LA MILDT AU COURS DE L'ANNÉE 2000

En application des dispositions de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, votre rapporteur a donc décidé d'effectuer une mission d'information et de contrôle budgétaire portant sur la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

¹ cf. également page 30 du rapport « Une réserve de crédits à l'utilisation aléatoire : les dépenses éventuelles et accidentelles », de M. Louis-Ferdinand de Rocca-Serra, Commission des finances du Sénat, n° 144, 1999-2000.

1. Présentation de la MILDT

Depuis 1982, sept programmes, rapports et autres plans gouvernementaux censés donner un nouveau souffle à la politique de lutte contre la drogue en France se sont succédé ainsi que cinq structures interministérielles différentes chargées de mettre en oeuvre cette politique. Selon les époques, ces structures ont été rattachées aux services du Premier ministre, au Ministère de la Santé et de la Solidarité, ou au Ministère de la Justice. Dernier avatar de cette structure mouvante : la « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie » (MILDT) a été créée par un décret du 24 avril 1996 et placée auprès du Premier ministre.

La MILDT anime et coordonne l'action de dix-sept départements ministériels concernés par la lutte contre la drogue et la prévention des dépendances, notamment dans les domaines de la prise en charge sanitaire et sociale, de la prévention, de la répression, de la formation, de la communication, de la recherche et de la coopération internationale. Elle prépare et met en oeuvre les décisions du comité interministériel de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances, qui concerne depuis le plan gouvernemental du 16 juin 1999 aussi bien les consommations de drogues illicites que l'abus d'alcool, de tabac et de médicaments psychoactifs, soit l'ensemble des pratiques addictives.

2. Les crédits dont bénéficie la MILDT

a) Les crédits en provenance du budget des Services généraux du Premier ministre

Depuis 1998, la MILDT bénéficie d'une délégation de crédits inscrits au budget des Services généraux du Premier ministre. Auparavant ces crédits étaient délégués par le ministère de la Santé. Cette délégation en provenance des Services généraux du Premier ministre justifie en partie le rattachement de la MILDT au Premier ministre et permet d'affirmer son caractère interministériel.

Frais de fonctionnement de la MILDT (1997-2000)

(en millions de francs)

Années	1997	1998	1999	2000
Total	3.237	3.296,45	3.226,45	3.296,45

Source : Services généraux du Premier ministre.

Ces crédits doivent servir, outre à la rémunération de la Présidente et du délégué, au financement des frais de fonctionnement de la MILDT. Toutefois, ne sont pas prises en compte les rémunérations des autres personnels (mis à disposition par d'autres administrations et établissements publics) ni le loyer et les frais de téléphone qui sont acquittés par le ministère de la Santé.

Votre rapporteur souhaiterait que cette situation soit plus claire avec notamment des **transferts d'emplois budgétaires** au profit de la MILDT (qui figureraient alors au budget des Services généraux du Premier ministre) et une **prise en charge du loyer et des frais de téléphone** par le budget des Services généraux du Premier ministre.

b) Les autres crédits dont bénéficie la MILDT

A ces crédits s'ajoutent ceux en provenance du budget de la Santé et de la solidarité ainsi que le produit de **deux fonds de concours**. L'un de ces fonds, mis en place pour rapporter une trentaine de millions de francs, ne produit en réalité qu'environ 500.000 francs annuels. Votre rapporteur estime que cette situation, principalement liée à des dysfonctionnements administratifs, doit être rapidement éclaircie.

3. Appréciation sur les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement de la MILDT sont donc, en principe prises en charge par le budget des Services généraux du Premier ministre qui délègue chaque année, en début d'année, l'enveloppe de crédits destinée à couvrir ces frais.

a) Les dépenses de personnel

(1) La « valse des présidents » a pris fin

Dans un rapport de 1998 consacré à la politique de lutte contre la drogue en France, la Cour des comptes avait critiqué à juste titre la succession des présidents à la tête de la MILDT, souvent hauts fonctionnaires ou souvent personnalités politiques dont cette présidence ne constituait pas l'unique fonction. Elle déplorait également l'insuffisante durée du mandat, soulignant que l'institution avait connu douze responsables entre 1982 et 1998 et que le poste de président avait même été laissé vacant de décembre 1995 à avril 1996.

La nomination en juin 1998 de Mme Nicole Maestracci, magistrate, a mis fin à cette pratique particulièrement préjudiciable pour l'activité et la

crédibilité de la mission : la nouvelle présidente, au dynamisme de laquelle de très nombreux observateurs rendent hommage, est en poste depuis plus de deux ans et occupe cette fonction à temps plein.

(2) Des mises à disposition systématiques

Si l'on considère les crédits de personnel délégués à la MILDT, seuls deux postes apparaissent : celui de la Présidente et celui du délégué. Or, la MILDT compte au total 42 collaborateurs. Cette illusion d'optique résulte de la pratique systématique des mises à disposition de personnels par les administrations impliquées dans l'action interministérielle de lutte contre la drogue (30 personnels sur le total de 42), en application du décret de 1996 dont l'article 6 prévoit : « *La MILDT dispose de personnels mis à disposition par les départements ministériels ou établissements publics* ».

Ces mises à disposition résultent d'un arbitrage du Premier ministre, rendu le 12 décembre 1996 et qui fixait les effectifs que chaque administration devait mettre à disposition de la MILDT. Votre rapporteur a d'ailleurs remarqué que ces objectifs n'étaient pas intégralement remplis, certaines administrations ayant peine à verser leur « écot » à la MILDT.

Répartition des personnels de la MILDT et évolution depuis 1996

	Agents en position de détachement	Non titulaires contractuels vacataires	Agents mis à disposition	Appelés	Total
au 01/01/1996	2	nd	nd	nd	27
au 01/01/1997	2	nd	nd	nd	27
au 01/01/1998	2	nd	nd	nd	32
au 01/01/1999	2	6	24	1	33
au 01/01/2000	2	7	30	1	40

Source : MILDT.

Le système des mises à disposition présente certains avantages pour la MILDT puisqu'elle n'en supporte aucun coût et qu'elle dispose ainsi de véritables professionnels de leur secteur. Mais il présente surtout des inconvénients (la MILDT n'a pas le choix de ses collaborateurs, les emplois ainsi proposés sont peu attractifs, etc.).

Votre rapporteur estime que ce système n'est ni sain ni clair pour une institution pérenne comme la MILDT qui doit pouvoir compter sur un personnel propre. C'est pourquoi votre rapporteur se félicite de la décision prise pour le budget pour 2001 de procéder à des **transferts d'emplois** au bénéfice de la MILDT (19 emplois dans un premier temps pour un coût de 6 millions de francs). Il estime toutefois que cette décision aurait du être prise dès l'an dernier puisque l'arbitrage du Premier ministre avait été rendu en

septembre 1998 en faveur d'un transfert des emplois et que le plan triennal avait rappelé cet objectif.

Tableau des transferts d'emplois prévus pour 2001

Ministères	Mises à disposition	Transferts 2001	Catégories d'emplois
Justice	3	0	
Education nationale	4	2	1 A+ ; 1 A
Recherche	2	0	
Défense	4	2	1 A ; 1 C
Affaires étrangères	1	1	1 A+
Intérieur	4	3	2 A+ ; 1 C
Economie et Finances	7	4	2 A ; 2 C
Jeunesse et sports	2	0	
Emploi et solidarité	8	6	3 A+ ; 1 A ; 2 C
Equipement	1	1	1 A
Outre-mer	1	0	
Culture	1	0	
TOTAL	38	19	7 A+ ; 6 A ; 6 C

Source : Services généraux du Premier ministre.

b) Les autres dépenses de fonctionnement

Les autres dépenses de fonctionnement sont financées par des crédits délégués du budget des Services généraux du Premier ministre , à l'exception des locaux, dont le loyer est acquitté sur le budget de la Santé et de la Solidarité. Les frais de téléphone sont pris en charge par ce même ministère alors que ce sont les Services généraux du Premier ministre qui se chargent des frais d'affranchissement.

Frais de fonctionnement de 1994 à 1999

(En KF)

	Frais de déplacement	Frais de représentation	Documentation	Loyer	Autres charges	Total
1994	700	125	ND	3000	1 923	5 748
1995	700	125	275	ND	ND	1 100
1996	507	50	232	ND	ND	789
1997	transfert vers SGPM	ND	ND	ND	ND	
1998	352	44	302	ND	281	979
1999	430	40	495	ND	1 591	2 556

Source : MILDT.

Le rapport de la Cour des comptes avait souligné le caractère peu justifié de dépenses de loyer de locaux dans la rue du Faubourg-Saint-Honoré qui dépassaient les 2,92 millions de francs en 1995. Aujourd'hui, la MILDT est installée dans 693 m² place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon dans le 15^{ème} arrondissement parisien pour un loyer annuel de 2,7 millions de francs (et 3,35 millions de francs si on y inclut les charges et les frais de nettoyage).

Il faut déplorer le « nomadisme » de la mission qui va être une nouvelle fois amenée à quitter ses locaux actuels. **La Mission déménage environ tous les dix-huit mois** ce qui semble tout à fait excessif. Il semblerait donc de meilleure politique que les Services généraux du Premier ministre prennent à leur charge le loyer de la mission et s'engagent à lui trouver des locaux pérennes.

II - SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE

Rapporteur spécial : **M. Michel MOREIGNE**

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

A. ÉVOLUTION D'ENSEMBLE

Les **crédits demandés pour 2001, inscrits à hauteur de 193,121 millions de francs**, sont en **hausse brute de 23,27 %** par rapport aux crédits votés pour 2000, qui s'élevaient à 156,670 millions de francs. Toutefois l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) réintégrant le budget du SGDN pour 9,6 millions de francs, l'augmentation réelle des crédits peut être ramenée à 17,14%.

Cette importante augmentation vient confirmer le signal fort de relance des moyens et des activités du SGDN adressé en 2000 avec une première hausse de près de 20% de ses crédits et après plusieurs années de diminutions. Après la réforme entreprise en 1995 et qui a connu l'aboutissement en 1999, l'organisation du SGDN est désormais recentrée sur ses missions essentielles. Elles ont été confirmées mais également relancées dans les domaines les plus sensibles, à l'instar de la protection contre les intrusions informatiques. Cette priorité se traduit, comme déjà en 2000, par un renforcement des moyens de la Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI).

Les **dépenses ordinaires progressent de 18,96 %** avec **147,12 millions de francs** en 2001 pour 123,67 millions de francs en 2000. Les mesures nouvelles concernent, pour les dépenses de personnel, la création de 26 postes budgétaires principalement à la DCSSI et la remise à niveau correspondante en matériel et autres moyens de fonctionnement.

Pour les **dépenses en capital**, l'année 2001 confirme l'effort d'investissement entrepris en 2000, les **crédits de paiement** évoluant de 33 à **46 millions de francs (+39,4%)**, notamment à destination du programme civil

de défense (PCD) qui est désormais relancé. Les crédits du centre de transmission gouvernemental (CTG) et de la DCSSI sont également augmentés. En **autorisations de programme**, la dotation est en diminution de 16% à **42 millions de francs** (après 50 millions de francs en 2000), le PCD bénéficiant toutefois de près de la moitié de ces dotations.

Le tableau ci-dessous présente, classés par titre, les crédits demandés pour le SGDN pour 2001, en indiquant leur évolution depuis 1999 et par rapport au budget voté pour 2000.

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1999 LFI	Crédits votés pour 2000 LFI	Crédits demandés pour 2001	Evolution en % (2000/2001)
Dépenses ordinaires				
Titre III : moyens des services	111,47	123,67	147,12*	18,96*
Dépenses en capital				
Titre V : investissements	19,38	33,00	46,00	39,39
Exécutés par l'Etat - CP				
Total DO + CP	130,85	156,67	193,12*	23,27*
Autorisations de programme				
Titre V	21,00	50,00	42,00	16,00

*Après réintégration de l'IHEDN pour 9,6 millions de francs

B. DÉTAIL DES CRÉDITS

Les crédits du chapitre 34-98 (matériel et fonctionnement des services) sont désormais regroupés dans un chapitre unique. Si cette modification correspond au souci d'une gestion claire et rationnelle des crédits de fonctionnement elle ne va pas dans le sens d'une meilleure lisibilité budgétaire. En revanche, il est présenté dans « le bleu » une répartition des coûts par type d'action. Même si l'on peut regretter que la présentation en agrégat soit une nouvelle fois remaniée, pour la première fois le coût de la coordination du renseignement y est présenté.

Le tableau suivant présente les composantes du nouvel agrégat unique SGDN.

(en millions de francs)

	1998	1999		2000	2001
	Résultat	Prévision	Résultat		
Coordination interministérielle	47,93	42,81	44,97	47,57	51,60
Transmissions gouvernementales	13,71	13,00	21,95	19,67	22,47
Sécurité des systèmes d'information	22,08	26,87	22,08	32,81	45,18
Programme civil de défense	19,36	16,32	26,35	24,77	32,42
Comité interministériel du renseignement	30,93	31,85	28,95	31,85	31,85
IHEDN*	11,13	9,58	9,49	9,60	9,60
TOTAL	145,14	140,43	153,79	166,27	193,12

* Les crédits de subvention à l'Institut des hautes études de défense nationale étaient inscrits sur le budget des services généraux du Premier ministre jusqu'au PLF 2000.

1. Nouvelle progression des dépenses ordinaires

Le champ d'action du SGDN ne recouvrant pas de dépenses d'intervention (titre IV), les 147,12 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 65,76 millions de francs à 78,25 millions de francs, soit **une augmentation de 18,44 %**. Ces mesures nouvelles permettront de poursuivre la montée en puissance de la DCSSI par l'embauche d'ingénieurs et de techniciens supérieurs. La structure d'alerte contre les intrusions informatiques de l'Etat continue à bénéficier d'une attention toute particulière dans ces affectations de personnel. Enfin, la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG) est également renforcée en moyens humains.

L'effectif budgétaire pour 2001 atteindra ainsi 267 emplois contre 241 en 2000. Il convient d'ajouter que le Centre de transmissions gouvernemental (CTG) dispose de 180 personnes inscrites au budget du ministère de la défense mais placées sous l'autorité du Secrétaire général de la défense nationale. Ce ministère fournit par ailleurs une bonne part des effectifs

de l'IHEDN. La tutelle de cet établissement public, qui dispose de 82 personnes, relève du SGDN. Enfin, ce dernier bénéficiait, outre ses effectifs budgétés, de 41 mises à disposition pour ses services, dont 21 pour la seule DCSSI, au 1^{er} septembre 2000. C'est donc la gestion de 500 personnes que la Direction de l'administration générale doit assurer, à comparer avec les 503 emplois budgétaires recensés en 1996 avant la réforme du SGDN.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des emplois budgétaires depuis 1998.

Evolution des effectifs

	1998	1999		2000	2001
	Résultat	Prévision	Résultat		
Coordination interministérielle	180	152	152	155	158
Transmissions gouvernementales	2	2	2	2	3
Sécurité des systèmes d'information	35	44	37	51	73
Programme civil de défense	26	26	26	25	25
Comité interministériel du renseignement	10	10	10	8	8
IHEDN	-	-	-	-	-
TOTAL	253	234	227	241	267

Quant aux moyens destinés au **matériel et fonctionnement des services**, ils **passent** de 57,91 millions de francs à **59,27 millions de francs, soit une hausse de 2,34 %**. La reconduction de ces crédits permettra d'accompagner en matériel, notamment informatique, l'évolution des services en personnel. Une part de ces crédits est destinée à la mise aux normes de sécurité incendie du SGDN. Ils permettront d'assurer la contribution au réseau nato-wide de l'OTAN ainsi que de maintenir opérationnelles les transmissions gouvernementales.

Enfin, la subvention à l'IHEDN réintègre au chapitre 36-10 le budget du SGDN pour 9,6 millions de francs après son transfert sur les services généraux du Premier ministre en 1998.

Le tableau suivant présente par action les crédits hors personnels du budget du SGDN, y compris les dotations en capital qui sont exposées au 2 ci-après.

Crédits hors personnels

(en millions de francs)

	1998	1999		2000	2001
	Résultat	Prévision	Résultat		
Coordination interministérielle	11,82	10,88	11,67	12,40	13,71
Transmissions gouvernementales	12,66	11,75	20,71	18,28	20,68
Sécurité des systèmes d'information	8,67	12,53	9,59	14,52	17,53
Programme civil de défense	13,08	9,11	19,14	17,56	25,21
Comité interministériel du renseignement	27,36	28,15	25,25	28,15	28,15
IHEDN	11,13	9,58	9,49	9,60	9,60
TOTAL	84,72	82,00	95,85	100,51	114,88

2. La poursuite de l'investissement

Les trois postes de dépenses en capital bénéficient de mesures nouvelles :

Les crédits de paiement du Centre de transmissions gouvernemental (CTG) augmentent de 25 % et ses autorisations de programme sont stables. Ils permettront la poursuite de l'amélioration et du développement des transmissions gouvernementales et des liaisons d'Etat sécurisées ainsi que la mise en œuvre du centre de secours.

La hausse de 37,5 % des crédits de paiement et de 20 % des autorisations de programme du SCSSI accompagneront la montée en puissance de ce service, en particulier la structure d'alerte contre les intrusions informatiques.

Le Programme civil de défense (PCD) voit ses crédits de paiement progresser de 47,06 % et ses autorisations de programmes diminuer d'un tiers (ces dernières avaient quadruplé en 2000). Cette évolution permettra de poursuivre le maintien au niveau opérationnel des équipements qui avait pris du retard à la suite de la réduction des dépenses en capital intervenues jusqu'en 1999.

Les dotations du PCD recouvrent deux domaines d'intervention :

- la protection des populations ;
- la continuité de l'action gouvernementale et la sécurité générale.

Le programme d'équipement relatif à **la lutte antiterroriste nucléaire, biologique et chimique (NBC)** ne peut, de par sa technicité, être conduit que dans un cadre interministériel impliquant sept ministères. Il continuera à être développé avec l'acquisition de matériels d'intervention pour la protection des personnels de secours, la décontamination des victimes et la constitution d'équipes de spécialistes.

L'année 2001 verra la poursuite du **renforcement de la sécurité des transmissions gouvernementales** par la prise en charge des investissements parallèles :

- pour le maintien en condition opérationnelle du système, notamment le réseau de base uniformément durci (RIMBAUD) ;
- du programme de messagerie autonome gouvernementale de défense et d'autorité (MAGDA).

L'évolution des opérations financées depuis 1998 et les prévisions pour 2001 sont détaillées dans le tableau ci-dessous :

OPERATIONS	1998		1999		2000		2001	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Réseau RIMBAUD	4,864	6,164	(1)	(1)	13,6	7,5	9,5	11,5
Programme d'équipement dans le domaine du terrorisme	4	4	4	4	15,4	8,5	10,5	13,5
Contribution NATO WIDE	6,136	6,136	4	4	1	1	-	-
TOTAL	15	16,3	8	8	30	17	20	25

(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

II. 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. 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**. Mais 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 2001, ne représentent qu'une faible part du coût réel de l'Institut qui ressort, compte-tenu des moyens mis à disposition par d'autres d'administrations, à près de 45 millions de francs en 2000.

Quant à ses effectifs réels, ils représentent actuellement 79,5 emplois en équivalent temps plein. Il faut souhaiter que la réintégration de ses crédits au budget du SGDN permettra à ce dernier d'amorcer un recentrage et une clarification des moyens de l'IHEDN, voire d'améliorer la coordination des enseignements de défense à travers cet établissement public.

III.L'ENSEMBLE DES CRÉDITS AFFECTÉS À LA DÉFENSE NON MILITAIRE DE LA NATION

L'effort budgétaire, destiné en 2001 à la défense civile de la Nation, comprend non seulement les crédits affectés au SGDN mais également ceux que les ministères civils lui consacrent. Leur montant est détaillé 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 représente, en 2001, 91 % de l'ensemble.

Le tableau ci-après retrace les crédits des différents ministères concourant à la défense de la Nation et leur évolution par rapport à 2000.

Dépenses concourant à la défense de la Nation

(Article 95 de la loi de finances pour 1980)

(en millions de francs)

Ministères	2000		2001		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Affaires étrangères et coopération	40,790	522,092	19,000	534,663	-53,42	2,41
Agriculture et pêche		6,514		6,970		7,00
Aménagement du territoire et environnement	193,680	230,990	39,940	136,666	-79,38	-40,83
Economie, finances et industrie	3,766	697,721	4,350	661,800	15,51	-5,15
Education nationale, recherche et technologie		6,064		6,570		8,34
Emploi et solidarité		29,195		34,590		18,48
Equipement, transports et logement	28,575	181,687	43,500	172,956	52,23	-4,81
Intérieur et décentralisation	221,000	6 255,890	250,000	6 411,890	13,12	2,49
Jeunesse et sports		0,097		0,104		7,22
Outre-mer	6,000	457,318	12,000	475,724	100,00	4,02
Services du Premier ministre	50,000	156,320	42,000	183,532	-16,00	17,41
Aviation civile (budget annexe)	120,024	299,553	170,000	225,052	41,64	-24,87
Total	663,835	8 843,441	580,790	8 850,517	-12,51	0,08

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'établira, en 2001, à **8.850,5 millions de francs**. Cette dotation sera donc en faible augmentation (+ 0,08 %) par rapport à celle de 2000 où la hausse des crédits était de 7%.

La plus grande part des crédits consacrés à cette action est fournie par le ministère de l'Intérieur, à laquelle il consacre 32.000 de ses agents. En 2001, elle représentera 72,5 % du total.

Quant aux autorisations de programme, elles sont en diminution de 12,5 % par rapport à 2000.

IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. *UN SGDN RECENTRÉ SUR SES MISSIONS ET AU RÔLE RÉAFFIRMÉ*

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**.

Le **SGDN a traversé**, de 1995 à 1999, **une crise d'identité** qui a transparu dans la diminution continue de ses moyens et la succession de ses responsables, puisque quatre secrétaires généraux se sont succédés en quatre ans.

Son rôle est maintenant conforté, depuis le deuxième trimestre 1999, tant par les nouveaux moyens mis à sa disposition que par les appels renouvelés à sa compétence. 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 :

- I. de la veille, du secrétariat et de la coordination dans tous les domaines de la défense et de la sécurité. Les questions relatives à la sécurité européenne et à l'Europe de la défense y montent en puissance ;
- II. de la préparation et du secrétariat du Comité interministériel du renseignement (CIR). Le SGDN est sollicité au travers de cette mission dans la gestion de crises internationales.

Au titre des responsabilités du Premier ministre, le SGDN est également chargé :

- III. de la sécurité des systèmes d'information ;
- IV. du contrôle des transferts d'armement et de la lutte contre la prolifération ;
- V. de la protection du secret de défense.

Dans la lignée de son prédécesseur, Jean Picq, **le Secrétaire général, Jean-Claude Mallet**, s'attache à **centrer l'activité** prioritaire du SGDN **dans des tâches de conception et d'impulsion**. Des équipes « à la demande » ont été constituées à l'instar des cellules créées pour la crise du Kosovo ou pour le passage à l'an 2000.

Votre rapporteur se félicite que la priorité majeure que constitue **la mission de contrôle des matériels de guerre**, assurée par la CIEEMG, **voie ses moyens renforcés**.

Alors que ses fonctions de synthèse, d'évaluation et de mise en valeur du renseignement dans le processus de décision politique sont confirmées, **votre rapporteur apprécie que les crédits destinés au CIR soient désormais identifiés**. A cette occasion, il formule le souhait qu'il soit donné également au SGDN les moyens et le pouvoir de maîtriser davantage la coordination du renseignement à la disposition du Gouvernement, mais aussi du Président de la République.

B. LE SGDN ET LA POLITIQUE CIVILE DE DÉFENSE

Cependant **les fonctions du SGDN recouvrent également la coordination de la protection des populations**, et si le risque de guerre stratégique nucléaire s'éloigne, **les nations doivent maintenant s'inquiéter de « nouvelles menaces »**. En effet, sont apparues, ces dernières années, des attaques terroristes qui peuvent viser aussi bien les intérêts vitaux de la nation que directement les populations civiles.

Votre rapporteur s'inquiète particulièrement des **dangers nucléaires, biologiques et chimiques (NBC)**. Il convient de tirer les conséquences du développement de ces risques en terme d'efficacité du renseignement, de surveillance et de détection, mais aussi en terme de moyens d'alerte d'évacuation, de protection et de décontamination des populations.

Si les problèmes liés aux **risques informatiques** doivent être également pris au sérieux, ne serait-ce que parce que nos équipements vitaux en sont de plus en plus dépendants, ils ne présentent pas le même niveau de danger. Ainsi, les craintes dues au passage à l'an 2000 sont apparues peu justifiées alors même que des **catastrophes climatiques** s'abattaient sur la France. Il reste que les mesures de veille prises à cette occasion ont pu être bénéfiques à la gestion de ces crises.

D'une part, **la faiblesse de nos procédures d'urgence** dans le cas de catastrophe étendue à une grande partie du territoire **est apparue** lors de ces

sinistres expériences. D'autre part, **les services de proximité se sont révélés mieux organisés et plus efficaces** que les services nationaux.

Dans l'attente de la diffusion du rapport de l'Inspecteur général de l'administration, **Gilles SANSON, qui préside la mission** interministérielle d'évaluation des dispositifs mis en œuvre à l'occasion des **tempêtes** qui ont frappé notre pays, quelques interrogations rejoignent les attentes déjà formulées à propos du risque NBC. La quasi-absence de prévision, donc d'alerte aux populations, a eu des conséquences dramatiques mais qui auraient pu l'être plus encore si la première tempête avait eu lieu à un autre moment. Et ce n'est pas la réduction du format de nos armées, dont la population a une fois de plus apprécié les interventions, qui peut nous rassurer quant à l'amélioration de la prévention de ces risques.

S'il apparaîtrait évident que nos infrastructures doivent être mieux protégées et les responsabilités de chacun redéfinies, **il convient également de s'interroger** sur une éventuelle réforme de nos plans d'urgence, mais surtout **sur l'existence d'une véritable politique civile de défense** permettant une protection efficace de la population française.

Le SGDN, à la disposition des plus hautes autorités politiques de notre pays et repositionné comme lieu de convergence de la sécurité intérieure et extérieure, peut être un instrument majeur de la refondation de notre défense non militaire.

Mais, pour cela, ses 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 ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Rapporteur spécial : **M. Claude LISE**

Le Conseil économique et social fait l'objet d'une attention toute particulière dans le projet de loi de finances pour 2001. En effet ses crédits sont en **très forte de hausse**. Ceci traduit la volonté de son nouveau Président, M. Jacques Dermagne et de l'assemblée dans son ensemble, de donner au Conseil économique et social un rôle accru.

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. ÉVOLUTION D'ENSEMBLE

Les crédits demandés pour 2001, au titre du Conseil économique et social, s'élèvent à **205.000.405 francs**, soit une **augmentation** de **8,17 %** par rapport au budget voté pour 2000 (189,51 millions de francs).

en millions de francs

	Crédits votés pour 2000	Crédits demandés pour 2001	Evolution en %
Chapitre 31-01 : Indemnités des membres du CES et des sections	125,75	127,95	1,75
Chapitre 31-11 : Dépenses de personnel	48,17	51,57	7,06
Chapitre 34-01 : Dépenses de matériel	11,29	20,08	77,86
Total Titre III	185,21	199,60	7,77
Chapitre 57-01 : Equipement administratif	4,30	5,40	25,58
Total Titre V	4,30	5,40	25,58
TOTAL GENERAL	189,51	205,00	8,17

B. PRINCIPALES EVOLUTIONS

1. Indemnités des membres du Conseil économique et social et des sections (chapitre 31-01)

Après une très forte hausse l'an dernier (+ 6,10%), les crédits demandés pour 2001 augmentent plus **modérément** (+ 1,75 %).

Cette enveloppe est destinée à financer la rémunération des membres du Cabinet du Président qui n'ont pas le statut de fonctionnaires.

Au total **2,2 millions de francs** supplémentaires sont affectés à ce chapitre.

2. Dépenses de personnel (chapitre 31-11)

Les crédits de ce chapitre sont en forte **hausse de 3,4 millions de francs** (soit + 7,06 %). Cette évolution, deux fois plus forte que l'an dernier, traduit la volonté du Conseil de se doter de moyens humains supplémentaires.

Après une longue période de stabilité des effectifs, il est prévu la **création de cinq nouveaux emplois**, destinés à mettre en œuvre les décisions de Bureau du Conseil économique et social. Celui-ci souhaite créer un **service**

de la communication et un **service des relations internationales**. Le recrutement de deux contractuels et de trois fonctionnaires de catégorie A est donc prévu.

3. Dépenses de matériel (chapitre 34-01)

La plus forte hausse de ce budget réside dans ce chapitre. Les crédits consacrés au matériel et fonctionnement des services **augmentent en effet de 77,86 %, soit 8,79 millions de francs**, et s'élèvent à 20,08 millions de francs. Ils se décomposent de la façon suivante :

- une mesure négative de non reconduction est inscrite à hauteur de 0,422 million de francs ;

- **2,7 millions de francs** seront consacrés à **l'équipement informatique** ;

- **6,508 millions de francs** seront utilisés afin d'installer les deux nouveaux services, de préparer la mise en place d'un réseau intranet et d'améliorer l'actuel site internet.

4. Equipement administratif (chapitre 57-01)

Après avoir connu une baisse d'un tiers l'an dernier, les crédits de ce chapitre sont en hausse de 25,58 %, et s'élèvent à **5,4 millions de francs**.

En dépit de ce réajustement, les crédits ne retrouvent pas leur niveau de 1999 (6 millions de francs). Une nouvelle phase de travaux sera entreprise en 2001 ; il sera procédé au **réaménagement de l'accueil** et à la création d'un **second escalier de secours** qui desservira les étages.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. DES EXÉCUTIONS 1999 ET 2000 GLOBALEMENT CONFORMES AUX PRÉVISIONS

En 1999, le Conseil économique et social a bénéficié d'un crédit supplémentaire d'un million de francs inscrit dans la loi de finances rectificative pour 1999 (loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999). Auparavant, le

cabinet de l'ancien président était issu de l'administration et n'était donc pas rémunéré par le Conseil. M. Dermagne a souhaité s'entourer de collaborateurs issus du secteur privé. Cette somme a donc été destinée à rémunérer les membres du nouveau cabinet.

Par ailleurs le chapitre 34-01 a fait l'objet d'un transfert de 47.658 francs vers le budget des charges communes.

Seules ces deux modifications sont intervenues au cours de l'exercice 1999.

Les crédits alloués se sont élevés au total à 184,104 millions de francs dont 182,283 ont été consommés, soit 99 %.

Il est à noter que le chapitre 57-01 « Equipement administratif » a fait l'objet d'une sous-consommation d'un tiers environ. Ceci s'explique par une provision effectuée par le Conseil en vue de régler un litige ancien.

En effet le maître d'œuvre qui réalisa l'extension du Palais d'Iéna en 1995 avait déposé une réclamation auprès du Comité consultatif national de règlement amiable des litiges relatifs aux marchés publics. Il a obtenu gain de cause et le Conseil s'est vu contraint de régler la somme d'1,4 million de francs.

Ce litige est né durant la période où le Conseil n'était pas maître de son budget en matière d'investissement. La création d'un titre V au sein de son budget date de 1997. Pourtant il doit assumer la charge des litiges antérieurs et a donc réglé cette indemnité en mars 2000. De plus, un autre recours relatif à ce chantier a été déposé devant le tribunal administratif. Il faut donc s'attendre à de nouvelles dépenses de cette nature dans les années à venir.

Mis à part cet imprévu, l'exécution du budget 1999 est conforme aux prévisions des lois de finances. Pour l'exercice 2000, le montant des dépenses engagées au 30 juin est globalement satisfaisant.

B. UN NOUVEAU PRÉSIDENT : DE NOUVELLES MÉTHODES

Le Président Jacques Dermagne a chargé, au lendemain de son élection, M. Raphaël Hadas-Lebel d'une réflexion sur le rôle et les méthodes de travail de l'institution. Dès le 15 mars 2000, cette étude a fait l'objet d'une discussion en séance plénière.

Les aménagements concernant les méthodes de travail sont d'inégale importance. Par exemple le temps de parole des orateurs a été réduit de moitié en séance plénière.

Sur le fond, constatant que la société a évolué et qu'aucun sujet ne peut être traité de façon isolée, le Conseil a décidé de pratiquer « la transversalité », c'est-à-dire que les sections travailleront ensemble sur le même sujet. Cette méthode a été expérimentée avec succès pour l'élaboration du rapport intitulé « Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier Erika » : quatre sections ont travaillé conjointement (les sections du travail, des économies régionales et de l'aménagement du territoire, du cadre de vie et des activités productives).

Enfin, il a été décidé d'établir pour l'avenir un programme de travail qui regroupera « les orientations prioritaires » du Conseil. Ainsi les travaux du Conseil offriront une plus grande lisibilité.

Il a par ailleurs été décidé de renouer les liens, depuis longtemps distendus, entre les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) et la « maison mère ». Un réseau intranet sera créé afin que tous communiquent aisément. De plus, un conseiller chargé des relations territoriales a été nommé au cabinet du Président. Dans le cadre de l'étude consacrée à l'Erika, plusieurs présidents de CESR ont été auditionnés.

C. DES MOYENS FINANCIERS À LA MESURE DES NOUVELLES AMBITIONS

Le Conseil économique et social est particulièrement favorisé dans le projet de loi de finances pour 2001. Afin de mener à bien ses projets, il a obtenu un accroissement de ses crédits pour la création de deux nouveaux services dotés de moyens matériels et humains adéquats.

Dans cette optique, cinq emplois seront créés. Ils seront affectés aux deux nouveaux services : celui de la communication, qui contribuera à faire connaître les travaux du Conseil qui souffrent indéniablement d'un défaut de notoriété, et celui des relations internationales.

La création de ce dernier couronne les efforts constants de l'institution au cours des dernières années. Le service apportera son soutien à l'Association internationale des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires (AICESIS) créée en juillet 1999 et dont la France assure le secrétariat exécutif. Le service assurera également la réception des nombreuses délégations étrangères qui viennent se former au Palais d'Iéna.

Les crédits de matériel sont destinés à l'équipement des nouveaux services. Il est probable que l'un au moins des services ne pourra être hébergé au sein du Palais d'Iéna, en conséquence des locaux seront loués.

On peut regretter que la création d'un réseau intranet, prévue en 2000-2001, ne se mette en place qu'en 2002. Désormais les fonctionnaires et les groupes disposent d'un outil informatique performant, les efforts porteront en 2001 sur la mise en réseau des imprimantes. Par ailleurs les applications liées aux nouvelles technologies demandent à être développées.

IV - PLAN

Rapporteur spécial : M. Claude HAUT

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

A. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION SENSIBLE

Les crédits demandés en 2001 pour le commissariat général du plan et organismes rattachés s'élèvent à 167,2 millions de francs (en dépenses ordinaires et crédits de paiement), soit une progression de 7,4 millions de francs (+4,6 %) par rapport au budget voté en 2000.

Les autorisations de programme prévues pour 2001 augmentent de 10 %, passant de 3 à 3,3 millions de francs, après avoir fortement augmenté l'année dernière (+ 50%).

Il faut, par ailleurs, noter que pour la deuxième année consécutive, 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	2000 Budget voté	2001 LFI	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III - Moyens des services	100,26	108,68	8,40
Titre IV - Interventions publiques	54,93	55,07	0,25
Total	155,19	163,75	5,52
Dépenses en capital			
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	4,60	3,45	- 25,00
Total	4,60	3,45	- 25,00
Total DO + CP	159,8	167,2	4,6
Autorisations de programme			
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	3,0	3,3	10
Total	3,0	3,3	10

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires qui représentent 98 % du budget du Plan, passent de 155,2 millions de francs en 2000 à 163,7 millions de francs en 2001, soit une augmentation significative de 5,5 %.

Les crédits du titre III, qui constituent 66 % des dépenses ordinaires, s'élèvent à 108,6 millions de francs, en augmentation de plus de 8 %. Cette revalorisation substantielle des crédits est liée à une mise à niveau conséquente de l'enveloppe consacrée à l'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

Les moyens des services du titre III concernent le Commissariat général du Plan, les organismes rattachés (CEPII et CERC)¹, l'évaluation des politiques publiques et enfin l'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

¹ CEPII : Centre d'études prospectives et d'information internationale
CERC : Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale

Les crédits du titre IV, consacrés aux interventions publiques, comprennent les subventions accordées à quatre organismes (CEPREMAP, CREDOC, IRES, OFCE)¹. Ils constituent la deuxième masse de budget avec un peu plus de 33 % du total. En 2001, ils atteignent 55 millions de francs et sont stables par rapport à 2000.

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 forte diminution de leurs crédits de paiement, - 25 %, passant de 4,6 millions de francs dans le budget voté de 2000 à 3,4 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2001. En revanche, elles bénéficient d'une augmentation des autorisations de programme, à hauteur de 300.000 francs (+ 10 %).

3. L'évolution des effectifs

Les effectifs du Commissariat général du Plan (CGP), hors organismes subventionnés, mais y compris le CEPPII et le CERC, s'établiront à 207 personnes en 2001, dont 93 titulaires et 114 contractuels, contre 208 en 1999. Cette suppression d'emploi concerne le CERC. En effet, trois emplois titulaires (de catégorie C) sont supprimés et sont remplacés que par deux emplois de rapporteurs (contractuels, hors échelle A).

4. Une moindre lisibilité dans la présentation des crédits

Depuis 1997, le budget du Plan était regroupé en deux agrégats : le plan et la recherche. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a supprimé l'agrégat recherche qui permettait d'avoir connaissance du coût de l'ensemble des actions en faveur de la recherche (recherche en socio-économie et CEPPII)

Dans le même esprit, les consignes de « globalisation » du même ministère conduisent au regroupement des crédits des Travaux et études (chapitre 34-04) sur le chapitre des moyens de fonctionnement des services

¹ 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

(chapitre 34-98) ce qui rend encore un peu plus difficile le décryptage du bleu budgétaire.

B. RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION

Le tableau ci-après présente une analyse plus fine de la répartition des dépenses ordinaires :

Intitulé	B.V. 1999	B.V.2000	PLF 2001	Différence entre 2000 et 1999	Evolution en %
Plan	80 792 372	81 443 809	83 109 806	1 665 997	2,0
Recherche en socio-économie	31 601 762	31 854 072	31 994 751	140 679	0,4
C.E.R.C.	6 376 618	6 413 785	8 153 170	1 739 385	27,1
C.E.P.I.I.	21 708 238	21 902 579	21 913 249	10 670	0,0
F.N.D.E.	801 026	6 301 026	6 501 026	200 000	3,2
C.N.E.	2 125 782	2 141 083	2 342 080	200 997	9,4
Evaluation des contrats de Plan Etat-Régions	5 150 000	5 150 000	9 750 000	4 600 000	89,3
Total général	148 555 798	155 206 354	163 764 082	8 557 728	5,5

Comme le fait apparaître très nettement ce tableau, les crédits attribués à chaque action sont quasiment stables par rapport à 2000, à l'exception de ceux alloués à l'évaluation des contrats de plan Etat-régions et au Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC).

En effet, l'évaluation des contrats de plan fait l'objet d'un réel effort budgétaire dans le projet de loi de finances pour 2001. Les crédits connaissent une augmentation substantielle de 89 % passant de 5,1 millions à 9,7 millions de francs.

Par ailleurs, le CERC (ancien CSERC), réformé au début de cette année, se voit attribuer des crédits nouveaux correspondant à la création de 2 emplois de rapporteurs et à l'augmentation de ses moyens de fonctionnement.

Enfin, s'agissant des dotations destinées au Commissariat général du Plan, proprement dit, elles font l'objet d'une mesure nouvelle d'un montant de 600 000 francs. Pour les autres postes, c'est à dire, le Conseil national de l'évaluation, le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), la recherche en socio-économie et le Fonds national de développement de l'évaluation, les crédits sont reconduits quasiment à l'identique.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le processus de relance de l'évaluation des politiques publiques, piloté par le Commissariat général du Plan, démarre lentement mais semble être effectif

En effet, le Commissariat avait vu son rôle renforcé dans le dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques à la fin de l'année 1998. Depuis lors, il assure le secrétariat du Conseil national d'évaluation. A ce titre, il met en place les instances d'évaluation, suit les études lancées par ces instances et gère les crédits du Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE).

Dans le cadre de cette réforme, cinq évaluations interministérielles ont été arrêtées en juillet 1999, par le Premier ministre, portant sur les thèmes suivants : 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, la politique du logement social dans les départements d'outre-mer, la prévention et le traitement du Sida.

Malheureusement, les délais de constitution, initialement prévus, pour ces instances n'ont pu être respectés. Constituer pour chacune d'elle une équipe composée d'un président et de rapporteurs suffisamment disponibles s'est révélé une tâche délicate, qui montre les limites de la relance du dispositif, au-delà de la rénovation de la procédure. Néanmoins, les trois premières évaluations interministérielles précitées devraient aboutir avant la fin du premier semestre 2001.

Afin de pallier ces difficultés, une liste de personnalités susceptibles de présider chaque instance devrait être annexée à chaque nouveau projet d'évaluation.

Lors du comité interministériel à la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre dernier, un nouveau programme d'évaluation a été décidé par le Premier ministre qui concerne les trois points suivants : la sécurité routière, la politique de formation continue des agents de l'Etat et l'évaluation des politiques de développement rural. Votre rapporteur constate que le palliatif évoqué ci-dessus n'a pu être mis en œuvre pour ce nouveau programme. En effet, aucun président ni rapporteur n'ont été désignés pour chacune de ces nouvelles évaluations. Cependant, la composition de ces instances doit être arrêtée avant la fin de l'année.

2. En revanche, l'évaluation des contrats de plan Etat-régions (CPEP), autre pivot de l'action du commissariat général du Plan, va être renouvelée.

La mise en œuvre des évaluations des contrats de plan 1994-1999 avait été critiquée dans le dernier rapport de la Cour des comptes. Tirant parti de cette première expérience d'évaluation, le commissariat a préparé une réforme de cette procédure initialement définie dans la circulaire du 9 décembre 1993. Une circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 a abrogé cette dernière.

La procédure d'évaluation s'organise comme auparavant, sur deux niveaux : au niveau national, une instance présidée par le Commissaire au plan examinera les projets d'évaluation proposés par les comités régionaux d'évaluation ; au niveau régional, l'évaluation sera réalisée par un comité de pilotage et des instances techniques spécialisées.

Les points les plus novateurs de la réforme sont les suivants :

- les régions qui auront défini une programmation annuelle de leurs évaluations obtiendront directement délégation en début d'année de 75 % des crédits qui leur étaient affectés. Cette disposition devrait améliorer la programmation des évaluations.

- chaque région devra réaliser un bilan à mi-parcours (fin 2003) des travaux d'évaluation qui sera transmis au Premier ministre.

Votre rapporteur souhaite que cette nouvelle réforme ne soit pas entravée par la lenteur habituelle des procédures administratives et qu'elle s'applique au plus vite aux contrats de plan Etat-région 2000-2006. Néanmoins il se félicite de l'effort réalisé dans le présent budget en direction de l'évaluation des contrats de plan Etat-régions qui voit son enveloppe quasiment doubler passant de 5 millions à 9,7 millions de francs.

3. La réforme du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) a abouti

Une proposition de loi visant à réformer cet organisme était en discussion devant l'Assemblée nationale à l'automne dernier. Le Sénat en a débattu en janvier 2000. Il a amendé cette proposition de loi en un article unique de suppression du CSERC (abrogation de l'article 78 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative à l'emploi et à la formation professionnelle). La loi promulguée le 2 mars 2000 a ainsi laissé au pouvoir réglementaire le soin de procéder à la création du nouvel organisme. Le

conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, nouveau CERC, a été créé par un décret du 7 avril 2000. Ses membres ont été nommés le 23 mai 2000. M. Jacques Delors en assure la présidence et les premières réunions se sont tenues dès le mois de juillet dernier.

Votre rapporteur se félicite de l'évolution des crédits qui devrait dynamiser l'action de ce nouveau conseil, (+ 27 % par rapport au budget 2000).

4. Les nouvelles missions du Commissariat général du Plan

Il faut souligner que depuis l'abandon des lois de plan, le rôle du Commissariat s'est considérablement modifié.

Dans la perspective de relance de son action, le Premier ministre a fixé, en 1998, un programme de travail au Commissariat général fondé sur trois axes majeurs : développer l'économie française dans le cadre de la mondialisation et l'intégration européenne, renforcer la cohésion sociale et moderniser les instruments de l'action publique.

En outre, le Premier ministre avait demandé, par lettre du 24 novembre 1998, au Commissariat de réaliser un rapport sur les perspectives de la France. Celui-ci a été remis au Premier ministre et diffusé le 6 juillet 2000.

Il a été transmis pour avis au Conseil économique et social en septembre dernier. Celui-ci sera communiqué aux assemblées parlementaires prochainement, accompagné d'une lettre du Premier ministre indiquant les principaux enseignements que le Gouvernement entend tirer de ce rapport pour son action.

Enfin, dans une des dernières lettres adressées au Commissaire au Plan, le Premier ministre rappelait la « fonction particulière » du Commissariat général du Plan dans la préparation des décisions gouvernementales : *« animateur de l'analyse prospective et stratégique, lieu privilégié de la concertation socio-professionnelle et de la réflexion interministérielle, programmeur et évaluateur des politiques publiques. »*

Sur ce dernier point, votre rapporteur se félicite de l'intérêt des travaux menés par le Commissariat et de son expérience en la matière. Celle-ci ne pourra que conforter le Sénat dans son approche de l'évaluation des politiques publiques et constituer un outil fort utile dans les travaux engagés par le Comité d'évaluation des politiques publiques constitué par votre commission pour prendre la suite de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

B. BUDGETS ANNEXES

AVIATION CIVILE

Rapporteur spécial : M. Yvon COLLIN

Voir :

Budget de l'Équipement, des Transports et du Logement

III - Transports et sécurité routière

4. Transport aérien et Météorologie

JOURNAUX OFFICIELS

Rapporteur spécial : **M. Thierry FOUCAUD**

I. PRESENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

A. ÉVOLUTION GLOBALE

Le projet de budget annexe des Journaux officiels atteint, en recettes et en dépenses nettes, **1,269 milliard de francs** (dont 4,18 millions de francs de prélèvement sur le fonds de roulement) dans le projet de loi de finances pour 2001. Il est en progression de 3,85 % par rapport au budget voté en 2000 (1,221 milliard de francs). L'excédent d'exploitation prévisionnel devrait atteindre 279 millions de francs.

Globalement, l'augmentation des crédits destinés aux **dépenses d'exploitation** (+1,14 %) est **trois fois moindre** que celle **des recettes**.

Le fonds de roulement enregistrera une baisse de 4,18 millions de francs l'an prochain (contre une augmentation de 20,78 millions de francs en 2000).

B. LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET POUR 2000

1. Les recettes prévisionnelles

Les recettes d'exploitation

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 2000	Crédits demandés pour 2001	Evolution en %
Ventes au numéro	38,00	40,00	5,26
Abonnements	50,00	45,00	-10,00
Annonces	1048,00	1103,00	5,25
Travaux	20,00	18,00	-10,00
Bases de données	10,00	5,00	-50,00
Autres	44,90	48,00	6,90
Autres gestion courante	5,00	0,00	-100,00
Produits exceptionnels	6,00	6,00	0,00
Total	1221,90	1265,00	3,53

Les **recettes** des Journaux officiels connaîtront une légère progression, passant de 1,221 milliard de francs en 2000, à 1,265 milliard de francs prévus en 2001.

Après de nombreuses années de nette sous-évaluation des recettes d'annonces, qui constituent à elles seules près de 90 % du budget annexe, une remise à niveau avait été effectuée dans le projet de loi de finances pour 2000 (+ 18 %).

Cette année, la hausse très modérée s'explique par ce rattrapage, mais aussi par une modification de la politique tarifaire.

En dépit de ces facteurs, cette faible prévision d'augmentation (3,5 %) semble, cette année encore, trop prudente.

Recettes d'annonces

(En millions de francs)

	Recettes 1999	Budget voté 2000	Prévisions PLF 2001
Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP)	382	415	550
Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC)	494	490	400
Bulletin des annonces légales et obligatoires (BALO)	119	120	126
Associations	20	21	25
Autres (JO, lois et décrets)	2	2	2
	1 017	1 048	1 103

Depuis le 1^{er} juillet 2000 les annonces passées aux BOAMP peuvent être saisies directement par les annonceurs via internet. Lorsqu'ils choisissent cette procédure, ils bénéficient d'une remise de 20 % sur le tarif habituel.

La direction des Journaux officiels estime à 30 % le nombre d'annonces qui seront ainsi passées en 2001. Les recettes attendues sont minorées en conséquence mais restent en forte croissance.

Par ailleurs, certaines annonces du BODACC, celles relatives à la création d'entreprises, sont désormais gratuites (Décret n°2000-587 du 29.06.2000).

Le manque à gagner est estimé à 150 millions de francs en année pleine. C'est la raison pour laquelle les recettes attendues sont en forte baisse. Cette gratuité des annonces ne met pas en danger l'équilibre du budget annexe.

La concurrence du site internet de diffusion gratuit « Légifrance » entraîne une forte chute des abonnements (- 10 %) et des bases de données payantes (- 50 %). Ces dernières seront prochainement intégrées dans les tâches de la direction des Journaux officiels (DJO) et non plus concédées, ce dont on ne peut que se féliciter. Afin de faire face à la baisse des recettes la DJO réfléchit à une nouvelle politique éditoriale et à la mise sur le marché de nouveaux produits.

2. Les dépenses prévisionnelles

Dépenses d'exploitation

(En millions de francs)

	Budget voté 2000	Projet budget 2001	Evolution en %
Chap. 60 : Achats	142,47	153,44	7,70
Chap. 61 et 62 : Services extérieurs	169,02	175,96	4,11
Chap. 63 : Impôts et taxes	5,21	5,33	2,30
Chap. 64 : Charges de personnel	603,45	607,72	0,71
<i>dont SACIJO</i>	335,51	336,98	0,44
Autres dépenses	2,70	2,68	-0,74
Charges exceptionnelles et financières	2,92	2,92	0,00
Amortissements	48,97	37,78	-22,85
TOTAL	974,74	985,83	1,14
EXCEDENT	247,16	279,17	12,95

Les dépenses d'exploitation **progresseront de 1,14 %** par rapport au budget voté pour 2000. Cette augmentation est comparable à celle enregistrée l'an passé.

Après avoir réalisé une économie de 2 millions de francs en 2000 sur le poste d'achat de papier, en 2001, une provision de 12 millions de franc a été effectuée par crainte d'une hausse de son prix. S'agissant du personnel, les charges resteront stables.

De fait, les effectifs budgétaires sont inchangés. La DJO emploie 608 ouvriers et 11 fonctionnaires ; à cela s'ajoute 400 personnes à la Société anonyme à capital variable de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO). Le recours aux personnels temporaires est systématique (environ 48 agents à la DJO et 18 à la SACI-JO) et toujours croissant.

3. Les opérations en capital

Recettes en capital

(En millions de francs)

	Budget voté 2000	Projet budget 2001	Evolution en %
Amortissements	48,97	37,78	-22,85
Excédents	247,16	279,17	12,95
TOTAL	296,13	316,95	7,03

Fonds de roulement	20,78	-4,18	-120,12
Réduction (-) ou augmentation (+)			

Dépenses en capital

(En millions de francs)

	Budget voté 2000	Projet budget 2001	Evolution en %
Immobilisations	28,35	41,96	48,01
Versement au Trésor	247,00	279,17	13,02
TOTAL	275,35	321,13	16,63

Autorisations de programme	30,45	43,45	42,69
----------------------------	-------	-------	-------

Les dépenses en capital s'élèveront à 321,13 millions de francs, en augmentation de 16,63 %. Cette forte croissance est inégalement répartie entre deux composantes :

1. **Les immobilisations** sont en forte hausse de 48,01 % avec 41,96 millions de francs prévus pour 2001.

Les crédits seront consacrés à la mise à niveau des ateliers de composition et de photogravure et à l'acquisition d'une machine d'impression cinq couleurs.

Les dépenses d'investissement informatique ne sont pas détaillées mais seront consacrées à la préparation de la diffusion en régie par la Direction des Journaux officiels des bases de données juridiques actuellement concédées à la Société OR Télématique.

2. **Le versement au Trésor** enregistre une hausse de 13 %, passant de 247 millions de francs votés en 2000, à 279 millions de francs prévus pour 2001.

Le montant de ce versement a été réajusté après constatation de la hausse durable des recettes tirées des annonces. Cette évaluation reste encore très prudente. Pour l'exercice 2000, à la lumière de l'exécution du budget, il semble que l'excédent d'exploitation voté dans la loi de finances, sera largement dépassé : au 30 juin 2000, les recettes enregistrées représentaient déjà près de 60% du budget voté.

Excédents

(En millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Excédent prévu au budget voté	35,182	38,520	45,076	139,327	247,156	279,000
Excédent constaté en fin de gestion	82,476	144,597	200,703	328,680		

Les reversements au Trésor ont donc été revus à la hausse, pour tenir compte de ces excédents croissants.

Reversements annuels au Trésor

(En millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Reversement prévu au budget voté	14	38	45	139	247	279
Reversement constaté en fin de gestion	36	104	165	319		

Le fonds de roulement fait l'objet d'une baisse conséquente.

Il régresse de 4,18 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2001. Depuis plusieurs années, cette ligne était en forte hausse. Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1999, la Cour des comptes avait jugé ce fonds trop important (354 millions de francs en 1999) par rapport au montant des dépenses annuelles. Cette baisse est donc conforme aux recommandations de la Cour.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Depuis janvier dernier, la Cour des comptes a entrepris un audit technique à la SACI-JO. Cette étude a pour but de répondre à quatre questions : les matériels utilisés sont-ils adaptés aux travaux effectués ? Quelle est la qualité de la productivité de la SACI-JO (afin d'apprécier cet élément, le rapport compare l'entreprise à la presse parisienne). De quelle façon la saisie à la source pourra-t-elle être effectuée ? Et, enfin, la consommation de papier est-elle normale ? Cet audit est en cours et ses conclusions seront connues en fin d'année. Votre rapporteur y sera attentif.

Quelles qu'en soient les conclusions, il sera nécessaire de prendre en considération les spécificités de l'entreprise, notamment les contraintes techniques liées aux délais très courts dans lesquels elle travaille et l'exigence de fiabilité à laquelle elle est tenue.

2. Les investissements relatifs aux ateliers de production augmentent de façon particulièrement significative en 2001.

La fusion entre l'atelier de composition et celui de photogravure a été réalisée en 2000.

Cette étape technique a consisté en un regroupement d'une dizaine de postes de photgraveurs et de compositeurs, au sein d'une même cellule destinée à traiter en même temps le texte et l'image. Un seul technicien désormais réalise le travail préliminaire à l'impression. Cet atelier dit de « compogravure » est appelé progressivement à se développer afin de traiter une très grande partie de la production. Ceci se fera à effectif constant. Cependant, certains postes seront sans doute redéployés vers d'autres activités. Il est absolument nécessaire qu'un effort important envers la formation soit effectué dans les meilleurs délais afin que la mise en œuvre des mutations techniques se réalise dans de bonnes conditions.

En 2001, les investissements seront consacrés à une étude d'opportunité d'une évolution des logiciels de saisie. Actuellement, le logiciel en place n'est pas compatible avec les standards du marché. L'étude portera sur l'opportunité de faire évoluer ce système qui date de 1989. L'étude de faisabilité aura lieu en 2001 et le cas échéant, la mise en place du matériel, en 2002. Dans ce domaine, la DJO doit travailler dans l'optique d'une intégration globale des nouvelles technologies de l'information à chacun des stades du processus de production.

Enfin, l'atelier d'impression sera doté d'une nouvelle machine d'impression cinq couleurs. Au total, les crédits de paiement progresseront de 15 millions à 25 millions de francs en 2001.

3. En matière de diffusion des données juridiques, de grandes mutations, dont on peut se féliciter, sont en cours.

Dans son discours du 2 octobre 2000, aux assises parlementaires, le Premier Ministre a annoncé un certain nombre de mesures, conformément aux conclusions du Rapport du Commissariat Général au Plan « Diffusion des données publiques et révolution numérique » de Dieudonné Mandelkern.

L'orientation retenue par le Gouvernement tend à rendre, petit à petit, la diffusion des données publiques gratuites. Le droit sera disponible, sous forme consolidé, avant la fin de l'année sur le site gratuit « Legifrance ». Cela représente 500 lois et 1.500 décrets (actuellement, 80 lois seulement sont répertoriées sur le site gratuit). Le site diffusera également toutes les conventions collectives ayant fait l'objet d'un arrêté d'extension au plan national.

Ces avancées majeures seront complétées par la fin anticipée de la concession qui régit actuellement la diffusion des données publiques. L'actuel concessionnaire a été racheté par la société Reuters.

Votre commission a toujours considéré que ces tâches devaient être réintégrées à la Direction des Journaux officiels. Cette dernière devrait, dans un premier temps, les sous-traiter. Il est souhaitable qu'elle en assure, à l'avenir directement la charge. Pour ce faire des investissements tant matériels que de formation du personnel devront être entrepris.

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 2001, le montant des recettes et des dépenses du budget annexe de la Légion d'Honneur atteindra **121.292.084 francs**, en diminution de **2.621.749 francs** soit **-2,12 %** par rapport à 2000 (123.913.833 francs) où le budget annexe avait vu ses crédits augmenter de 9,42 %.

Cette baisse des crédits en 2001 résulte principalement de la diminution des crédits de paiement afférents aux opérations en capital des maisons d'éducation.

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 2001, l'équilibre du budget annexe s'établit comme suit :

Dépenses		Recettes	
Première section. Exploitation		Première section. Exploitation	
Achats	12 634 707	Recettes propres	8 398 296
Services extérieurs	4 707 999	Subventions	107 893 788
Autres services extérieurs	2 966 735	Reprises sur amortissements et provisions	5 000 000
Impôts, taxes et versements assimilés	1 171 924		
Charges de personnel	77 375 648		
Autres charges de gestion courante	9 620 071		
Dotations aux amortissements et aux provisions	13 815 000		
Total brut	121 292 084	Total brut	121 292 084
Deuxième section. Opérations en capital		Deuxième section. Opérations en capital	
Acquisitions d'immobilisations	13 815 000	Amortissements et provisions	13 815 000
Total brut	13 815 000	Total brut	13 815 000
Total brut des dépenses	135 107 084	Total brut des recettes	135 107 084
<i>A déduire :</i>	<i>-13 815 000</i>	<i>A déduire :</i>	<i>-13 815 000</i>
Total net pour le budget annexe	121 292 084	Total net pour le budget annexe	121 292 084

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 2001, ces recettes progressent de **235.304 francs** par rapport à 2000 (soit **2,88 %**), pour atteindre **8.398.296 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 2001 **1.466.000 francs**, comme en 2000.

b) Les pensions et trousseaux des élèves des maisons d'éducation

Fixés chaque année par arrêté, ils augmentent de **5,38 %** en 2001 et atteignent un montant de **6.180.026 francs** (5.422.601 francs pour les pensions et 757.425 francs pour les trousseaux), soit 315.874 francs de plus qu'en 2000.

c) Les produits accessoires

Ils représentent **752.270 francs** en 2001, soit une **diminution de 80.570 francs** par rapport à l'année précédente (**- 9,67 %**), principalement du fait de la baisse de la prévision de recettes des droits d'entrée du musée de la Légion d'Honneur de 190.570 francs à 100.000 francs. En effet, celui-ci sera fermé 9 mois pour des travaux de rénovation qui devraient être achevés au printemps 2002 pour le bicentenaire.

2. La subvention de l'Etat

En 2001, la subvention de l'Etat, versée par le budget de la Justice, augmente de **2.142.947 francs** (**+ 2,03 %**), pour s'établir à **107.893.788 francs**, au lieu de 105.750.841 francs en 2000, où la progression n'était que de 0,26 %.

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 restent stables à **98.976.200 francs**, avec une très légère **augmentation de 251.000 francs**. 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, a eu pour conséquence la création de 8 emplois en contrepartie de 5 suppressions, ce qui a porté **l'effectif de 413 à 416 emplois** (101 à la grande Chancellerie et 315 dans les maisons d'éducation). Il reste inchangé pour 2001.

Aucun mouvement de personnel n'étant envisagé pour 2001, les modestes revalorisations d'indemnités et de prestations sont compensées par un ajustement de la dotation informatique.

Les dépenses d'alimentation des maisons d'éducation s'élèvent à **5.127.140 francs**, comme en 2000, pour un effectif de 1005 élèves inscrites. La dotation de chauffage, d'énergie et d'eau reste identique à celle de 2000, 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 2001, 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 2001, 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 2001, 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 s'est établie à 4.059 francs en 1999. Elle se situe pour le premier semestre 2000 à 3.571 francs.

2. Les opérations en capital

Avec **17.815.000 francs**, les **autorisations de programme (AP)** connaissent une augmentation de **1.378.000 francs (+8,38 %)**. Cette progression abonde surtout les crédits de la Grande Chancellerie qui s'établissent à 3.160.000 francs. Quant aux investissements dans les maisons d'éducation, ils restent stables à 14.655.000 francs.

Les **crédits de paiement (CP)**, dotés de **13.815.000 francs**, diminuent en 2001 (**-15,95%**) après une hausse de 137,2 % en 2000 (16.437.000 francs) :

- 6.130.000 francs au titre de programmes déjà engagés,

- 7.685.000 francs au titre des mesures nouvelles, dont 5.473.000 francs pour l'entretien des bâtiments.

Le budget annexe de la Légion d'Honneur a déjà bénéficié d'ouvertures nettes de 27 millions de francs, en AP et CP, destinés au financement partiel de la restauration du cloître de la maison d'éducation de Saint-Denis dont la réalisation pluriannuelle devrait coûter au total 37 millions de francs. Des autorisations de programme de 10 millions de francs et des crédits de paiements de 6 millions de francs viendront abonder cette dotation en 2001.

Cette inscription sera financée, pour la majeure partie, par 5 millions de francs de recettes au compte 78-65 « reprises sur provisions pour risques et charges financières » après 10 millions de francs déjà inscrits en 2000. Cette opération tire les conséquences des observations de la Cour des comptes du 4 janvier 1999 qui a considéré que la provision pour risques et charges de 15 millions de francs constituée en 1988 ne se justifiait plus en raison des versements, désormais dans les délais, de la subvention.

En outre, une dotation de 2.160.000 francs pour les travaux à la Grande Chancellerie permettra la poursuite de la réfection du palais de Salm.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Si les crédits du budget annexe de la Légion d'Honneur sont en légère diminution, votre rapporteur relève avec satisfaction que celle-ci n'affecte ni ses moyens de fonctionnement ni la poursuite des travaux de restauration et d'entretien des bâtiments, relevant de sa responsabilité et entrepris depuis déjà plusieurs années. S'il se félicite de la liquidation de la « provision pour risques et charges financières », par une reprise en recettes de 5 millions de francs, il constate que la limitation de la baisse des crédits du budget annexe résulte surtout de cet ajustement de trésorerie. Il conviendra donc d'être attentifs à cette évolution surtout si dans l'avenir de nouveaux impératifs de sauvegarde de ce patrimoine apparaissaient.

Dans cet objectif, votre rapporteur approuve la dissolution de l'établissement public administratif, gérant le musée national de la Légion d'Honneur, et son intégration au 1^{er} janvier 2000 au budget annexe, qui permettra l'utilisation de sa trésorerie « dormante » pour réaliser les travaux nécessités par l'état de vétusté du musée. Un projet de décret le transformant en service de la grande Chancellerie a d'ailleurs été soumis au Conseil d'Etat.

Ce même projet concernera également l'élargissement du recrutement des élèves des maisons d'éducation aux arrière-petites-filles des membres de l'Ordre de la Légion d'Honneur ainsi qu'aux petites-filles des membres de l'Ordre National du Mérite. Votre rapporteur apprécie tout particulièrement la qualité de l'enseignement dispensé dans ces établissements, attestée par l'excellence des résultats obtenus (97,20% de réussite au baccalauréat, avec mention pour près de la moitié des candidates).

S'agissant 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, la Direction Générale de la Comptabilité publique a été saisie de l'éventuelle nécessité d'une modification des textes. Madame la Garde des Sceaux a, pour sa part, déclaré qu'elle n'était nullement hostile à ce qu'il dispose de ces prérogatives.

Votre rapporteur apprécie que lors des derniers contingents de nomination, dans les deux ordres, la proportion de femmes ait régulièrement dépassé les 30%.

Enfin, il espère que l'ensemble des travaux prévus puisse être terminé pour 2002, année du bicentenaire de l'Ordre de la Légion d'Honneur.

*

* *

II. 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 8 septembre 2000, l'Ordre comptait 147 Compagnons de la Libération, ainsi que 6.000 médaillés de la Résistance.

A. L'ÉQUILIBRE DU BUDGET ANNEXE

En 2001, cet équilibre s'établit comme suit :

Dépenses		Recettes	
Première section. Exploitation		Première section. Exploitation	
Matériel et fonctionnement	743 059	Subventions	5 509 598
Charges de personnel	2 957 539		
Dépenses diverses	409 000		
Dotations aux amortissements et aux provisions	1 400 000		
Total brut	5 509 598	Total brut	5 509 598
Deuxième section. Opérations en capital		Deuxième section. Opérations en capital	
Acquisitions d'immobilisations	1 400 000	Amortissements et provisions	1 400 000
Total brut	1 400 000	Total brut	1 400 000
Total brut des dépenses	6 909 598	Total brut des recettes	6 909 598
<i>A déduire :</i>	<i>-1 400 000</i>	<i>A déduire :</i>	<i>-1 400 000</i>
Total net pour le budget annexe	5 509 598	Total net pour le budget annexe	5 509 598

B. LES RECETTES

La subvention du budget général, seule ressource du budget annexe, s'établit en 2001 à **5.509.598 francs**, en augmentation de 550.000 francs (11,09 %) par rapport à celle de 2000. Cette subvention était restée stable en 2000, après la hausse de 1999 qui marquait le début du financement sur trois exercices de gros travaux. Sa progression en 2001 permettra de couvrir le coût définitif de cette opération.

C. LES DEPENSES

Les **dépenses de fonctionnement** sont maintenues à **4.109.598 francs** au même niveau qu'en 2000. En effet aucun mouvement de personnel n'est envisagé en 2001.

Les **dépenses en capital** s'élèvent à 1.400.000 francs en **crédits de paiement** et **600.000 francs en autorisations de programme**. Ces crédits sont destinés à la dernière tranche et au financement définitif des travaux de

réfection de l'installation électrique de la Chancellerie et du musée de l'Ordre de la Libération.

Si 800.000 francs étaient prévus en 2001 pour boucler cette opération, dont le coût prévisionnel était de 2,63 millions de francs, 600.000 francs supplémentaires ont dû être inscrits pour le paiement des honoraires de maîtrise d'œuvre qui n'avaient pas été inclus dans le devis initial. Le coût total de ces travaux, qui nécessiteront la fermeture du musée de décembre 2000 à avril 2001, se situerait donc à 3,23 millions de francs.

La **dotation** destinée **aux secours** s'élève à **409.000 francs**. Au cours du premier semestre 2000, 26 compagnons ou familles de compagnons ont reçu des secours, ainsi que 13 médaillés de la Résistance ou familles de médaillés. Le montant moyen de ces secours semestriels a été de 4.446 francs.

Comme en 2000, outre le Chancelier, 12 personnes sont employées par la Chancellerie.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Votre rapporteur apprécie que le financement des travaux de réfection électrique, indispensable à la sécurité du bâtiment, voie son aboutissement dans le budget pour 2001 pour un démarrage avant la fin de cette année.

Il vous rappelle que l'adoption en 1999 de la loi créant le Conseil national des communes « Compagnon de la libération » permettra de pérenniser l'Ordre de la Libération par l'institution d'un établissement public à caractère administratif, lorsque l'Ordre ne comptera plus le nombre de compagnons de la libération nécessaire à son fonctionnement. Le choix des communes 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.

Votre rapporteur se félicite que la mémoire et les traditions de l'Ordre soient ainsi sauvegardées.

MONNAIES ET MÉDAILLES

Rapporteur spécial : **Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE**

Au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la direction des Monnaies et médailles, service public industriel et commercial doté d'un budget autonome, compte 943 agents équivalent temps plein (environ 1/3 d'emplois administratifs et 2/3 d'emplois de production) et regroupe deux établissements : l'Hôtel de la Monnaie de Paris et l'établissement monétaire de Pessac (Gironde).

De caractère mixte, elle assure des missions de service public, notamment la fourniture au Trésor de la monnaie métallique courante, et exerce des activités commerciales dont les recettes couvrent environ le quart de son financement global.

I. EXAMEN DU BUDGET

Le montant net du budget annexe fixé pour 2001 à 1,2 milliard de francs marque un net infléchissement par rapport au budget voté pour 2000 : - 14 %. Votre rapporteur rappelle que les fortes progressions des années précédentes (+ 13 % en 1997, + 21 % en 1998 et + 32 % en 1999) avaient fait place en 2000 à une quasi stabilité du budget (+ 1 %).

Cet infléchissement s'explique par la baisse de 41 % de l'activité de frappe de la monnaie, avec la disparition totale du franc qui aura été notre monnaie pendant 206 ans et la nette décélération du programme de frappe de l'euro.

L'objectif d'équilibre budgétaire durable du budget annexe des Monnaies et médailles, sans recours à la subvention de l'Etat, objectif affiché dans le plan « Monnaie 2000 » et traduit dans les lois de finances initiales 1999 et 2000 se révèle inaccessible. Il y a lieu de constater en 1999 un déficit de près de 23 millions de francs et l'année 2000 annonce également un déficit, qui certes, pourrait être moindre que celui de 1999.

Le budget annexe pour 2001 nécessite le recours à une subvention de l'Etat de 19 millions de francs. En effet, le bénéfice d'exploitation de l'établissement de Pessac, qui s'établissait à 50 millions de francs sur les deux dernières années, est ramené à 39,4 millions de francs compte tenu de la baisse en volume du programme de frappe de l'euro ; il ne suffit donc plus à couvrir le déficit prévisionnel parisien qui passe, quant à lui, de 50 à 58,4 millions de francs.

A. LES RECETTES : UN CHIFFRAGE DELICAT

D'un montant de 1,172 milliard de francs, les recettes d'exploitation, hors subvention d'équilibre, marquent un net recul (- 211,5 millions de francs, soit - 15,3 %), essentiellement imputable à la cession au Trésor des monnaies françaises qui chute de 25 %.

Monnaies et médailles
Recettes d'exploitation (en millions de francs)

	1999		2000 Budget voté	2001 PLF	Variation en		Part dans le total 2001
	Budget voté	Exécution			masse	%	
Cession des monnaies françaises (y/c euro)	961,23	694,38	932,62	700,26	-232,4	-24,9%	59,7%
Vente des pièces destinées aux TOM	4,00	6,90	4,00	5,00	1,0	25,0%	0,4%
Ventes des monnaies étrangères	41,00	64,89	41,00	60,00	19,0	46,3%	5,1%
Vente de médailles, décorations, fontes, bijoux et divers	138,00	102,11	138,00	138,00	0,0	0,0%	11,8%
Vente des monnaies de collection françaises	150,59	39,49	150,59	112,07	-38,5	-25,6%	9,6%
Vente des monnaies de collection étrangères	5,00	17,94	5,00	5,00	0,0	0,0%	0,4%
Fabrications annexes	3,00	4,71	3,00	3,00	0,0	0,0%	0,3%
<i>Sous-total activités commerciales</i>	<i>341,59</i>	<i>236,05</i>	<i>341,59</i>	<i>323,07</i>	<i>-18,5</i>	<i>-5,4%</i>	<i>27,6%</i>
Prestations de services	53,50	46,14	103,50	141,50	38,0	36,7%	12,1%
Ventes marchandises et prod. résiduels	5,00	4,90	5,00	5,00	0,0	0,0%	0,4%
Produits des activités annexes	2,50	3,09	1,09	2,50	1,4	129,7%	0,2%
<i>Sous-total recettes diverses</i>	<i>61,00</i>	<i>54,13</i>	<i>109,59</i>	<i>149,00</i>	<i>39,4</i>	<i>36,0%</i>	<i>12,7%</i>
Total des ventes	1363,82	984,55	1383,79	1172,33	-211,5	-15,3%	100,0%
Variation des stocks	0,00	17,91	0,00	0,00	0,0	ns	
Autres produits de gestion courante	9,60	10,78	9,70	9,70	0,0	0,0%	
Produits financiers	0,00	0,95	0,00	0,00	0,0	ns	
Produits exceptionnels	0,00	18,30	0,00	0,00	0,0	ns	
Reprises sur amortiss. et prov.	0,00	96,18	0,00	0,00	0,0	ns	
Transferts de charges	0,00	0,48	0,00	0,00	0,0	ns	
Subvention	0,00	0,00	0,00	19,00	19,0	ns	
TOTAL RECETTES D'EXPLOITATION	1373,42	1129,15	1393,49	1201,03	-192,5	-13,8%	

1. Le produit de la cession des monnaies françaises au Trésor

Pour 2001, les produits de cession de monnaies françaises au Trésor, estimés à 700,3 millions de francs (dont 5,2 millions de francs de monnaies de collection destinées au Trésor), chutent de près de 25 % (- 232,4 millions de francs). Tout en conservant leur place de premier poste de recettes, ils ne représentent plus, en 2001, que 60 % du total des recettes d'exploitation du budget annexe contre 67 % en 2000 et 70 % en 1999.

Il convient de relativiser l'importance de cette chute, puisqu'elle résulte, d'une part d'un effet-volume sur lequel l'administration des Monnaies et médailles n'a pas de marge de manoeuvre, d'autre part d'un effet-prix purement administratif.

Les prix de cession au Trésor ayant été maintenus au niveau de 2000, la baisse se justifie exclusivement par l'infléchissement du programme de frappe par rapport à l'année 2000 qui constituait un pic.

a) Un programme de frappe en nette diminution

Millions de pièces

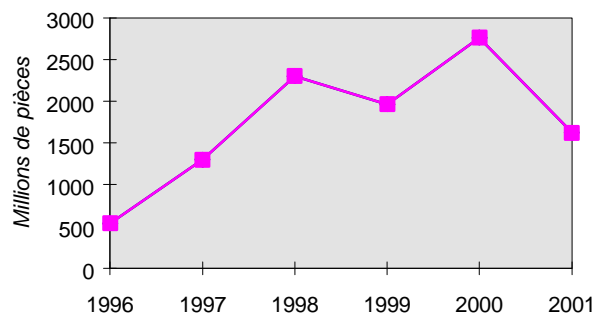
	1999			2000	2001	Variation 2001/2000
	prévision	réalisation	R/P	prévision	prévision	
Pièces en francs	81	85	5%	261	0	ns
Euros à face française	2500	1877	-25%	2500	1623	-35,1%
TOTAL	2581	1962	-24%	2761	1623	-41,2%

2001 sera pour l'établissement de frappe monétaire de Pessac la première année de totale disparition du franc.

S'agissant de l'euro, il convient de rappeler que la direction du Trésor et la Banque de France ont arrêté un programme global de frappe de l'euro pour un volume de 7,6 milliards de pièces à face française, réparti sur la période 1998-2001, pour une mise en circulation au 1^{er} janvier 2002.

En 1999, des mouvements sociaux à l'établissement de Pessac ainsi que quelques incidents techniques et difficultés d'approvisionnement liés à l'euro et inhérents à la mise en œuvre de tout nouveau processus de fabrication, ont affecté la production et n'ont pas permis de réaliser le programme prévu. En revanche, le programme de 2000 sera très vraisemblablement exécuté.

Evolution de l'activité de frappe



Le programme 2001 pour l'euro était initialement fixé à 1 milliard de pièces. Il s'établit *in fine* à 1,6 milliard de pièces (de 2 euros à 1 centime d'euro) - la différence correspondant à la résorption du retard pris en 1998 et surtout 1999 - et marque ainsi une diminution de 35 % par rapport à l'année 2000.

Par rapport aux trois années précédentes, la frappe des monnaies françaises retrouve donc un niveau nettement plus modeste, ce qui, en aucun cas, ne constitue une surprise.

Détail du programme de frappe de l'euro (en milliers de pièces)

	2000	2001	Variation
2 euros	160 000,0	253 305,0	58,3%
1 euro	290 000,0	228 950,0	-21,1%
50 cents	171 000,0	123 246,4	-27,9%
20 cents	167 000,0	128 708,8	-22,9%
10 cents	281 000,0	101 750,4	-63,8%
5 cents	290 000,0	223 808,0	-22,8%
2 cents	522 000,0	275 931,0	-47,1%
1 cent	619 000,0	286 984,0	-53,6%
Total	2 500 000,0	1 622 683,6	-35,1%

b) Les prix de cession au Trésor

Malgré la diminution des quantités frappées, les prix unitaires de cession pour 2001, déterminés en accord avec la direction du Trésor, sont fixes par rapport à 2000 (à l'exception de celui de la pièce de collection de 10 francs qui a fait l'objet d'une révision).

L'année 2000 qui a généré économies d'échelle et gains de productivité sert donc de référence.

2. Les activités commerciales de la Monnaie

L'ensemble des activités commerciales avait fait l'objet, pour 1999 et pour 2000 d'une prévision de 341,6 millions de francs. Or, pour l'année 1999, les recettes constatées ne s'élèvent qu'à 236 millions de francs, soit un retrait de 31 % par rapport à la prévision. Il est, par ailleurs, fort probable que les réalisations de l'année 2000 ne seront pas non plus à la hauteur des objectifs affichés.

Pour l'année 2001, les recettes commerciales s'établiraient encore à un niveau élevé : 323,1 millions de francs, soit - 5,4 % seulement par rapport à la prévision 2000, mais + 37 % par rapport à la réalisation 1999. Ces objectifs commerciaux paraissent pour le moins très confiants.

Sur le site parisien, un plan « qualité » a été lancé en 1997 et mis en œuvre en 1999. En 2000, ce plan a été poursuivi par une association plus étroite du personnel au traitement des problèmes rencontrés et la publication mensuelle d'indicateurs de qualité. Cependant, malgré les efforts déployés, l'objectif du doublement du chiffre d'affaires de l'établissement de Paris fixé dans le plan « Monnaie 2000 » ne peut être atteint.

Ouverte en 1997, la boutique électronique sur Internet, qui propose la plupart des produits du secteur commercial, développe constamment son chiffre d'affaires : il s'est élevé à 0,7 million de francs en 1999 (soit le double de 1998), est estimé à 2 millions de francs pour 2000 et pourrait atteindre 3 millions de francs en 2001. Cette progression fait suite à une refonte, fin 1999, de l'offre aujourd'hui assurée en quatre langues.

a) *Analyse par nature de produits*

- La vente des « produits parisiens » hors monnaies de collection : médailles, décorations, fontes, jetons, bijoux et autres objets

(millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prévision	131,0	131,0	138,0	138,0	138,0	138,0
Réalisation	110,5	96,7	97,7	102,1		
R/P	-16%	-26%	-29%	-26%		

En 1999, les ventes de médailles et des jetons ont pu rester stables par rapport à 1998. Le marché des décorations demeure à un niveau élevé, tandis que le chiffre d'affaires lié aux fontes et bijoux affiche une progression.

Pour l'année 2000, les meilleurs résultats sont notamment le fait des jetons touristiques, des médailles, bijoux et fontes dont les ventes devraient être supérieures à celles de 1999. En revanche, les résultats en matière de décorations sont en léger recul par rapport à 1999.

Depuis 1998, les prévisions de recettes de cet ensemble sont invariablement fixées à 138 millions de francs. Certes, pour l'année 2001, s'agissant du secteur des médailles, la restructuration des services commerciaux depuis le 1^{er} août 2000 avec la création d'un service « marketing » renforcé ainsi que la progression du chiffre d'affaires enregistrée en 1999 et sur les six premiers mois de 2000 permettent d'envisager une évolution positive. Il n'en demeure pas moins qu'à 138 millions de francs, l'objectif de recettes paraît très ambitieux.

- Les monnaies de collection françaises

(millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prévision	154,3	129,3	150,6	150,6	150,6	112,1
Réalisation	56,0	83,0	74,6	39,5		
R/P	-64%	-36%	-50%	-74%		

1999, année de diversification des thèmes, a connu une demande limitée. L'absence d'événements porteurs comparables à la victoire de la France lors de la Coupe du monde de football en 1998, la décision des revendeurs de monnaies de collection de privilégier le thème à venir des Jeux olympiques de Sydney expliquent cette morosité.

Les thèmes de 1999 ont été poursuivis en 2000. Par ailleurs, ont été vendues des séries de pièces courantes françaises 2000 en qualité « belle épreuve » et « brillant universel », qui ont connu un vif succès, le basculement historique d'une unité monétaire à une autre ayant été bien évidemment perçu par le public numismatique et les distributeurs. Une série de médailles sur le thème du Petit Prince destinée aux enfants nés en l'an 2000 a également été bien accueillie.

Compte tenu des résultats décevants de 1999, notamment en matière d'exportation, et des faibles espoirs pour 2000 (25,2 millions de francs au 30 juin 2000), le montant des ventes de monnaies de collection françaises pour 2001 a été ramené à 112 millions de francs ; il se justifierait par l'ambition d'élargir la clientèle des numismates avec l'apparition de séries « brillant universel » qui s'adressent à un public plus large (série « Petit prince » par exemple), un projet de pièce sur le thème du dernier franc. Il convient toutefois de signaler le caractère probablement encore trop optimiste de cette prévision.

- Les monnaies de collection étrangères

(millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prévision	5,0	5,0	5,0	4,0	5,0	5,0
Réalisation	6,2	4,0	3,3	17,9		
R/P	24%	-20%	-34%	348%		

D'année en année, les prévisions de ventes de monnaies de collection étrangères demeurent fixées à 5 millions de francs.

Les réalisations ne sont pas toujours à la hauteur, mais l'année 1999 aura réservé une surprise avec une commande exceptionnelle d'un pays étranger pour un montant de 12,5 millions de francs. Le chiffre d'affaires pour 2000 devrait dépasser les 10 millions de francs. Etant donné le caractère relativement aléatoire des ventes de ce secteur, le maintien à 5 millions de francs de l'objectif pour 2001 semble sage.

- Les monnaies courantes étrangères

(millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prévision	40,0	40,0	40,0	41,0	41,0	60,0
Réalisation	89,6	72,8	90,0	64,9		
R/P	124%	82%	125%	58%		

1999 a permis d'atteindre un niveau encore satisfaisant. Ces résultats sont le fruit d'une politique systématique de prospection et d'avancées technologiques à l'établissement monétaire.

Le chiffre d'affaires pour 2000 ne devrait pas dépasser 56 millions de francs car un marché pluri-annuel important au Proche-Orient prend fin et les commandes de clients traditionnels, notamment en Afrique, diminuent.

Suite aux reproches du Parlement de sous-estimer ces recettes depuis plusieurs années, le montant affiché pour 2001 marque le souci de l'administration des Monnaies et médailles de revenir à la vérité comptable, en passant de 41 à 60 millions de francs, soit + 46 %.

- Les pièces destinées aux TOM

(millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prévision	5,0	5,0	5,0	4,0	4,0	5,0
Réalisation	4,6	4,2	5,2	6,9		
R/P	-8%	-17%	5%	73%		

La prévision affichée pour 1999 était pessimiste puisque le produit réalisé s'est élevé à près de 7 millions de francs, soit une augmentation de 32 % par rapport à 1998. Pour l'année 2000, la prévision devrait être atteinte.

Comme pour les monnaies courantes étrangères, la prévision pour 2001, en passant de 4 à 5 millions de francs, enregistre les bons résultats des années précédentes.

- Les fabrications annexes

Il s'agit des instruments de marque et de garantie (IMG) que sont les poinçons, cachets de douane et timbres secs, vendus dans le cadre de procédures négociées à une clientèle (administrations françaises, banques centrales ou administrations étrangères, notamment en Afrique) qui achète pour des raisons de sécurité.

Le montant record de 1999 (4,7 millions de francs) résulte de la concomitance des commandes de cette nature et de commandes d'outillages de la part d'institutions monétaires européennes.

Pour l'année 2000, il est permis d'espérer un chiffre d'affaires de 3,6 millions de francs, pour une prévision de 3 millions de francs.

La reconduction de cette prévision pour 2001 qui devrait voir la poursuite de l'internationalisation de cette activité, une vingtaine de postes d'expansion économique ayant été sollicités à cette fin, représente un objectif tout à fait accessible.

b) Recettes à l'exportation

VENTILATION DU CHIFFRE D'AFFAIRES A L'EXPORTATION

(millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000		2001
					Budget voté	Réalisé au 30/6	Projet
Monnaies courantes étrangères	89,6	72,6	89,4	64,9	41,0	42,9	60,0
Monnaies destinées aux TOM	4,6	4,2	5,2	6,9	4,0	1,1	5,0
Monnaies de collection							
. Françaises	38,3	65,6	44,5	19,1	75,0	7,6	40,0
. Etrangères	6,2	4,1	3,3	17,9	5,0	3,3	5,0
Médailles	15,3	4,9	4,9	5,9	8,3	2,5	7,0
Divers	2,7	1,3	0,8	3,1	0,5	1,6	3,0
Total	156,7	152,5	148,1	117,8	133,8	58,9	120,0

Environ un tiers des recettes commerciales provient de l'exportation, et la frappe monétaire pour le compte d'États étrangers génère plus de la moitié de ces recettes à l'exportation.

Dans les années 90, cette frappe monétaire se tournait à 90 % vers l'Afrique. Aujourd'hui, ce continent ne représente plus qu'environ 50 %, une diversification géographique s'étant opérée au profit du Proche-Orient et plus accessoirement de l'Amérique du Sud.

S'élevant à 120 millions de francs, les prévisions pour l'année 2001 sont en retrait afin de tenir compte de la baisse régulière observée au cours de ces dernières années et des résultats quelque peu décevants de 1999 (117,8 millions de francs pour un objectif de 133,8 millions de francs).

Les monnaies de collection françaises expliquent cette régression, après la fin de la série « Coupe du monde de football ».

3. Les autres activités de la Monnaie

Il s'agit essentiellement de prestations de service réalisées pour le compte de la direction du Trésor.

L'administration des Monnaies et médailles est remboursée par la direction du Trésor des dépenses qu'elle effectue pour la réalisation des services demandés par cette dernière : stockage de l'euro, opérations diverses en vue de la pré-alimentation des futurs utilisateurs. Ces dépenses sont explicitées dans la deuxième partie du présent rapport (services extérieurs).

B. LES DEPENSES

Monnaies et médailles Dépenses (en millions de francs)

	1999		2000	2001	Variation en	
	previ.	réalis.			masse	%
I) DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT						
Achats (chap. 60)	850,7	547,9	808,1	585,4	-222,7	-27,6%
Services extérieurs (61)	131,4	104,9	179,5	209,7	30,2	16,8%
Impôts et taxes (63)	35,4	34,6	39,5	35,6	-3,9	-9,8%
Dépenses de personnel (64)	319,8	311,9	323,2	325,3	2,0	0,6%
<i>Sous-total</i>	<i>1337,4</i>	<i>999,3</i>	<i>1350,4</i>	<i>1156,0</i>	<i>-194,4</i>	<i>-14,4%</i>
Autres charges de gestion courante		0,8	5,4	4,8	-0,6	-10,7%
Charges financières		1,2				
Charges exceptionnelles		59,1				
Dotations aux amortiss.	36,0	38,9	37,8	40,3	2,5	6,6%
Provisions		52,7				
Total brut	1373,4	1152,0	1393,5	1201,0	-192,5	-13,8%
II) OPÉRATIONS EN CAPITAL						
Investissements	45,0	55,6	39,8	37,9	-1,9	-4,7%
Augmentation du fonds de roulement				2,3	2,3	ns
Total brut	45,0	55,6	39,8	40,3	0,5	ns

Les dépenses brutes de fonctionnement sont fixées pour 2001 à 1,2 milliard de francs. Cette diminution significative de 192,5 millions de francs (-14 %) s'explique essentiellement par le chapitre Achats qui chute de 223 millions de francs.

1. Les achats

Sur le chapitre Achats, il convient préalablement de signaler une importante annulation de crédits en 2000 de 407 millions de francs, faisant suite à une succession, ces dernières années, de reports de crédits s'élevant en moyenne à près de 400 millions de francs.

La diminution de ce poste pour 2001 (- 223 millions de francs, soit - 28 %) résulte surtout d'une baisse du volume de frappe de la monnaie française par rapport à 2000 (- 41 %) mais aussi d'une politique volontariste de réduction des coûts.

Cette évolution concerne principalement l'établissement monétaire de Pessac. Mais l'établissement parisien réduit également ses crédits d'achats suite à la baisse du programme de commercialisation des monnaies de collection françaises.

Les cours prévisionnels des métaux ont été réactualisés à la hausse pour le nickel et l'aluminium et à la baisse pour le cuivre, l'étain et le zinc.

2. Les services extérieurs

La forte augmentation de ces charges externes, déjà constatée en 2000, se poursuit en 2001, (+ 30 millions de francs, soit + 17 %) témoignant de l'intensité du niveau de l'activité industrielle de l'établissement monétaire de Pessac.

C'est 30000 tonnes de pièces qu'il convient de stocker, en toute sécurité, jusqu'à fin 2001, dans des locaux loués au SERNAM.

Par ailleurs, depuis 2000, l'établissement monétaire de Pessac fait confectionner, toujours par le SERNAM, des sachets de pré-alimentation dits « kits » de pièces d'euro destinés aux particuliers et aux commerçants. Courant 2001, ce sont des palettes hétérogènes de 500 kg contenant les différentes coupures, pour la grande distribution, qui seront réalisées par l'établissement de Pessac lui-même cette fois-ci, le plan de charge 2001 ayant libéré du personnel. La vente de tous ces produits sera autorisée dès la deuxième quinzaine de décembre 2001. Cette initiative pédagogique devrait permettre de réduire la durée de la double circulation monétaire.

Les frais de stockage de l'euro sont stables (60 millions de francs) ; ceux de confection des sachets de pré-alimentation et des palettes passent de 40 à 70 millions de francs.

3. Les impôts et taxes

Ce poste affiche une diminution de près de 4 millions de francs (- 10 %) essentiellement imputable à des réajustements de la taxe professionnelle.

En effet, l'inventaire des immobilisations des deux établissements opéré en collaboration avec une société extérieure en 1998, conjugué à la mise en place d'un nouveau progiciel en 1999, a permis d'obtenir un allègement de la base de calcul pour la valeur locative et la requalification de certains biens.

Enfin, l'allègement des taux ainsi que l'abattement de 1 million de francs sur la base des salaires par établissement ont également contribué à la baisse notable de ce poste.

4. Les dépenses de personnel

Au 1^{er} janvier 2001, l'effectif prévisionnel est fixé à 945 agents, soit une diminution de 13 agents par rapport au 1^{er} janvier 2000.

Concernant les effectifs, il convient de noter que l'effet des départs à la retraite sera ressenti surtout à compter de 2005 et que d'ici à 2010, 339 ouvriers et fonctionnaires techniques partiront en retraite.

Par rapport à la loi de finances initiale 2000, le chapitre des dépenses de personnel, toutes mesures confondues, augmente très modérément (+ 0,6 %).

Les principales mesures pour l'année 2001 concernent l'adaptation de la structure fonctionnelle du cadre ouvrier et des créations de postes gagées par des suppressions.

5. Les investissements

INVESTISSEMENTS

(en millions de francs)

	1998	1999	2000	2001
Autorisations de programme	41,0	39,7	39,8	34,5
CP services votés	15,0	12,7	5,0	7,4
CP mesures nouvelles	32,7	32,3	34,8	30,5
Total crédits de paiement	47,7	45,0	39,8	37,9

Les investissements effectués ces dernières années afin de doter l'établissement monétaire de Pessac d'un équipement industriel performant destiné à la frappe de l'euro se sont traduits notamment par l'acquisition de nouvelles presses monétaires rapides. Cet établissement constitue ainsi

aujourd'hui, sur le plan industriel, une référence. S'agissant de l'établissement parisien, l'effort a porté essentiellement sur la rationalisation des processus de fabrication et sur la mise en sûreté et le réaménagement du service commercial.

Les autorisations de programme inscrites pour 2001 amorcent une baisse de 13 % et couvrent notamment :

- pour Pessac, l'acquisition de matériels et de machines (7,5MF), l'aménagement de locaux et l'acquisition de matériels (1,7 MF) pour le Centre national français d'analyse des pièces (CNAP) et le Centre technique et scientifique européen (CTSE), ces deux centres étant créés dans le cadre de la lutte contre la contrefaçon.

- pour Paris, un investissement informatique pour le projet « passage à l'euro » (3,9 MF), l'achat de machines (2,2 MF), le réaménagement du secteur des expéditions (1,3 MF).

Pour l'avenir, la direction des Monnaies et médailles veut se doter, d'ici à 2002, d'un système informatique intégralement modernisé et apte à gérer l'euro. Cette priorité mobilisera l'ensemble des ressources humaines du service informatique.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La frappe de l'euro et les missions qui lui sont liées

Votre rapporteur se réjouit de constater que ce programme pluriannuel, qui comportait une très nette montée en puissance sur les années 1999 et 2000, sera réalisé (au 31 mai 2000, près de 5 milliards de pièces étaient détenues en réserve), même si la charge ne se sera pas étalée dans le temps comme prévu. La France a été le premier Etat de la zone euro à frapper cette monnaie, dès mai 1998 ; elle est le pays le plus avancé par rapport à son objectif, les principaux pays se situant entre le tiers et la moitié de leur programme prévisionnel.

Au-delà de la frappe même de l'euro, la direction des Monnaies et médailles doit organiser le stockage des pièces et la pré-alimentation des futurs

utilisateurs, responsabilités pour lesquelles elle a mis en place tous les moyens nécessaires et qu'elle assume donc pleinement.

Forte de son savoir-faire et de ses installations modernes, elle est d'ores et déjà étroitement associée à la préparation de la lutte contre la contrefaçon.

2. Un inévitable recours à la subvention de l'Etat

Votre rapporteur regrette que l'objectif d'équilibre budgétaire durable, affiché dans le plan « Monnaie 2000 » n'ait pu être atteint. Toutefois, il note que le calcul de cette subvention de 19 millions de francs pour 2001 revêt un caractère relativement artificiel puisqu'il résulte d'une fixation théorique de prix de cession à la direction du Trésor et d'une appréhension difficile des recettes purement commerciales.

3. Le choix d'une logique industrielle et concurrentielle

Cette logique se retrouve tout d'abord dans la nouvelle présentation du « bleu budgétaire » qui fait désormais apparaître la notion d'activités industrielles, ainsi que des indicateurs de qualité. Dans un contexte de concurrence, et ce document étant public, il était devenu indispensable de souligner le caractère davantage industriel et commercial qu'administratif des Monnaies et médailles.

Par ailleurs, le calcul de la cession à la direction du Trésor procède du même esprit. Votre rapporteur approuve la reconduction des prix de cession 2000 car celle-ci a pour enjeu de traduire la volonté d'afficher, d'ores et déjà, des prix industriels qui devraient permettre, à terme, de concourir en bonne position dans le cadre des appels d'offres internationaux. Sur le plan interne à l'entreprise, elle indique la nécessité de poursuivre les efforts de productivité en vue de se préparer à la concurrence entre les différents opérateurs.

Certes, cette stabilité conduit à une sous-estimation des prix de revient. Cette sous-estimation n'a cependant pas de réelle incidence sur le budget de l'Etat, puisqu'il ne s'agit en fait que d'un jeu d'écritures entre le budget annexe des monnaies et médailles et le compte spécial du Trésor n° 906-04 « émission de monnaies métalliques ».

4. Une prévision de recettes commerciales très confiante

La direction des Monnaies et médailles affiche dans ce projet de budget des recettes commerciales qu'il conviendra de suivre attentivement en exécution, notamment pour le secteur des « produits parisiens ».

Votre rapporteur espère que les actions déjà entreprises de dynamisation de la politique commerciale porteront leurs fruits.

A cet égard, il se félicite du renforcement de la collaboration des Postes d'expansion économiques (PEE) qui sont devenus des partenaires privilégiés. Avec les agents commerciaux des Monnaies et médailles, ils organisent une veille sur les lancements d'appels d'offres, avec l'objectif de permettre à la Monnaie de Paris d'être informée d'un maximum de consultations et d'y participer.

La bonne tenue, voire l'amélioration du chiffre d'affaires à l'exportation, qui nécessite une diversification de la clientèle, demeure un objectif primordial pour préparer « l'après-euro ».

Votre rapporteur tient à souligner qu'outre le savoir-faire artistique qu'elle développe depuis longtemps, la direction des Monnaies et médailles a renforcé son savoir-faire technique, avec la frappe de l'euro. Ses incontestables atouts devraient lui permettre de sérieusement concurrencer ses principaux rivaux.

5. Une indispensable maîtrise des dépenses

Dans un contexte de régression de l'activité de frappe de la monnaie et de concurrence de plus en plus âpre, la maîtrise des coûts est indispensable.

Votre rapporteur remarque avec satisfaction qu'une mission d'étude sur l'évaluation des achats (poste de dépenses le plus lourd) est actuellement menée par une société extérieure, dans le double objectif d'efficacité économique et de régularité juridique. Il est permis d'attendre des conclusions de cette étude une meilleure optimisation des achats des deux établissements. Un bilan coûts-avantages précis de cette étude sera demandé en temps voulu.

6. La question du renforcement des moyens industriels de l'établissement de Pessac

La question reste posée d'envisager l'installation, à l'établissement de Pessac, d'un laminoir-fonderie qui permettrait de disposer d'une production totalement intégrée, ce qui fait la force de notre concurrent britannique.

Le coût de cet investissement s'élèverait à 160 millions de francs.

Deux études ont été lancées, l'une au niveau macro-économique (situation du marché des monnaies et des flans à horizon 2002-2006), l'autre au niveau micro-économique (conséquences économiques et sociales pour l'établissement de Pessac).

Les résultats de ces études devraient être connus en fin d'année. Conscient qu'ils pourraient conditionner l'avenir de cet établissement, votre rapporteur ne manquera pas de les étudier.

7. Un avenir incertain

Face aux défis que doit relever l'administration des Monnaies et médailles, et dans un contexte d'activité nécessairement ralentie, les questions que se pose le personnel sur le devenir de ce service public, voire son inquiétude, sont légitimes. Afin de préparer au mieux « l'après-euro », une réflexion globale et une large concertation s'imposent, ainsi que l'a demandé le ministre de l'économie et des finances.

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES (BAPSA)

Rapporteur spécial : **M. Joël BOURDIN**

Sont inscrites au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)¹ les recettes et les dépenses de prestations légales correspondant aux risques maladie, maternité et invalidité, aux prestations familiales et à l'assurance vieillesse (y compris les prestations prises en charge par le fonds de solidarité 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 2001

En 2001, le BAPSA connaîtra une **légère progression** par rapport à l'année 2000 : il s'élèvera à **90,55 milliards de francs** (hors restitution TVA²) **en augmentation de 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2000**³. En incluant les restitutions de TVA, il s'élève à 96,221 milliards de francs (+ 1,6 % par rapport à la LFI pour 2000).

¹ 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 conventionnels).

² La restitution de crédits de TVA correspond au chapitre 37-91 (Titre III) du BAPSA, à savoir les reversements et restitutions de droits indûment perçus, au titre de la TVA, une fraction de la TVA, soit une cotisation de 0,70 % incluse dans chacun des taux de TVA, étant en effet affectée au BAPSA.

³ 89,162 milliards de francs pour 1999 et 87,901 milliards de francs pour 2000.

A. LES RECETTES

Les recettes du BAPSA sont d'origine très diverses. Le financement du BAPSA se caractérise en particulier par l'importance de ses ressources externes (environ 80 %) et, notamment, par une subvention d'équilibre inscrite au budget général de l'Etat.

Pour 2001, les principales caractéristiques des recettes du BAPSA sont les suivantes :

- **légère diminution du montant des contributions professionnelles (- 0,3 %) ;**
- **progression du montant des taxes affectées (+ 2 %) ;**
- **réduction du montant des transferts de compensation démographique (- 3,7 %) ;**
- **nette augmentation de la participation de l'Etat (+ 62,7 % pour la subvention budgétaire d'équilibre).**

Les recettes du BAPSA pour 1999, 2000 et 2001

(en millions de francs)

Nature des recettes	Crédits votés 1999	Crédits votés 2000	Evolution 99/00 (%)	Crédits demandés 2001	Evolution 00/01 (%)
Contributions professionnelles	16.955	16.726	- 1,3%	16.676	- 0,3 %
Taxes affectées	27.586	28.519	+ 3,4 %	29.100	+ 2 %
<i>dont TVA¹ nette</i>	25.614	26.530	+ 3,6 %	27.600	+ 3,2 %
Compensation démographique	34.001	35.303	+ 3,8%	34.006	- 3,7 %
Versement C3S ²	1.000	1.000	-	1.350	+ 35 %
Contribution de la CNAF ³	1.400	1.318	- 5,9 %	1.503	+ 14 %
Subvention budgétaire	4.903	3.536	- 27,9 %	5.753	+ 62,7 %
Remboursement de l'AAH ⁴	456	422	- 7,5 %	400	- 5,2 %
Versements FSV ⁵ et FSI ⁶	2.811	2.077	- 61,7 %	1.551	- 25,3 %
Recettes diverses	50	80	+ 60 %	75	-6,25 %

¹ Taxe sur la valeur ajoutée.

² Contribution sociale de solidarité des sociétés.

³ Caisse nationale des allocations familiales.

⁴ Allocation aux adultes handicapés.

⁵ Fonds de solidarité vieillesse.

⁶ Fonds spécial d'invalidité.

Total (hors restitutions de TVA)	89.162	89.181	+ 1 %	90.550	+ 1,53 %
Restitutions de TVA	5.185	5.511	+ 6,3 %	5.671	+ 2,9 %
Total (y. c. restitutions de TVA)	94.347	94.692	+ 0,4 %	96.221	+ 1,6 %

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

1. Les contributions professionnelles (- 0,3 %)

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^{er} janvier 1996, calculées intégralement sur les revenus professionnels ; elles évoluent donc tendanciellement comme les revenus. Elles s'établissent pour 2001 à **12,049 milliards de francs, en très légère diminution** par rapport à 2000 (12,4 milliards).

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 2001 à **4,748 milliards de francs (- 8 % par rapport à 2000)**.

Le produit de l'ensemble de ces **contributions professionnelles** est évalué pour 2001 à **16,676 milliards de francs, en faible diminution de 0,3 %** par rapport aux prévisions pour 2000.

Elles ne représentent que **18,4 % du financement du BAPSA** : le déséquilibre démographique et le niveau des revenus agricoles ne permettent pas d'assurer l'équilibre du régime par les seules cotisations sociales.

Ce budget annexe est donc financé à près de 82 % par des ressources externes.

2. Les recettes des taxes (+ 2 %)

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 farines, sur les tabacs, sur les corps gras alimentaires. Les cotisations incluses sur les polices d'assurance automobile n'existent plus dans le budget 2001.** Ces cotisations sont en effet désormais entièrement affectées à la CNAMTS et contribuent au **financement de la couverture maladie universelle.**

Les recettes issues de ces taxes sont évaluées à **29,1 milliards de francs pour 2001, en augmentation de 2 %** par rapport aux prévisions de 2000.

Le **montant net de la fraction de TVA** affectée au BAPSA (qui représente près de 95 % de l'ensemble des taxes affectées au BAPSA) s'élève pour 2001 à 27,6 milliards de francs, **en hausse de 3,2 %**. Cette taxe est traditionnellement très dynamique en période de croissance économique.

3. Les transferts de compensation démographique (- 3,7 %)

La compensation démographique a été créée par loi de finances pour 1974 avec pour objet, en mettant en oeuvre 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 34 milliards de francs pour 2001, en baisse de 3,7 % par rapport aux prévisions pour 2000.

A ce versement s'ajoute, 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 2001 à 1,5 milliard de francs, en augmentation de 14 % par rapport à 2000.

Poids des cotisants / bénéficiaires en assurance maladie et en assurance vieillesse

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

Régime général	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Assurance maladie								
- Cotisants	17.312.355	17.871.635	17.822.682	17.966.682	18.332.892	18.559.030	18.961.612	19.319.413

- Bénéficiaires	43.860.415	45.891.965	46.192.040	46.458.066	46.845.612	46.782.230	47.117.580	47.449.100
- Rapport	0,395	0,389	0,386	0,387	0,391	0,397	0,402	0,407
Assurance vieillesse								
- Cotisants	13.724.032	14.052.655	13.892.888	14.114.329	14.476.685	14.691.664	15.080.993	15.412.775
- Bénéficiaires	5.038.471	6.118.532	6.362.721	6.594.865	6.824.393	7.041.719	7.041.719	7.435.055
- Rapport	2,724	2,297	2,218	2,140	2,121	2,086	2,086	2,073

BAPSA	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Assurance maladie								
- Cotisants	888.489	649.250	610.730	593.340	577.457	563.396	549.993	537.278
- Bénéficiaires	3.077.331	2.622.212	2.547.901	2.472.311	2.405.171	2.341.110	2.277.900	2.216.397
- Rapport	0,269	0,240	0,240	0,240	0,240	0,241	0,241	0,242
Assurance vieillesse								
- Cotisants	1.196.300	822.944	787.960	752.949	722.131	696.295	674.274	655.225
- Bénéficiaires	1.641.126	1.716.521	1.727.031	1.729.957	1.738.459	1.736.894	1.731.684	1.722.506
- Rapport	0,729	0,479	0,456	0,435	0,415	0,401	0,389	0,380

4. Le versement au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)

En 2001 le BAPSA devrait bénéficier d'un **versement de l'ordre de 1,35 milliard de francs au titre de la C3S.**

En 2000, dans le projet de BAPSA il n'était prévu aucun versement au titre de cette contribution, pourtant, en exécution, il s'avère que le montant du versement s'est établi à 1 milliard de francs, identique à celui de 1999.

Il semblait en effet acquis que désormais le BAPSA ne pourrait plus être bénéficiaire d'une fraction de la C3S. Paradoxalement, *l'article 28 bis* de la loi de finances pour 2000 a prévu une nouvelle affectation de C3S au profit du BAPSA afin de financer une nouvelle mesure en faveur de la revalorisation des retraites agricoles. La pérennité de cette dépense a donc entraîné la pérennisation de la recette.

5. Les remboursements des Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et invalidité (FSI) (- 26,5 %)

Les remboursements des FSV et FSI s'établissent pour 2001 à 1,55 milliard de francs. Leur diminution se poursuit cette année même si elle marque une certaine décélération (- 26,5 % contre - 61,7 % l'an dernier).

6. La subvention du budget de l'Etat (+ 62,7 %)

Une subvention du budget de l'Etat assure l'équilibre du BAPSA.

Pour 2001, cette subvention d'équilibre est en très nette augmentation par rapport aux prévisions pour 2000 (+ 62,7 %) et s'élève à 5,75 milliards de francs, contre 3,5 milliards en 2000 et 4,9 milliards en 1999. Cette augmentation s'explique par la nécessité de diverses mesures d'ajustement incombant au budget de l'Etat, due notamment à la prise en charge des dépenses d'assurance maladie, la faible baisse du montant des contributions professionnelles ainsi que la montée en puissance du plan de revalorisation des petites retraites agricoles qui entraîne à la fois la diminution des versements du Fonds de solidarité vieillesse (-26,5 %) et surtout la diminution des transferts de compensation démographique.

Depuis le projet de loi de finances pour 2000, cette subvention du budget général de l'Etat est inscrite au budget des charges communes et non plus au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche. Ce transfert a permis de donner plus de lisibilité au budget 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 33,7 milliards de francs, en hausse de 10,6 % par rapport à 2000. Ces concours publics représentent 37,2 % du financement du BAPSA en 2001, un pourcentage légèrement supérieur à celui de l'année dernière.

B. LES DÉPENSES

Le BAPSA est voté en équilibre, ses dépenses sont donc d'un montant égal à ses recettes, soit **90,55 milliards de francs pour 2001** (hors restitution 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 (99,7 % du budget total hors restitution de TVA) puisqu'il regroupe l'ensemble des dépenses de sécurité sociale du régime des non-salariés agricoles.

Montants des crédits pour 1999, 2000 et 2001 par titre

(en millions de francs)

	Crédits votés 1999	Crédits votés 2000	Evolution 99/00 (%)	Crédits demandés 2001	Evolution 00/2001 (%)
Titre I - Dette	173	230	+ 32,9 %	230	+ 32,9 %
Titre III - Moyens des services	5.185	5.511	+ 6,3 %	5.671	+ 2,9 %
<i>Personnel</i>	0	0	-	0	-
<i>Fonctionnement</i>	0	0	-	0	-
<i>Dépenses diverses</i>	5.185	5.511	+ 6,3 %	5.671	+ 2,9 %
<i>dont restitutions de TVA</i>	5.185	5.511	+ 6,3%	5.671	+ 2,9 %
Titre IV - Interventions publiques	88.989	88.951	- 0,04 %	90.320	+ 1,5 %
Total (hors rest. de TVA)	89.162	89.181	+ 0,02 %	90.550	+ 1,5 %
Total (y.c. restitutions de TVA)	94.347	94.692	+ 0,35%	96.221	+ 1,61%

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 1999, 2000 et 2001, évolution

(en millions de francs et %)

Nature des dépenses	Crédits votés 1999	Crédits votés 2000	Evolution 99/00	Crédits demandés 2001	Evolution 00/2001
Assurance vieillesse	50.285	50.291	+ 0,01%	50.895	+ 1,2 %
Assurance veuvage	12	12	-	12	-
Assurance maladie, maternité et invalidité	33.794	33.859	+ 0,2 %	34.625	+ 2,26 %
Contribution à la modernisation de l'assurance maladie	100	100	-	50	- 50 %
Prestations familiales	3.948	3.801	- 3,7 %	3.908	+ 2,8 %
Prise en charge et étalements de cotisations	100	90	- 10 %	80	- 11,1 %
Autres dépenses ¹	750	798	+ 6,4 %	750	- 6 %
Total Titre IV	88.989	89.951	- 0,04%	90.320	+ 1,5 %

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

1. Les prestations d'assurance vieillesse

Les prestations d'assurance vieillesse s'établissent pour 2001 à **50,895 milliards de francs**, elles demeurent le principal poste de dépenses du BAPSA (56,2 % du total des dépenses hors restitution de TVA). Après une diminution de 2,4 % entre 1999 et 2000, elles enregistrent une augmentation de 1,2 % entre 2000 et 2001.

Les retraites agricoles sont régulièrement revalorisées depuis quelques années, dans le cadre du plan pluriannuel de revalorisation des

¹ 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).

faibles retraites qui a pour objectif de porter, en 2002, le minimum mensuel de pension pour une carrière de 37,5 années au niveau du minimum vieillesse (environ 42.900 F en valeur 2000, soit 3.575 F mensuels) pour les chefs d'exploitation et les personnes veuves et au niveau du minimum vieillesse du second membre du couple (34.080 F en valeur 2000, soit 2.840 F mensuels) pour les conjoints et aides familiaux.

Les mesures prises jusqu'à présent ont permis de porter ces minima à :

- 3.245 F par mois pour les chefs d'exploitation ;
- 3.035 F par mois pour les personnes veuves ;
- 2.740 F par mois pour les aides familiaux ;
- 2.440 F par mois pour les conjoints.

Dans le projet de loi de finances pour 2001, la poursuite de ce plan portera ces montants pour une carrière complète à :

- 3.395 F par mois pour les chefs d'exploitation ;
- 3.185 F par mois pour les personnes veuves ;
- 2.740 F par mois pour les conjoints dont le niveau minimum de pension rejoint celui des aides familiaux.

Comme en 2000, les majorations tiennent compte de la durée de carrière. Des améliorations seront cependant apportées quant aux modalités de revalorisation (actualisation des coefficients de minoration pour les périodes d'aide familial, extension à 20 ans de la période revalorisable, suppression des coefficients de minoration au titre d'années manquantes de chef d'exploitation pour toutes les mesures).

Le coût de ces mesures s'élève à 1,6 milliard de francs en année pleine et à 1,2 milliard de francs pour le budget 2001 (trois trimestres de l'année, les retraites demeurant versées trimestriellement à terme échu).

Par ailleurs, l'augmentation générale des retraites de 2,2 % prévue au 1er janvier 2001 n'a été que partiellement reprise puisque le projet de BAPSA ne prévoit qu'une hausse de 1,2 %.

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 (38,2 % du total), devraient s'établir pour 2001 à **34,625 milliards de francs**. Par rapport à 2000, ce poste connaît une **augmentation de l'ordre de 2,2 %**.

Le **remboursement annuel moyen** par personne protégée dans le régime des exploitants agricoles pourrait passer, selon les estimations, de 14 749 F en 2000 à 15 149 F en 2001, tandis que le remboursement moyen annuel par personne protégée dans le régime général s'établit lui à 10 353 F pour 2000 et 10 564 F pour 2001. Les écarts de remboursement, entre le régime général et le régime des exploitants agricoles, proviennent, pour ce dernier, du vieillissement de la population protégée et de la part croissante des remboursements sans ticket modérateur. L'augmentation du coût des prestations et de la consommation médicale moyenne entraîne donc un ajustement des crédits au BAPSA de 759 millions de francs supplémentaires.

En 2001, le **montant des allocations de remplacement versées aux conjoints** des non salariés agricoles reste stable par rapport à 2000, à 100 millions de francs, après une forte augmentation en 2000 due à l'extension, prévue dans la loi d'orientation agricole de 1999, de la prise en charge des frais de remplacement des agricultrices en raison de la maternité.

On peut également noter que, pour 2001, la contribution du BAPSA à la **modernisation de l'assurance maladie** (c'est-à-dire les moyens consacrés au déploiement de SESAM-VITALE et aux réformes informatiques) est dotée de 50 millions de francs, soit une baisse de 50 % par rapport aux niveaux constatés depuis 1998 (100 millions de francs). Cette mesure est présentée dans le fascicule budgétaire comme un ajustement aux besoins par suite de l'évolution des dépenses et des effectifs.

3. Les prestations familiales

Les dépenses de prestations familiales sont évaluées à **3,908 milliards de francs pour 2001**. Elles constituent, loin derrière les prestations vieillesse et maladie, le troisième poste des prestations avec 4,3 % du total.

Elles connaissent cette année une **légère augmentation de l'ordre de 2,8 %**, ce qui constitue une **rupture dans leur évolution**. Jusqu'en 2000 elles ont en effet connu un mouvement de décroissance continue, en raison notamment d'une réduction du nombre des bénéficiaires qui provient de

plusieurs facteurs : la diminution de la population agricole, le vieillissement de cette population ainsi que l'augmentation du célibat dans le milieu agricole.

L'augmentation des prestations familiales en 2001 provient à la fois de la modification de la base mensuelle de calcul à compter du 1^{er} janvier 2000 (décret n° 99-1222 du 30 décembre 1999), de la majoration de la dotation en vue du relèvement de la base mensuelle des allocations en 2001, de l'ajustement aux besoins par suite de l'évolution des dépenses et des effectifs, ainsi que de l'intégration dans le projet de loi de finances pour 2001 (contrairement au PLF pour 2000) de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire. En outre, l'abandon de la mise sous condition de ressources des allocations familiales (décret n° 99-39 du 19 janvier 1999) vient réduire les effets de la baisse structurelle des effectifs.

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 : 80 millions de francs en 2001** après 90 millions de francs en 2000 et 100 millions en 1999. **En deux ans, ces crédits ont donc diminué de 20 %.**

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 plus désormais de prendre en charge toutes les cotisations mais seulement de rééchelonner les cotisations maladie.

II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

A. EXECUTION ET GESTION EN 1999 ET 2000 DU BAPSA

Compte tenu des différents mouvements de dépenses et de recettes, **l'exécution du BAPSA 1999 fait apparaître un déficit (- 880 millions de francs) soit 0,93 %**. En effet, pour l'exercice 1999, et hors restitution de TVA, les dépenses se sont élevées à 89 740 MF alors que le montant des recettes a atteint 88 860 MF.

La participation de l'Etat (y compris le remboursement de l'AAH) a fait l'objet d'une annulation de crédits de 435 MF et s'est élevée à 4 924 millions de francs.

Par ailleurs, les recettes du BAPSA ne coïncident pas nécessairement avec les prestations à verser. Il est dès lors indispensable de recourir à l'emprunt. **En 1999, on assiste à un dérapage des encours d'emprunt** : un écart de l'ordre de 2 milliards de francs entre 1998 et 1999.

Les prévisions d'exécution 2000 font apparaître un déficit très important de 2,403 milliards de francs.

Ce déficit résulte, d'une part, de **l'accentuation de certaines dépenses** par rapport aux prévisions initiales :

- une augmentation de l'ordre de 0,8 % du **montant des restitutions de TVA** qui passe de 5.511 millions de francs à 5.552 millions de francs ;

- une **dérive des dépenses d'assurance maladie** (AMEXA) qui augmentent de 2,6 % passant d'un montant prévu en LFI 2000 de 33.859 millions de francs à un montant en exécution de 34.729,50 millions de francs ;

- une **nette augmentation des prestations familiales** de l'ordre de 3,5 % qui passent de 3.801 millions de francs en LFI 2000 à 3.931,59 millions de francs en exécution ;

- le montant des prestations vieillesse reste a peu près stable en exécution ;

- enfin, **les intérêts dus au titre de la dette (titre I) connaissent une très nette augmentation de l'ordre de + 52 %** et passent d'un montant prévu en LFI 2000 de 230 millions de francs à 350 millions de francs en exécution.

D'autre part, **certaines recettes diminuent en exécution** par rapport aux prévisions de la LFI pour 2000 :

- **l'ensemble des cotisations professionnelles** connaissent en exécution une baisse de l'ordre de 3,6 % ;

- **le versement au titre de la compensation démographique** est également moindre que prévu en LFI : une différence de 660 millions de francs soit - 1,9 % ;

- **la contribution de la Caisse nationale des allocations familiales** au financement des prestations familiales servies aux non-salariés agricoles est en baisse de - 8,6 % et passe de 1.318 millions de francs à 1.205 millions de francs ;

- enfin **les versements au Fonds de solidarité vieillesse** marquent une baisse importante de l'ordre de - 20 %, passant d'un montant en prévision de 1.981 millions de francs à un montant en exécution de 1.589 millions de francs.

Au total, le BAPSA présente donc en exécution un déficit de 2,4 milliards de francs, ce que votre rapporteur spécial déplore fortement. Il s'inquiète également de ces mauvaises prévisions budgétaires systématiques.

B. RETRAITES AGRICOLES : DES PROGRÈS RÉELS MAIS DES INCERTITUDES PERSISTANTES

1. La situation très défavorable des retraités agricoles

Le montant des retraites des non salariés agricoles est le plus faible de tous les régimes de retraite en France. Les causes sont connues : déséquilibre démographique (1 actif pour 2,5 retraités), faiblesse des contributions, mise en oeuvre tardive (1952) et très progressive de l'assurance vieillesse obligatoire, absence d'un régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire.

Pour plus de 2 millions de non salariés de l'agriculture, cette situation est vécue de plus en plus difficilement, la faiblesse du montant des retraites, souvent inférieur au RMI, ne leur permettant pas de vivre décemment.

Le **plan pluriannuel de revalorisation des faibles retraites** a pour objectif de porter, au terme de la législature (2002), la retraite des chefs d'exploitation et personnes veuves, au minimum vieillesse (3 575 F mensuels)

et celle des conjoints et aides familiaux au minimum vieillesse du conjoint (2 840 F mensuels).

En outre la **loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999** fixe dans son article premier au nombre des objectifs de la politique agricole de la nation la revalorisation progressive et la garantie de retraite minimum aux agriculteurs en fonction de la durée de leur activité.

La **loi de finances pour 2000** prévoyait une nouvelle dotation d'un montant de 1,6 milliard de francs en année pleine. Elle concernait 735.000 personnes et devait permettre une augmentation de 200 F par mois bénéficiant aux quatre catégories de retraités agricoles. Elle abaissait également de 32,5 années à 27,5 années le seuil limite de revalorisation pour les 36 000 monopensionnés du régime agricole.

Le **projet de BAPSA pour 2001** prévoit une augmentation des prestations vieillesse de l'ordre de 1,2 %. Le coût des mesures de revalorisation s'élèvera à 1,6 milliard de francs en année pleine et à 1,2 milliard de francs pour le budget 2001.

Votre rapporteur spécial apprécie l'effort continu engagé par **tous les gouvernements** depuis 1994 pour relever le niveau des plus petites retraites agricoles. Cet effort a été constant et se traduit par des mesures de plus de un milliard de francs chaque année.

2. Les nécessaires mesures d'ajustement des dernières revalorisations

a) La mise en place du statut de conjoint collaborateur

Ce statut a été introduit par la **loi d'orientation agricole de 1999**. Il prévoit désormais **l'ouverture d'un droit à retraite proportionnelle en contrepartie d'une cotisation à la charge du chef d'exploitation**. Cette loi prévoit notamment la possibilité de rachat de points de retraite proportionnelle correspondant aux périodes effectuées en tant que conjoint participant aux travaux avant 1999.

Pour fortement inciter les actuels titulaires du statut de conjoint participant aux travaux (105 000 au 1^{er} janvier 1999 ainsi que les nouveaux entrants) à opter pour le nouveau statut de conjoint collaborateur, la mesure de revalorisation affectée au conjoint pour 1999, a été réservée aux personnes optant pour le nouveau statut. Le législateur a également prévu de réserver

l'attribution, au titre de 1999, de points gratuits à ceux des conjoints ayant opté pour le nouveau statut en 2000. De plus, afin d'inciter au rachat de points, il a été prévu de faire décroître dans le temps le nombre de points gratuits ainsi attribués en fonction du nombre de points que les intéressés ont, ou auraient pu racheter, année après année.

La **date butoir de l'option** pour ce nouveau statut, initialement prévue le 1^{er} juillet 2000, a été **repoussée au 31 décembre 2000**. Désormais l'absence d'option pour le nouveau statut de conjoint collaborateur pour un nouvel installé entraîne l'absence totale de statut et le conjoint redevient simple « ayant droit » du chef d'exploitation.

Jusqu'alors, les conjoints participant aux travaux bénéficiaient uniquement de la retraite forfaitaire. Le nouveau statut permettra au conjoint d'acquérir 16 points de retraite proportionnelle par an.

Sur les 105 000 conjoints considérés comme participant aux travaux au 1^{er} janvier 1999, **75 % environ ont opté pour le nouveau statut au 1^{er} octobre 2000**, ce qui est encourageant malgré un démarrage plutôt timide.

Tous les cas particuliers n'étant cependant pas résolus, des circulaires complémentaires sont attendues.

Les **personnes parties entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2000** doivent déposer une demande d'option avant le 31 décembre 2000. Celle-ci produira ses effets rétroactivement sur les années 1999 et 2000 et permettra de bénéficier de tous les avantages de retraite liés à l'option.

La loi d'orientation agricole a prévu une disposition transitoire pour les **conjoints partis en 1998 et 1999** qui n'ont pas pris leur retraite mais qui n'étaient plus conjoints en activité au 1^{er} janvier 2000. Ces derniers doivent présenter, avant le 31 décembre 2000, une demande d'option rétroactive limitée à la seule année 1999 mais qui permettra de revenir dans le régime en qualité de conjoints collaborateurs.

En l'état actuel de la législation, les périodes accomplies comme conjoint par des **personnes qui, à compter de 2000, ne sont plus en activité ou ont changé de statut**, ne seraient pas rachetables. Le rachat pourrait cependant être prochainement étendu à ces situations.

En revanche les **conjoints qui n'opteraient pas et qui resteraient participant aux travaux**, s'ils sont proches de la retraite, bénéficieront, dans un premier temps, du plan gouvernemental mais à raison seulement de 8,63 points par année cotisée. Le bénéfice de ce plan sera décroissant pour devenir nul vers 2010, date à laquelle le montant de retraite accordé sera à nouveau la retraite forfaitaire.

b) Autres mesures visant à l'amélioration du régime de base de l'assurance vieillesse

D'autres mesures d'amélioration méritent d'être étudiées :

- la **mise en place dès 2001 du minimum vieillesse** prévu pour 2002, ce qui suppose le doublement de l'effort budgétaire actuel soit 2,4 milliards de francs (3,2 milliards en année pleine) ;

- la **mensualisation du paiement des retraites agricoles** (les artisans ont obtenu cette réforme au 1^{er} juillet 1999 et les commerçants au 1^{er} juillet 2000) ;

- pour les carrières incomplètes, la **suppression des minorations pour les monopensionnés** ;

- la majoration pour enfants attribuée aux retraités ayant élevé trois enfants ou plus devrait être forfaitaire. Actuellement égale à 10 % du montant de la pension, elle désavantage les retraités dont les pensions sont les plus faibles.

3. La nécessaire création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire

a) Le principe semble faire l'unanimité...

Le **rapport** du député **Germinal Peiro** datant d'octobre 1999 et relatif aux retraites agricoles a souligné le caractère indispensable de ce régime obligatoire de retraites complémentaires.

En effet, l'institution d'un tel régime apparaît être la seule manière efficace de permettre d'atteindre un objectif de pensions de retraites équivalentes à 75 % du SMIC.

L'article 3 de la loi d'orientation agricole de juillet 1999 prévoyait le dépôt sur le bureau des assemblées, **dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi**, d'un **rapport du gouvernement** décrivant, catégorie par catégorie, l'évolution qu'il comptait imprimer aux retraites agricoles jusqu'en 2002. Ce rapport devait également étudier les possibilités juridiques et financières de la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles. Ce rapport n'est toujours pas paru à ce jour mais devrait l'être, selon le Ministère de l'agriculture et de la pêche, avant le **8 novembre 2000**, c'est-à-dire avant l'examen par l'Assemblée nationale des crédits du BAPSA et budget de l'agriculture.

Dans le rapport Peiro, il est précisé que **le régime agricole est le dernier des régimes de retraite d'indépendants à envisager cette perspective** : les professions libérales l'ont fait dès 1949, les professions industrielles et commerciales en 1977, les professions artisanales en 1979.

Or, la profession agricole est, avec la création du régime COREVA, directement passée à la création d'un troisième pilier de son système de retraite (retraites par capitalisation) avant de créer un second pilier constitué d'un régime complémentaire obligatoire.

Ce second pilier devrait permettre non seulement d'augmenter les revenus des retraités agricoles mais aussi d'encourager la cessation d'activité et la transmission des exploitations.

Il convient de définir les modalités de mise en oeuvre de ce régime et de le mettre en place au plus vite, soit dès 2002.

b) ... mais les modalités divisent les partenaires

- (1) le choix entre un régime de répartition pure et un régime de répartition provisionné

Un régime par capitalisation est a priori refusé par tous les partenaires en ce qu'il exclut, par hypothèse, la grande masse des actuels retraités qui n'auraient pas cotisé et ne bénéficieraient par conséquent d'aucun avantage.

Il convient en revanche de considérer que la phase démographique dans laquelle se trouve la population agricole est très défavorable à la création d'un régime complémentaire par répartition puisque le ratio cotisant / retraité est au plus bas à 0,4.

Le choix qui existe aujourd'hui est donc le suivant :

- soit un régime de répartition pure à la condition expresse que l'Etat compense le déficit démographique du régime ;

- soit un régime par répartition provisionné dans lequel les cotisations apportées les premières années servent en partie à alimenter un fonds de réserve. Ce système présente en théorie comme avantage d'être financièrement orthodoxe et de permettre une mutualisation au profit des assurés tout en offrant une rémunération des réserves sur les marchés de même type que celle qu'il est possible d'attendre d'un régime par capitalisation. Un tel système de provisionnement de la répartition ne bénéficie cependant logiquement qu'aux actifs futurs retraités, laissant entier le cas des actuels retraités. En outre cette

solution reste inadaptée à la situation démographique actuelle du régime agricole puisqu'elle n'est envisageable que dans le cadre d'un régime où il existe plus d'actifs que de retraités.

(2) le financement

Le principe d'une cotisation assise sur une assiette forfaitaire proportionnelle au SMIC, déplafonnée pour les chefs d'exploitation, semble retenir l'attention à condition que le volume global de prélèvements obligatoires ne soit pas augmenté, c'est-à-dire que cette nouvelle charge soit gagée par un aménagement de l'assiette par ailleurs.

Quel que soit le champ choisi, le rendement des cotisations est stabilisé autour de 1 milliard.

Aujourd'hui, l'Etat apporte 1,6 milliard de francs en année pleine pour revaloriser les retraites. Un effort équivalent serait nécessaire pour amorcer le système de retraite complémentaire.

(3) le champ des catégories ouvertes

Les organisations professionnelles souhaiteraient que toutes les catégories, chefs d'exploitation, personnes veuves, conjoints et aides familiaux soient couvertes.

Il résulte néanmoins du cadrage financier imposé que seules des hypothèses visant les chefs d'exploitation et personnes veuves sont compatibles, assorties de durée de carrière à préciser, avec les contraintes de financement.

(4) le gestionnaire du régime

Il paraîtrait logique que la Mutualité sociale agricole (MSA), qui gère la retraite de base, dispose d'une expérience en matière de retraite complémentaire et a vocation à servir de guichet unique, gère ce nouveau régime à partir de 2002.

C. L'AMELIORATION DE LA COUVERTURE DU RISQUE ACCIDENTS DU TRAVAIL EST AUJOURD'HUI INCONTOURNABLE

1. Un bilan négatif

L'AAEXA, l'assurance accidents obligatoire pour les exploitants agricoles, a été instituée par une **loi du 22 décembre 1966**, applicable à partir de 1969. Elle couvre les conséquences des accidents de la vie privée et ceux des accidents du travail et des maladies professionnelles. Il s'agit d'une assurance privée de personne, obligatoire, et non pas d'une assurance sociale fondée sur la solidarité. L'assurance accident peut être souscrite par l'exploitant auprès de l'assureur de son choix.

Afin de compléter les prestations de l'assurance obligatoire de base, qui sont très faibles, la **loi du 25 octobre 1972**, qui a instauré l'assurance accidents du travail pour les salariés agricoles, a permis la mise en place d'une assurance complémentaire pour les seuls accidents du travail et les maladies professionnelles, assurance volontaire et donc facultative. Par ailleurs, les compagnies d'assurance proposent d'autres contrats alternatifs qui ne rentrent pas dans le dispositif prévu par la loi de 1972. Le système de couverture des accidents pour les exploitants comprend donc deux niveaux, l'un obligatoire (80 % des assujettis, adhérents) l'autre facultatif (moins de 5 % des assujettis potentiels adhérents).

En 1999, le nombre d'assurés à l'AAEXA était de 841 073 tandis que le nombre d'assurés à l'assurance complémentaire n'était que de 62 405.

Les garanties offertes par le régime obligatoire sont faibles. Si elles couvrent le remboursement des soins et de l'hospitalisation, elles ne prévoient pas le versement d'indemnités journalières ou d'allocations de remplacement. Les rentes, en cas d'incapacité de travail, ne sont versées qu'en cas d'inaptitude égale ou supérieure aux deux tiers (66,66 %).

Le système en vigueur d'assurance à deux étages ne permet pas d'instaurer une solidarité entre les agriculteurs face à l'accident et est générateur d'inégalités.

En outre, le mode de financement de l'assurance complémentaire est également source d'incohérence. La plupart des assurés volontaires préfèrent opter pour des contrats alternatifs que leur proposent les assureurs et qui échappent aux taxes du Fonds commun des accidents du travail agricole. De ce fait, les contrats d'assurance complémentaire (loi de 1972) sont en chute libre et, pour assurer le versement des rentes liées à ces contrats, l'Etat a imposé une taxe de 10 % sur les contrats obligatoires de base. En outre, il a été

contraint d'intervenir par une subvention annuelle qui représente environ 20 % du financement du fonds et devrait atteindre 60 % de son financement en 2010, ce qui est en contradiction avec une logique d'assurance personnelle privée.

Par ailleurs, on assiste à un transfert massif des prises en charge non financées par l'assurance accidents vers l'assurance maladie.

2. Une réforme indispensable

a) Les bases des propositions gouvernementales : le rapport Marre-Cahuzac (avril 2000)

Le système de couverture du risque accidents du travail et maladies professionnelles des exploitants agricoles a fait l'objet d'un rapport par l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale de l'agriculture, établi en avril 1999 à la demande du Gouvernement.

Par ailleurs, dans le cadre de ce qui était prévu par la loi d'orientation agricole de 1999, **une étude a été confiée aux députés Béatrice Marre et Jérôme Cahuzac qui ont remis le 20 avril 2000 leur rapport au Premier ministre.**

Initialement intégré au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le projet de réforme de l'AAEXA en a finalement été retiré par le gouvernement après un avis du Conseil d'Etat qui a estimé que cette réforme était susceptible d'être censurée par le Conseil constitutionnel, dans la mesure où la création d'une branche nouvelle de sécurité sociale dépassait l'objet du financement de celle-ci.

L'idée principale contenue dans le rapport Marre-Cahuzac est d'étoffer le contenu de la partie obligatoire de l'assurance. La réforme proposée vise à la création d'un véritable régime dont la gestion serait assurée par une pluralité d'assureurs en coordination avec la MSA, et dans lequel les prestations seraient revalorisées et servies sur la base de cotisations sociales uniformes à l'intérieur de chaque catégorie de risque et forfaitisées.

Le rapport propose en premier lieu de distinguer les accidents de la vie privée qui devraient relever du régime de l'assurance-maladie des accidents du travail et des maladies professionnelles.

La seconde recommandation du rapport est la mise en oeuvre d'une politique de prévention obligatoire des accidents et maladies professionnelles.

L'un des principaux enjeux de la réforme du système actuel se situe dans l'accroissement très substantiel des garanties accordées aux agriculteurs accidentés. La couverture de base devrait permettre d'attribuer des indemnités journalières, d'instaurer l'attribution de rentes d'incapacité partielle à partir d'un taux d'incapacité de 50 % au lieu de 66,66 % actuellement et de revaloriser les rentes afin d'en faire un véritable revenu de remplacement. Enfin, il devrait être instaurer un système de versement de capital et de rente pour les ayants droit en cas de décès.

Globalement le financement du nouveau régime, incluant régimes de base et complémentaire, devrait être quasiment neutre pour les exploitants. Il est prévu, dans le rapport, d'appeler les cotisations sur une base forfaitaire (entre 1500 F et 1700 F), sans lien avec les revenus professionnels, de façon à répondre à la demande de la profession agricole.

La prévention pourrait être financée dans le cadre d'un Fonds national de prévention abondé par les cotisations des exploitants auquel l'Etat apporterait une contribution (coût : environ 120 millions de francs dont la moitié serait apportée par l'Etat).

La gestion de ce nouveau régime fait encore l'objet de débats. La MSA revendique son pilotage mais les assureurs souhaitent conserver la gestion du régime.

b) Des propositions contestées par les assureurs

Ayant le mérite de proposer les pistes d'une réforme indispensable et très attendue de l'AAEXA, le rapport Marre-Cahuzac, et surtout l'interprétation qu'en a faite le gouvernement, n'en sont pas moins contestés par les organisations professionnelles concernées et notamment par les assureurs.

Selon ces derniers, le projet de réforme de l'AAEXA transforme le régime assurantiel et concurrentiel voulu par le législateur de 1966 en une nouvelle branche de sécurité sociale entièrement contrôlée par la seule MSA.

Un accord général s'est cependant établi sur trois points essentiels qui devront être respectés :

- un meilleur contrôle de l'obligation d'assurance ;
- un renforcement des actions de prévention ;
- une revalorisation des prestations accordées.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial se félicite de l'existence de ces propositions de réforme. Il souhaiterait les voir aboutir rapidement.

D. L'ABSENCE DE COORDINATION ENTRE LE BAPSA ET LE PLFSS EST INACCEPTABLE AU REGARD DU PRINCIPE DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE

L'absence, cette année encore, de présentation consolidée entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale fait apparaître des dissonances souvent fâcheuses entre les mesures agricoles prévues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 et la présentation du BAPSA. Votre rapporteur spécial considère que ces dissonances, voire ces contradictions, sont totalement inacceptables au regard non seulement de la cohérence mais surtout de la sincérité budgétaires.

Comme les années précédentes, on peut remarquer pour 2001 un **mouvement important de transferts entre le budget de l'Etat et la loi de financement de la sécurité sociale.**

Ainsi, la loi de finances prélève sur le produit de la C3S 1,35 milliard de francs en 2001 pour financer des mesures nouvelles à la charge du BAPSA. Or le solde de la C3S est normalement affecté à la première partie du Fonds de solidarité vieillesse puis au fonds de réserve pour les retraites.

On ne peut que s'étonner d'une telle incohérence entre les deux projets de loi : priorité du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le fonds de réserve se voit dépourvu d'une partie de sa ressource en loi de finances.

De même, le projet de loi de finances ne tient aucunement compte des conséquences financières des mesures adoptées en loi de financement sur le BAPSA et qui ont pour résultat de dégrader le solde de celui-ci par une hausse de ses dépenses. Or, le BAPSA est légalement en équilibre, ce qui imposera des mesures correctrices. Tel qu'il est présenté en loi de finances il ne peut être considéré comme sincère.

Ainsi, **l'article 5 du PLFSS** prévoit une mesure de simplification des cotisations sociales agricoles (mesure de regroupement d'assiettes : suppression des quatre assiettes de cotisations sociales au profit de deux) et **l'article 6** une mesure de simplification de la CSG et cotisations sociales pour les non salariés agricoles. Ces mesures, d'après le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, n'auront qu'un faible impact budgétaire sur le BAPSA. Elles pourraient toutefois aboutir à une augmentation du montant,

déjà important, de la subvention d'équilibre versée au BAPSA par le budget général.

Par ailleurs, les **cotisations incluses sur les polices d'assurance automobile** jusqu'alors affectées au BAPSA seront désormais intégralement **affectées à la CNAMTS et au financement de la CMU**. Votre rapporteur spécial estime inadmissible de priver le budget des prestations sociales agricoles d'une recette qui lui était traditionnellement dévolue, au profit du financement de la couverture maladie universelle. De toute façon, toute perte de recette affectée est compensée par une augmentation de la subvention du budget général.

En outre **l'article 19** du PLFSS prévoit une mesure de **revalorisation de 2,2 % des pensions de retraite** et en particulier des retraites du régime des non-salariés agricoles. Cette mesure de revalorisation devrait engendrer un **coût supplémentaire de 274 millions de francs pour le BAPSA**, ce qui nécessitera un amendement gouvernemental prévoyant de majorer le BAPSA de ce montant.

De même la mesure de **revalorisation de 1,7 % des prestations familiales** prévue dans le PLFSS n'est pas prise en compte dans le BAPSA, or elle représente un **coût supplémentaire de 16 millions de francs en 2001**, soit 13 millions de francs supplémentaires pour la contribution de la Caisse nationale des allocations familiales au financement des prestations familiales des non-salariés agricoles et 3 millions de francs supplémentaires pour le remboursement de l'allocation aux adultes handicapés.

II - DÉFENSE

EXPOSÉ D'ENSEMBLE ET DÉPENSES EN CAPITAL

Rapporteur spécial : M. Maurice BLIN

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA DÉFENSE

Le projet de budget de la Défense pour 2001 s'élève à 244,7 milliards de francs en crédits de paiement, dont 55,8 milliards de francs de pensions, soit un montant hors pensions de 188,9 milliards de francs.

A. UNE ÉVOLUTION INVERSE À CELLE DES BUDGETS CIVILS

L'évolution des *crédits de paiement* par rapport à la loi de finances initiale de 2000, est la suivante :

(Milliards de francs)

	L.F.I. 2000	P.L.F. 2001	Evolution 2000/2001	
			M.F.	Taux d'évo- lution
Titre III	105	105,5	+ 0,5	+ 0,5 %
Titres V et VI	82,9	83,4	+ 0,5	+ 0,6 %
TOTAL	187,9	188,9	+ 1	+ 0,5 %

NB : Taux d'inflation prévu en 2001 : + 1,2 %.

Au total, les crédits de paiement affectés au ministère de la Défense progressent de 0,5 % en francs courants, mais diminuent de 0,7 % en francs constants.

Parallèlement, les crédits de paiement du budget général civil sont majorés de 1,6 % en francs courants, et de 0,4 % en francs constants.

L'évolution des autorisations de programme s'établit comme suit :

(Milliards de francs)

	L.F.I. 2000	P.L.F. 2001	Evolution 2000/2001	
			en M.F.	En %
Titre III	1,1	0,8	- 0,3	- 26,5 %
Titres V et VI	87,5	84,7	- 2,7	- 3,1 %
Total	88,6	85,5	- 3,0	- 3,4

Les autorisations de programme affectées au budget de la Défense diminuent fortement, de 3,1 % en francs courants et de 4,3 % en francs constants.

Parallèlement, les autorisations de programme du budget général civil progressent de 4,3 % en francs courants et de 3,1 % en francs constants.

B. LE MAINTIEN DE LA PRÉPONDÉRANCE DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATIONS ET DE FONCTIONNEMENT, AU DÉTRIMENT DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

Répartition des crédits par titre

(Milliards de francs)

	L.F.I. 2000		P.L.F. 2001		Evolution en % du montant des crédits
	Montant des crédits	Pourcentage	Montant des crédits	Pourcentage	
Crédits de paiement					
Titre III	105	55,9	105,5	55,8	+ 0,5
Titres V et VI	82,9	44,1	83,4	44,2	+ 0,6
Total	187,9	100	188,9	100	+ 0,5
Autorisations de programme					
Titre III	1,1	1,2	0,8	0,9	- 27,2
Titres V et VI	87,4	98,8	84,7	99,1	- 3,1
Total	88,5	100	85,5	100	- 3,4

De fait, en 2000, le budget de la Défense se retrouve dans une situation strictement inverse à celle d'il y a dix ans. En 1990, les dépenses de rémunérations et de fonctionnement s'élevaient à 87 milliards de francs, et les dépenses d'équipement à 102 milliards de francs.

C. LA PROGRESSION DE LA PART DES MOYENS DE LA GENDARMERIE

Répartition des crédits de paiement par armée et services communs

(en pourcentage)

	L.F.I. 2000	P.L.F. 2001	Rappel 1990
Services communs	25,4	25,8	24,2
Terre	26,1	25,6	26,1
Marine	17,6	17,7	19,8
Air	18,5	18,3	20,8
Gendarmerie	12,4	12,6	9,1
Total	100	100	100

D. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DU BUDGET MILITAIRE EN POURCENTAGE DU BUDGET GÉNÉRAL ET DU PIB

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	11,70 %	2,19 %
2000	187,4	11,26 %	2,05 %
2001	188,9	11,17 %	1,96 %

E. L'ÉCART SE CREUSE ENTRE LA FRANCE ET LA GRANDE-BRETAGNE

Comparaison internationale

(En pourcentage du PIB, après recombinaison en structure OTAN)

Années	France		Allemagne		Grande-Bretagne		États-Unis	
	Défense ¹	Equipe-ment militaire	Défense	Equipe-ment militaire	Défense	Equipe-ment militaire	Défense	Equipe-ment militaire
1996	2,33	0,79	1,28	0,26	2,83	0,87	3,52	1,02
1997	2,28	0,76	1,22	0,24	2,60	0,81	3,39	0,94
1998	2,12	0,64	1,20	0,27	2,56	0,83	3,17	0,87
1999	2,14	0,65	1,17	0,28	2,47	0,81	3,10	0,80
2000*	-	0,64	-	nd	-	0,79	-	0,73

* Estimations

1. Hors pensions.

Source : OTAN - Memorandum statistique de juin 1999 - retraitement Ministère de la Défense -

II. ANALYSE DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT (TITRES V ET VI)

L'évolution des crédits d'équipement (crédits de paiement des titres V et VI) proposée pour 2001 se traduit par une légère progression de 0,6 % en francs courants - ce qui équivaut à une diminution en pouvoir d'achat de l'ordre de 0,6 % -.

La Marine est la principale bénéficiaire de cette évolution, avec 649 millions de francs de crédits supplémentaires par rapport à 2000, ainsi que les Services communs (essentiellement Délégation générale pour l'armement, Direction générale de la sécurité extérieure et Direction du renseignement militaire), qui bénéficient de 149 millions de francs supplémentaires. Parallèlement, les moyens de l'armée de Terre continuent de diminuer fortement.

S'agissant des programmes, le projet de budget 2001 se traduit par une sensible progression des crédits de développement et de fabrication, au détriment des études, dont les moyens diminuent de plus de 6 %.

On relèvera également la forte diminution des crédits affectés aux munitions et à l'entretien programmé des matériels.

Répartition par armée et service

(Millions de francs)

	L.F.I. 2000	P.L.F. 2001	Evolution	
			En M.F.	En %
Air	18 838	18 813	- 25	- 0,1
Terre	17 816	17 567	- 249	- 1,4
Marine	20 106	20 755	+ 649	+ 3,2
Gendarmerie	2 279	2 229	- 50	- 2,2
Services communs	23 914	24 063	+ 149	+ 0,6
Total	82 953	83 427	+ 474	+ 0,6

Répartition par catégories de coût

(Millions de francs)

	L.F.I. 2000	P.L.F. 2001	Evolution	
			En M.F.	En %
Développements	13 967	14 724	+ 757	+ 5,4
Etudes	6 093 ¹	5 718 ²	- 375	- 6,2
Fabrications	29 102	30 580	+ 1 478	+ 5,1
Entretien programmé des matériels	15 495	14 885	- 610	- 3,9
Entretien programmé des personnels	1 801	1 721	- 80	- 4,4
Munitions	4 745	3 962	- 783	- 16,5
Infrastructures	10 659	10 859	+ 200	+ 1,9
Restructurations	1 091	978	- 113	- 10,4
Total	82 953	83 427	+ 474	+ 0,6

1. Dont 1 500 millions de francs versés au Budget civil de recherche et de développement.

2. Dont 1 250 millions de francs versés au Budget civil de recherche et de développement

A. LE NUCLÉAIRE

Dans un titre V globalement en augmentation de 0,6 %, la part du nucléaire diminue de 1,7 %.

La Force océanique stratégique continuera à bénéficier de l'essentiel des crédits (50,4 %).

L'admission au service actif du troisième sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération (SNLE/NG) interviendra en 2004 et celle du quatrième en 2008. Le programme SNLE/NG a subi d'importants dépassements budgétaires depuis son lancement, essentiellement sur le poste fabrications.

Une dotation de 2,3 milliards 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. Des difficultés contractuelles entre EADS et la Délégation générale pour l'armement empêchent actuellement que se poursuive le développement de ce missile.

Les crédits de paiement alloués au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) soit 6,4 milliards de francs, diminuent de 4 % par rapport à 2000. Les crédits consacrés au « programme de simulation », qui se substituera aux essais nucléaires, s'élèveront à 856 millions de francs soit la moitié de ceux de 2000.

Or aucun retard n'est raisonnable sur ce programme, si l'on veut que les différents instruments de simulateur fonctionnent avant le départ à la retraite du personnel qui a connu les essais en grandeur réelle.

B. L'ESPACE

Les crédits, d'un montant de 2,7 milliards de francs, sont en augmentation de 17,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2000 après avoir été particulièrement malmenés au cours de l'exécution 2000. Les autorisations de programme, de 3,2 milliards de francs, progressent de 52,4 %.

Cette reprise traduit notamment la prise de conscience de carences majeures dans ce domaine à l'occasion du conflit du Kosovo. Elle n'est toutefois pas à la hauteur du retard qui rend aujourd'hui les armées européennes dépendantes, en opérations, des moyens des Etats-Unis.

La priorité, dans le domaine spatial, est aujourd'hui donnée au programme d'observation Helios II doté de 1,2 milliard de francs.

Les moyens consacrés aux programmes de télécommunications militaires restent faibles.

C. LES FORCES CLASSIQUES

1. L'armée de Terre

- *Blindés*

Les livraisons du char Leclerc seront de 44, la commande sera de 52. La cible de 406 chars reste, pour le moment, inchangée. Sur ce total, 354 chars auront été commandés et 221 chars auront été livrés à la fin de 2000, et en principe 262 fin 2001, ce qui laisse présager un « trou » par rapport à l'objectif fixé, d'autant que les 17 premiers chars livrés sont inaptes à une quelconque activité militaire.

- *Capacités antichars*

Livraison de 1 200 missiles ERYX, commande de 24 000 roquettes antiblindé léger et de 11 000 missiles antichars de 3^{ème} génération de moyenne portée (AC 3 G - MP).

- *Aéromobilité*

- Le programme d'hélicoptère de combat Tigre a fait l'objet, en juin 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.

Pour honorer cette commande en 2000, l'armée de Terre a dû mobiliser des crédits sur les lignes du char Leclerc, ainsi que sur certaines lignes de la Délégation générale pour l'armement, de la Marine et de l'armée de l'Air.

En 2001, 817 millions de francs de crédits de paiement et 1 112 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. Une commande de 27 appareils destinés à la seule Marine a été passée en juin 2000, et financée au collectif par redéploiement de crédits destinés à d'autres programmes.

Les hélicoptères NH 90 version Terre ne seront pas disponibles avant 2011, ce qui pose un réel problème compte tenu du vieillissement accéléré des Puma.

2. 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* devait en principe être admis au service actif fin 2000. Une nouvelle panne le contraint actuellement d'interrompre sa traversée de longue durée et de regagner sa base. 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, lancée en 1986.

La Marine recevra 5 avions RAFALE, de série, en 2001.

- *Autres capacités*

- * Lutte anti-sous-marine et antiaérienne : l'hélicoptère NH 90 a été commandé à 27 exemplaires le 30 juin 2000 (14 en version lutte anti-sous-marine et anti-navires), poursuite du programme de torpille MU 90 mené en coopération avec l'Italie (523 millions de francs de crédits de paiement en 2001) ;
- * Gestion des crises : la livraison de la 5^{ème} 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. 28 millions de francs d'autorisations de programme lui seront consacrés en 2001. En raison des retards liés à l'échec de la coopération avec la Grande-Bretagne, le premier bâtiment ne sera opérationnel au mieux que fin 2006 et le second mi-2008.

3. L'armée de l'Air

- *Avions de combat*

* 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, alors que le développement de l'avion a été lancé en 1989. Ces retards successifs se sont traduits par un renchérissement significatif du coût de développement du Rafale.

Au total, fin 2000, les Forces armées françaises disposent de 5 Rafale en tout et pour tout (pour la Marine), alors que le dossier de lancement du développement en 1989 portait sur 66 appareils.

* L'armée de l'Air prendra livraison en 2001 des cinq derniers Mirage 2000 D.

- *Avions de transport.*

- * Livraison de 2 avions de transport Transall (rénovés).

Une commande de 50 avions de transport Airbus A400 M devrait être passée avant la fin de l'année 2000. Aucune autorisation de programme n'a, pour l'instant, été accordée pour la financer. L'hypothèse actuelle est celle

d'un financement, pour moitié seulement, dans le collectif de fin d'année. Ceci n'est pas sans risques pour l'analyse qu'en feront nos partenaires.

Or cette commande est capitale. D'une part, parce que la flotte actuelle des 66 C 160 - Transall est excessivement usée. D'autre part, parce que la décision du gouvernement britannique actuel de choisir l'Airbus revêt une importance politique majeure dans le cadre européen, et que rien ne doit l'amener à se désolidariser de ce programme, comme il l'a fait sur d'autres par le passé.

- *Missiles* : l'armée de l'Air recevra, en 2001, livraison des 25 premiers missiles MICA¹ destinés au Mirage 2000-5, et des 29 premiers missiles tactiques Apache anti-piste.

4. La Gendarmerie

La réalisation du programme Rubis (réseau de transmission) s'est terminée en 2000, avec l'équipement de 97 départements. Un hélicoptère bi-turbine sera livré en 2001.

D. LE SOUTIEN DES FORCES

Indispensables au soutien des forces, ces activités subiront une nouvelle diminution de leurs moyens, à l'exception des crédits d'infrastructures.

(Millions de francs)

	L.F.I. 2000	L.F.I. 2001	Evolution en %
Infrastructures	10 659	10 859	+ 1,9
Entretien programmé du matériel	15 495	14 885	- 3,9
Entretien programmé du personnel	1 801	1 721	- 4,4
Munitions	4 745	3 962	- 16,5
Total	32 700	31 427	- 3,9

La forte baisse des crédits d'entretien programmé du matériel, et ce malgré un transfert de 135 millions de francs en provenance du titre III, lié aux opérations d'« externalisation », est justifiée par le ministère de la Défense par l'existence « d'importants gisements de productivité », d'une part, et, d'autre part, par la mise en place de deux nouvelles structures : la SIMMAD (Structure intégrée de maintien en conditions opérationnelles des matériels aéronautiques de la Défense) et le Service de soutien de la flotte.

¹. Missions d'interception de combat et d'auto-défense.

Ces deux systèmes ne devant être pleinement opérationnels avant 2003, il est regrettable de continuer d'ici là à réduire aussi drastiquement les crédits d'entretien.

Cela ne peut que contribuer, dans l'immédiat, à détériorer encore le taux de disponibilité opérationnelle des matériels, déjà très faible pour certains équipements majeurs.

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. LE BUDGET MILITAIRE POURSUIT SA BAISSSE, MALGRÉ L'ACCÉLÉRATION DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATIONS ET DE FONCTIONNEMENT

Le projet de budget militaire pour 2001 s'insère dans une tendance longue de réduction des dépenses militaires.

Ainsi, de 1990 à 2000, en loi de finances initiale, le budget de la Défense (hors pensions) est resté quasiment identique en francs courants, passant de 189,4 milliards de francs à 187,9 milliards de francs.

Exprimé en francs constants 1990, le budget diminue en réalité de 189 à 160 milliards de francs, soit une diminution de 15 %.

De fait, la part du budget de la Défense dans le budget général de l'Etat se réduit sensiblement, passant de 12,3 % en 1996 à 11,2 % en 2001. Cette baisse est encore plus forte si l'on se réfère à l'exécution budgétaire : 13,2 % en 1992, 11,1 % en 1996, 10,1 % en 1998.

Parallèlement, la part du budget militaire dans le PIB national décroît de 2,4 % en 1996 à 1,96 % en 2001, s'établissant désormais clairement en deçà du taux britannique. De fait, en 1999, la part des dépenses militaires dans le PIB s'établit à 2,19 % pour la France et à 2,47 % pour le Royaume-Uni et la part des seules dépenses d'équipement militaire respectivement à 0,64 % et 0,79 % en 2000.

Cette évolution générale recouvre en outre un important « effet de ciseaux » entre dépenses ordinaires et dépenses d'équipement.

Ainsi, en 1990, les dépenses ordinaires (hors pensions) s'établissent à 87 milliards de francs et les dépenses d'équipement à 102 milliards de francs.

En 2000, la situation est exactement inverse, avec 105 milliards de francs de dépenses de fonctionnement et 83 milliards de francs de dépenses d'équipement.

En réalité, la progression des dépenses de fonctionnement est uniquement liée à celle des rémunérations et charges sociales, qui passent de 61 à 84 milliards de francs, tandis que les autres dépenses de fonctionnement diminuent de 26 à 21 milliards de francs, au détriment essentiellement de l'entretien programmé du matériel (qui se réduit de 5,5 milliards de francs à 1,1 milliard de francs).

B. LE DÉFICIT DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT S'ACCROÎT PAR RAPPORT AUX HYPOTHÈSES DE LA LOI DE PROGRAMMATION, MÊME AMENDÉE PAR LA REVUE DE PROGRAMME

Avec 83,4 milliards de francs, le projet de budget pour 2001 d'équipement militaire reste clairement inférieur à l'annuité théorique de la loi de programmation initiale (90,3 milliards), mais également à l'annuité issue de la revue de programme (86,1 milliards de francs).

Au total, si on applique aux crédits 2000 et 2001 le même taux de consommation effective que celui constaté en 1999 - soit 89,6 %, y compris les transferts au CEA et au BCRD - on risque d'aboutir, fin 2001, à un déficit de 63 milliards de francs par rapport à la loi de programmation initiale et de 50 milliards de francs par rapport à la loi de programmation amendée par la revue de programme.

Il est donc clair que, quel que soit le niveau de l'effort consenti dans le cadre du budget - « électoral » - de 2002, l'exécution définitive de la loi de programmation militaire risque de se traduire par une année et demie de retard environ, même sur les hypothèses amendées par la revue de programme.

Certes, pour reprendre la sémantique officielle, la « cohérence » du modèle d'armée 2015 visé par la loi de programmation militaire est « globalement préservée », mais à un niveau moins élevé que prévu.

Comparé à l'évolution actuelle de l'effort britannique, ceci risque d'infirmier le discours volontariste tenu par la France dans les enceintes européennes et internationales et pourrait, en outre, contribuer à compromettre, à terme, notre position de membre du Conseil de Sécurité.

La Grande-Bretagne, militairement et industriellement, est clairement en voie de dominer l'Europe de la Défense.

C. LA PRISE EN CHARGE CROISSANTE DE DÉPENSES INDUES SUR LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT MILITAIRE

L'inscription de dépenses indues sur les titres V et VI diminue d'autant la réalité des crédits effectivement consacrés à l'équipement militaire.

Les titres V et VI supportent, en effet, pour des montants non négligeables, un certain nombre de dépenses qui, contrairement au respect du principe de spécialité budgétaire, ne correspondent pas à des dépenses d'équipement, et masquent surtout la réalité de l'effort français en la matière, tout en faussant les comparaisons internationales qui peuvent être effectuées sur des bases budgétaires.

- Tout d'abord, de façon paradoxale, et strictement contraire à la loi de programmation, le Budget civil de recherche et développement (BCRD) bénéficie, depuis 1996, d'un prélèvement sur le titre VI du budget de la Défense.

Pour 2001, les crédits prévus à ce titre s'élèvent à 1 250 millions de francs. Depuis le début de la loi de programmation, ils totalisent 4,15 milliards de francs.

- Par ailleurs, le budget de la Défense finance, en accord cette fois avec la loi de programmation, les dépenses liées aux restructurations des industries de défense, pour un total de l'ordre de 2 milliards de francs en 2001.

Ces dépenses transitent par le Fonds pour les restructurations de la Défense (FRED) et le Fonds d'adaptation industrielle (FAI). Le budget de la Défense finance en outre, au-delà du FAI, l'adaptation des structures industrielles de la Direction des constructions navales, ainsi qu'une participation à son plan d'entreprise (via le compte de commerce).

Enfin, le budget de la Défense participe également, de façon plus indirecte par le financement de dotations en capital gagées par annulations de crédits en cours d'exercice, à la restructuration du GIAT.

- Enfin et surtout, le budget de la Défense supporte financièrement, sur ses crédits d'équipement, le poids des compensations considérables accordées au Territoire de la Polynésie française à la suite de l'arrêt des essais nucléaires et des activités du centre d'expérimentation du Pacifique.

Au total, depuis le début de la loi de programmation, l'« aide à la reconversion de l'économie polynésienne » a prélevé 3,3 milliards de francs d'autorisations de programme et 2,5 milliards de francs de crédits de paiement

sur le budget d'équipement de la Défense. La convention signée le 25 juillet 1996 pose en effet le principe du maintien pendant dix ans des flux financiers annuels résultant de l'activité du CEP, évalués à 990 millions de francs, soit 10 milliards de francs au total.

D. LA FRAGILITÉ DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE

La politique européenne de défense et de sécurité a franchi, il y a un an, une étape décisive, au sommet d'Helsinki de décembre 1999, avec l'adoption du projet de mise en place d'une « force de réaction rapide » propre à l'Union européenne, confirmant ainsi la décision franco-britannique de Saint-Malo prise en décembre 1998.

Parallèlement, le choix du missile air-air/Meteor par le Royaume-Uni, et la décision confirmée au salon de Farnborough en juillet 2000 de choisir comme futur avion de transport européen l'Airbus A 400 M, ont contribué à conforter la consolidation de la coopération européenne en matière d'armement.

De nombreux points sensibles et stratégiques restent toutefois à définir, avant que puisse être concrètement mise en œuvre la force européenne.

Surtout, les conditions, et même le succès, de la mise en place de la force européenne paraissent étroitement dépendants d'un degré minimum de convergence des choix budgétaires des pays membres. Or, dans ce domaine, la divergence s'accroît entre la France et le Royaume-Uni d'un côté, et l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie de l'autre, mais surtout, et ceci paraît plus grave, entre le Royaume-Uni et la France.

Cette dernière tendance, récente, mais qui se confirme, pourrait bien, à terme, réduire à peu de choses la volonté affichée par la France de se poser en « leader » de la défense européenne.

Enfin, s'il faut saluer les opérations Meteor et A 400 M, il convient de ne pas oublier les échecs successifs de plusieurs programmes en coopération, comme le satellite Syracuse en 1998 ou la frégate Horizon en 1999, après le retrait de la Grande-Bretagne. On peut également éprouver quelques doutes sur la capacité de l'Allemagne à maintenir son engagement annoncé dans les programmes NH 90 et Tigre, ou A 400 M, compte tenu de ses fortes réticences budgétaires actuelles sur la défense en général, et sur les dépenses d'équipement en particulier (moins de 40 milliards de francs en 1999, à comparer aux 100 milliards de francs du Royaume-Uni).

De même, s'il faut se féliciter de la mise en place progressive de l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement), on ne peut que souligner la part encore réduite des programmes européens actuellement placés sous son égide. De fait, pour 2001, seuls 9 % des crédits de paiement afférents aux dépenses françaises d'équipement seront mobilisés à ce titre.

***E. LA NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DU CONCEPT DE
« COMMANDES GLOBALES »***

La nécessaire cohérence entre les notions d'autorisations de programme, de commandes globales et de programmes en coopération n'est pas établie.

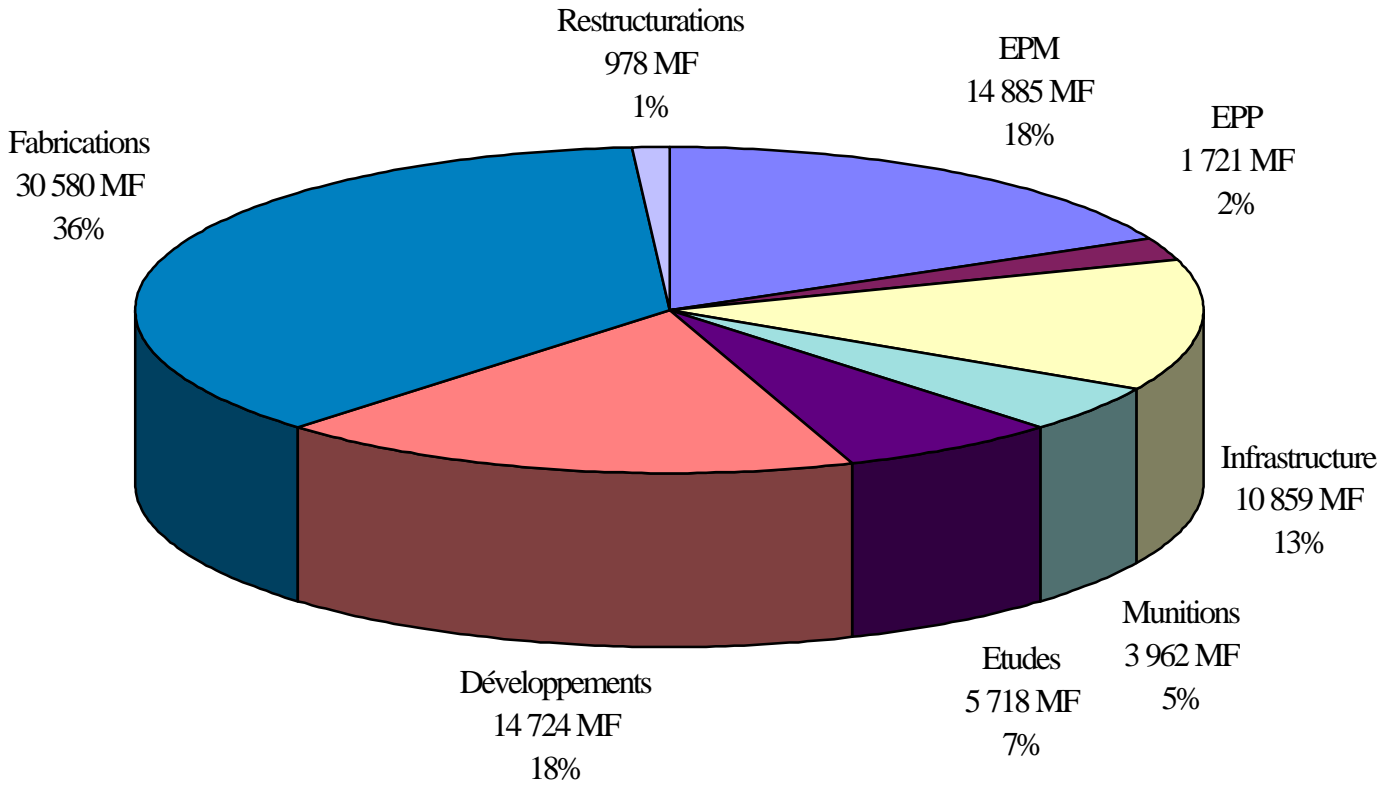
Les commandes globales sont passées pour que, sûrs d'un calendrier de commandes et de livraisons de matériel précisément défini, les industriels consentent au ministère de la Défense, leur client, des réductions de prix. Cette démarche suppose, bien évidemment, que les crédits nécessaires à la passation de ces commandes soient eux aussi clairement identifiés et accordés. Les autorisations de programme doivent donc couvrir la totalité des commandes globales dès leur passation. Ces autorisations de programme doivent en outre être intégralement liées à une commande globale précisément individualisée.

Ces principes doivent être intégralement appliqués aux programmes menés en coopération. Au-delà du discours sur la nécessité de faire progresser l'Europe de la défense, c'est par un tel effort que se concrétisera la volonté de progresser dans la réalisation de programmes communs.

Cette nécessaire cohérence ne semble pas encore perçue au ministère de la Défense. On a vu que pour passer le 30 juin 2000, la commande de 27 hélicoptères NH 90 destinés à la Marine, il a fallu prélever des autorisations de programme prévues pour des programmes spatiaux. On constate, aujourd'hui, que pour la commande de 50 avions de transport A 400 M, le risque de recours aux mêmes procédés n'est pas écarté.

PROJET DE BUDGET POUR 2001
TITRES V et VI
Crédits d'équipement par catégories de coût

TOTAL : 83 427 MF



DÉPENSES ORDINAIRES

Rapporteur spécial : M. François TRUCY

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DU TITRE III AU SEIN DU BUDGET DE LA DÉFENSE

Le projet de budget de la Défense pour 2001 s'élève à 244,7 milliards de francs, pensions comprises, et 188,9 milliards de francs hors pensions.

Le titre III représente plus de la moitié du budget militaire - 55,8 % du projet de budget 2001 -, soit 105,5 milliards de francs (contre 104,5 milliards de francs en 2000). Il augmente de 0,5 % en francs courants mais diminue de 0,2 % en francs constants.

B. LES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS ET DE CHARGES SOCIALES

Ils s'élèvent à 84,7 milliards de francs et représentent 80,2 % du titre III. Leur poids continue à s'alourdir par rapport à 2000.

1. Evolution des effectifs

Evolution des effectifs inscrits au budget du ministère de la Défense en 2001 (Hors comptes de commerce et mesures d'ajustement) solde net des créations et suppressions de postes budgétaires

Total militaires professionnels.....	- 5.066
dont :	
Officiers.....	- 159
Sous-officiers.....	- 2.482
Militaires du rang	+ 7.707
Volontaires.....	+ 6.999
Civils.....	- 274
Appelés.....	- 39.657
Total	- 27.866

Cette évolution n'est pas conforme à celle prévue par la loi de programmation qui prévoyait pour 2001 la suppression de 97 postes d'officiers et de 2 881 postes de sous-officiers et la création de 7 633 postes de militaires du rang et de 1 832 postes de civils.

- *Les suppressions d'emplois*

Le nombre de sous-officiers diminuera de 2 482 postes (après une diminution de 4 503 postes en 2000), à nouveau essentiellement dans l'armée de Terre (- 933 postes après - 1 132 en 2000), la Marine (- 1 015 après - 1 042 en 2000), l'armée de l'Air (- 975 après - 1 302 en 2000). Il augmentera dans la Gendarmerie (+ 470 après une diminution de 966 en 2000).

L'exercice 2001 verra la suppression de 39 657 postes d'appelés après une diminution de 36 269 postes en 2000. Cette nouvelle réduction constitue l'avant-dernière étape vers la suppression totale du service militaire obligatoire, le 31 décembre 2002.

La professionnalisation devait impliquer clairement une augmentation des effectifs civils. La loi de programmation prévoyait qu'elle serait de 1 832 emplois en 2001. En fait, en 2001, on est à moins 274 emplois.

Ce déficit confirme celui déjà constaté en 2000 (moins 377 emplois, pour une création attendue de 2 035 emplois).

- *Les créations d'emplois*

Les recrutements de militaires du rang vont se poursuivre : 7 707 créations d'emplois supplémentaires, essentiellement au profit de l'armée de Terre (5 879 engagés volontaires de l'armée de Terre - EVAT) et de l'armée de l'Air (1 466 militaires techniciens de l'Air - MTA).

Les effectifs qui figurent dans les comptes de commerce et qui sont hors programmation, non seulement cesseront de diminuer mais encore augmenteront de 127 emplois, après la suppression de près de 1 000 emplois en 2000 à la Direction des Constructions Navales.

2. 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 2 329 MF en 2001, soit une nouvelle augmentation de près de 412 MF par rapport à 2000.

La dotation consacrée aux pécules diminue de 208 MF.

L'indemnité de départ des sous-officiers et des caporaux-chefs augmente de 160 MF.

C. LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT

Représentant, au total près de 20 % des crédits du titre III, ils s'élèveront à 20,9 milliards de francs, en augmentation, en francs courants, de 0,5 % par rapport à ceux de 2000 (20,8 milliards de francs) et en diminution de 0,6 % en francs constants.

Les taux d'activité des forces progressent mais n'atteignent pas les normes souhaitées par l'armée de Terre (80 jours au lieu de 100) et par la Marine (94 jours de mer au lieu de 100). Ces taux d'activité sont nettement inférieurs à ceux des armées britanniques (entre 110 et 150 jours pour l'armée de Terre et 150 jours de mer pour la Marine).

TITRE III

Répartition par nature de dépenses

(Millions de francs)

	Crédits de paiement				Autorisations de programme			
	2000 (LFI)	2001 (PLF)	Évolu- tion en MF	Varia- tion en %	2000 (LFI)	2001 (PLF)	Évolu- tion en MF	Varia- tion en %
Rémunérations et charges sociales	84 049	84 662	+ 613	+ 0,7	-		-	-
Alimentation.....	2 264	1 881	+ 383	- 16,9	-		-	-
Carburants.....	2 341	2 970	+ 629	+ 26,9	-		-	-
Entretien programmé des matériels	1 109	915	+ 194	- 26,5	1 109	815	- 294	- 26,5
Fonctionnement.....	15 268	15 187	- 81	- 0,5	-		-	-
Total dépenses ordinaires .	104 991	105 515	+ 524	+ 0,5	1 109	815	- 294	- 26,5

TITRE III

Répartition par armées

(Millions de francs)

	Crédits de paiement				Autorisations de programme			
	2000 (LFI)	2001 (PLF)	Évolu- tion en MF	Varia- tion en %	2000 (LFI)	2001 (PLF)	Évolu- tion en MF	Varia- tion en %
Air.....	15 680	15 706	+ 26	+ 0,2	554	368	- 186	- 33,6
Terre.....	30 916	30 932	+ 16	+ 0,1	150	149	- 1	- 0,7
Marine.....	12 897	12 694	- 203	- 1,6	405	298	- 107	- 26,4
Gendarmerie.....	20 892	21 547	+ 655	+ 3,1	-	-	-	-
Section commune.....	24 606	24 636	+ 30	+ 0,1	-	-	-	-
Total.....	104 991	105 515	+ 524	+ 0,5	1 109	815	- 294	- 26,5

**Bilan de l'évolution des emplois budgétaires
au titre de la programmation 2001**

(Millions de francs)

	Effet « Révision des services votés »	Effet « Moyens nouveaux »	Bilan
Armée de l'air	- 240,5	+ 163,7	- 46,8
Armée de terre	- 566,3	+ 839,0	+ 272,7
Marine	- 194,6	+ 44,9	- 149,7
Gendarmerie	- 137,4	+ 345,9	+ 208,5
Service de santé	- 13,1	+ 8,2	- 4,9
Service des essences	- 0,3	+ 6,7	+ 6,4
DGA	- 20,4	+ 10,4	- 10,0
Direction de la fonction militaire et des personnels civils	- 135,2	+ 266,3	+ 131,1
DGSE	-	+ 30	+ 30
Total	- 1.090,9	+ 1.715,1	+ 624,2

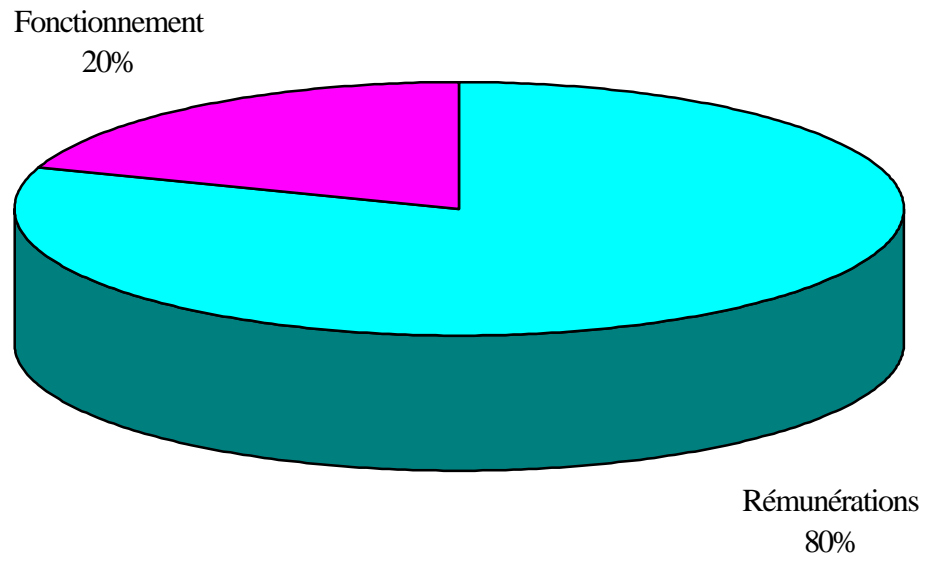
PROJET DE BUDGET POUR 2001

TITRE III

(Millions de francs)

	Rémunérations	Fonctionnement	Total
L.F.I 2000	84 049	20 942	104 991
P.L.F. 2001	84 662	20 853	105 515

TITRE III



TOTAL : 105 515 MF

PRINCIPAUX MOUVEMENTS ENREGISTRÉS SUR LE TITRE III

(M.F.)

1. <u>Extension en année pleine</u>	+ 13,4
- revalorisation de la solde spéciale des appelés	+ 2,9
- modification de la base mensuelle de calcul des prestations familiales	+ 9,6
2. <u>Ajustement de crédits évaluatifs ou prévisionnels</u>	+ 724,8
- Participation aux charges du Fonds spécial des ouvriers de l'Etat	+ 57,6
- Pensions civiles et militaires.	+ 667,2
3. <u>Mesures d'ajustement</u>	+ 951,4
- Ajustement de la dotation carburants	+ 697,5
- Crédits de rémunérations	+ 253,0
- Primes	+ 182,5
- Personnel ouvrier	+ 83,3
- Revalorisations indemnitaires (médecins et ingénieurs de l'armement)	+ 4,3
- Mesures indemnitaires	+ 200,0
- GVT - 150,0	
- Redéploiement entre titre III et comptes de commerce	+ 60,5
- Redéploiement entre titre III et titres V et VI	- 135,3
- Réduction TVA	- 96,0
4. <u>Révision des services votés</u>	- 3.020,0
- (Effectifs - Programmation 2001)	- 1.307,8
- Incidence de la cinquième tranche de la programmation des effectifs sur les crédits de fonctionnement, alimentation, entretien programmé des matériels et carburants	- 1.090,9
- Ajustement des crédits de pécules	- 120,0
- Réduction du nombre d'emplois	- 140,7
• 180 emplois de civils	
• 189 emplois d'ouvriers	
• 5 500 emplois de militaires du contingent (appelés et volontaires)	
- Plan social concernant les forces françaises stationnées en Allemagne	- 17,8
- Economies- 253,0	
• fermeture de la base de Hao	- 45,0
• Entretien immobilier	- 31,0
• DGA	- 27,0
• Dotation d'alimentation	- 150,0
5. <u>Moyens nouveaux</u>	+ 2.771,6
- Programmation 2001 - effectifs	+ 1.715,1
- Augmentation du nombre d'emplois dans la gendarmerie	+ 213,5
- Repyramidage emplois sous-officiers de la gendarmerie	+ 4,0
- Revalorisations indemnitaires (médecins, ingénieurs de l'armement, gendarmes)	+ 43,3
- Repyramidage personnels civils	35,7
- Réorganisation des réserves	+ 45,0
- Missions de service public de la Marine	+ 25,0
- Indemnité compensatrice versée à la SNCF	+ 90,0
- Moyens de fonctionnement brigades territoriales de la Gendarmerie	+ 162,5
- Moyens Gendarmerie zones sensibles	+ 20,5
- Renforcement des taux d'activité	+ 200,0
- Transport des compagnies tournantes de l'armée de Terre	+ 50,0

- Vacations	+ 0,8
- Externalisation	+ 104,3
- Etablissements publics	
• Etablissement photographique et cinématographique des armées	+ 8,0
• Ecole Polytechnique	+ 10,0
• Ecoles de la DGA	+ 9,9
• ENSAE	+ 0,2
• Musée de l'Armée	+ 3,5
6. <u>Mesures de transfert</u>	<u>- 10,6</u>
- Transfert entre sections	
• Intérieur	- 0,6
• Emploi	- 1,3
• INI et ONAC	- 0,12
• Equipement	+ 0,4
• SGPM	- 2,4
• Anciens Combattants	- 6,3

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. *OBSERVATION PRÉLIMINAIRE : UNE RÉFORME ADMINISTRATIVE UNIQUE EN SON GENRE*

Selon la présentation faite par le Gouvernement, le projet de budget militaire pour 2001, dans son titre III, garantit « globalement » la réussite du modèle de professionnalisation arrêté en 1996 et intégré dans la loi de programmation 1997-2002.

Ce succès, qui est celui d'une réforme administrative d'une ampleur considérable, assise sur des suppressions massives d'emplois et des mesures de reconversion et d'incitation au départ, mérite réellement d'être salué, tant il constitue un cas d'école absolu en matière de réforme de l'Etat. Aucun ministère civil n'a, à ce jour, été en mesure de mener et de réussir une telle démarche.

Une analyse critique conduit toutefois à mesurer les limites, voire les risques inhérents, de la situation atteinte aujourd'hui.

B. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS : UNE RÉUSSITE « GLOBALE », MAIS QUI REPOSE SUR DES DÉSÉQUILIBRES CATÉGORIELS QUI RISQUENT DE S'ACCROÎTRE, AU DÉTRIMENT DE LA PROFESSIONNALISATION

- La réduction des effectifs pèse plus lourdement que prévu sur *les officiers et les sous-officiers* (notamment sur les sous-officiers).

De fait, pour les deux exercices 2000 et 2001, sur les 6 658 suppressions d'emplois prévues, 7 402 ont été effectivement réalisées. Comme, parallèlement, la part relative des militaires du rang s'est accrue plus que prévu - 15 596 créations prévues, 16 020 effectives - on risque d'évoluer vers une forme de sous-encadrement et/ou une détérioration de la qualité des effectifs, contraire à ce qui est prévu par la loi de programmation.

Cette diminution du nombre des sous-officiers s'accompagne en outre d'un rajeunissement des cadres, que le ministère présente comme « conforme aux normes d'une armée professionnelle », mais qui n'est sans doute pas non plus exempte de considérations purement budgétaires, dès lors que le rajeunissement allège d'autant le poids des rémunérations et charges sociales par l'effet d'un « GVT » négatif¹.

Or ceci posera, assez rapidement, le problème de la coexistence de cadres militaires rajeunis avec des personnels civils plus anciens, parce que non soumis à des impératifs de mobilité et de départ précoce.

- Le recrutement des *militaires du rang*, enjeu essentiel et principale difficulté des armées professionnalisées, appelle aujourd'hui certaines inquiétudes, plus ou moins clairement exprimées.

En particulier, la reprise du marché du travail civil risque de constituer une claire concurrence à un recrutement qui souffrira de plus en plus, surtout pour conserver sa « ressource » dans la durée, d'une réelle insuffisance de moyens au niveau des avantages annexes - logement, avantages familiaux notamment, et de l'impact des « 35 heures ».

Plusieurs facteurs doivent en effet être évoqués, qui pèsent, ou pèseront rapidement sur le volume et la qualité du recrutement au sein des Armées, et surtout sur la capacité de celles-ci à « conserver » leur ressource : la reprise du marché du travail, l'application unilatérale des 35 heures sur le marché civil et sa transposition sur la fonction publique civile, face aux contraintes propres au métier militaire, enfin l'insuffisance évidente, en l'état actuel, des « avantages annexes » proposés, en particulier en ce qui concerne les capacités et aides au logement, et les avantages familiaux.

¹. De fait, celui-ci permet une économie évaluée à 150 MF dans le PLF 2001.

Dès lors qu'elle « entre » sur le marché du travail, l'Armée doit se comporter comme une entreprise, ou du moins savoir attirer des candidats à l'engagement avec des moyens qui tiennent compte du décalage avec la société civile imposé aux militaires.

- Enfin, les prévisions faites en matière de recrutement de *personnels civils* sont clairement infirmées par la réalité.

Face aux 3 867 emplois nouveaux prévus sur 2000-2001 par la loi de programmation, l'armée a dû se résoudre à afficher la suppression de 651 emplois. De fait, les vacances d'emplois civils constituent un sujet de préoccupation récurrent depuis 1998.

En réalité, le déficit en personnels civils prend une ampleur inquiétante. Il oblige en particulier à faire assumer une partie croissante de leurs tâches par les personnels militaires, ce qui va évidemment, là encore, à l'encontre de la notion de « professionnalisation ».

Les *appelés* poursuivent pour leur part leur diminution rapide, près de 75 926 suppressions de postes sur 2000-2001 soit une accélération par rapport aux hypothèses de la programmation¹.

C. LA PROGRESSION NON MAÎTRISÉE DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATIONS ET DE CHARGES SOCIALES (RCS) DEPUIS 1996...

- A près de 85 milliards de francs, les dépenses de rémunérations et de charges sociales représentent désormais plus de 80 % du titre III, soit près de la moitié (44,8 %) du budget militaire.

En exécution, de 1996 à 1999, les dépenses de rémunérations auront progressé de plus de 8 %, celles des charges sociales de près de 17 %, tandis que les crédits de fonctionnement courant auront diminué de près de 20 %.

- Plusieurs facteurs, de nature différente, concourent à cette évolution et méritent d'être relevés.

- Certes, plusieurs mesures spécifiques prises au cours de la période 1996-1999 ont pesé sur l'évolution des coûts de rémunérations et de charges sociales : application de l'accord salarial de la fonction publique au personnel civil et militaire de la Défense (+ 410 MF sur 1996-2001) ; augmentation de l'indemnité compensatrice de la CSG et de la cotisation employeur pour le

¹. En deux ans, on constate une forte progression des reports, des dispenses à caractère économique et social et du taux d'exemption.

Le ministre de la Défense vient en outre d'annoncer que les *appelés* ayant trouvé un emploi bénéficieront d'une libération anticipée après huit mois de service militaire.

Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, intégration de l'administration du secrétariat d'Etat aux Anciens Combattants, budgétisation des gendarmes affectés aux pelotons autoroutes (2 900 MF sur 1996-2001).

- Toutefois, il est clair que l'incidence financière de la professionnalisation n'a pas été évaluée à sa juste mesure.

Dans son *Rapport annuel d'exécution de la programmation* (édition 2000), le Gouvernement estime à 27 % (soit 2 700 MF) le poids de l'incidence de la professionnalisation dans l'augmentation des crédits de rémunérations et charges sociales entre 1996 et 2001.

Si la professionnalisation se traduit, certes, par une baisse des effectifs, elle implique - pour être réussie - une modification de leur structure qui fait qu'au total, les professionnels, même moins nombreux que les appelés, coûtent globalement nettement plus cher.

Par ailleurs, le coût des aides au départ (640 MF sur 1996-2001) et celui des aides à la reconversion (18 MF) a également été sous-estimé.

- Mais le dérapage constaté en exécution des dépenses de rémunérations et de charges sociales relève également de méthodes de gestion critiquables, et régulièrement fustigées par la Cour des Comptes.

La dérive des dépenses indemnitaires, passée de moins de 13 milliards de francs en 1996 à plus de 16 milliards en 2000¹, ce qui, rapporté à l'évolution des effectifs, recouvre une très forte progression par emploi occupé, constitue une tendance forte de l'évolution des dépenses de rémunérations.

Assez systématiquement sous-évaluées en loi de finances initiale², ces dépenses méritent assurément que soient améliorées la prévision et la maîtrise de leur évolution. De fait, le projet de budget 2001 prévoit un nouveau rebasage en loi de finances initiale de ces indemnités, à hauteur de 200 MF (après une première étape d'un montant équivalent en LFI 2000).

Le maintien de procédures de gestion dérogatoires - dites « dépenses à bon compte », qui regroupent « fonds d'avances » destinés aux dépenses de soldes et d'alimentation, et « masses » pour les dépenses d'entretien courant, consistent à extraire les crédits nécessaires de la caisse du comptable public

¹. 4,0 MF pour la Terre, 3,8 MF pour la Gendarmerie, 3,1 MF pour l'Air, 2,04 MF pour la Marine, s'agissant des principales primes et indemnités (soit 12 MF au total) - Source : « Vert » 2000.

². On notera ainsi l'absence de financement en loi de finances initiale 1998 de l'indemnité exceptionnelle de CSG, pour un coût non négligeable de l'ordre de 400 MF.

avant leur engagement juridique pour les verser dans les caisses des trésoriers militaires.

Cette formule donne lieu à des reports de charge et relativise l'application des principes de spécialité et d'annualité budgétaires. Elle mérite toutefois d'être mesurée à l'aune des besoins militaires, notamment dans le cadre des opérations extérieures.

D. ... SE FAIT AU DÉTRIMENT DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT COURANT ET D'ENTRETIEN, ET DONC DE LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DES ARMÉES FRANÇAISES

La diminution de 20 % en trois ans - 1996 à 1999 - des dépenses d'entretien et de fonctionnement courant se traduit clairement au niveau des analyses recueillies au cours des différentes visites effectuées sur le terrain : incapacité d'entretenir le matériel de façon correcte, insuffisance croissante des pièces de rechange, donc, en définitive, détérioration constante de la capacité opérationnelle de l'Armée française.

Cette situation déplorable est aujourd'hui unanimement confirmée par les trois chefs d'Etat-major, appelés à s'exprimer publiquement devant les assemblées parlementaires.

Pendant la première moitié de l'actuelle loi de programmation, les crédits de fonctionnement ont clairement servi de variable d'ajustement au sein du titre III, pour financer la hausse incompressible des crédits de rémunérations et charges sociales.

Certes, cette tendance est partiellement enrayée depuis la loi de finances initiale 2000, mais il conviendra d'être particulièrement attentif aux conditions d'exécution budgétaire définitive qui s'écartent souvent très sensiblement des prévisions initiales. En outre, la très faible reprise ainsi amorcée ne suffit en aucun cas à pallier les effets du retard accumulé depuis trois ans.

De fait, l'augmentation des crédits affichée par le projet de loi de finances pour 2001 ne correspond que très partiellement à une réelle amélioration des moyens.

On relèvera au préalable que si la baisse des effectifs liée à la mise en œuvre de la professionnalisation ne se traduit pas par une diminution des dépenses de rémunérations et charges sociales, elle permet en revanche une

économie assez sensible sur les crédits de fonctionnement - ainsi évaluée à 727 millions de francs pour 2001 -¹.

Or l'essentiel de ces économies de constatation est en réalité absorbé par la hausse mécanique de la dotation carburants, majorée de 697,5 MF dans le projet de loi de finances pour 2001, sur la base d'hypothèses d'ores et déjà dépassées : baril à 20 dollars et dollar à 6,50 F² soit une sous-estimation de plus de 70 % du baril actuel exprimé en francs, qui impliquera nécessairement d'importants abondements en cours d'exercice.

Il en résulte que les crédits consacrés à la revalorisation des taux d'activité des forces, fortement soulignée par le Gouvernement, reste en réalité modeste et surtout inférieure aux besoins.

De fait, l'amélioration attendue ne permettra pas de combler l'écart -désormais important- avec l'armée britannique : 81 jours de sortie en moyenne pour l'Armée de Terre française contre 110 à 150 jours pour les Britanniques ; 90 jours de sortie en mer en moyenne pour la Marine française, contre 150 pour les Britanniques ; 181 heures de vol pour les pilotes de combat pour l'Armée de l'Air française, contre 211 pour les Britanniques.

En tout état de cause, l'effort promis à ce titre risque de faire long feu, dans la mesure où la hausse nouvelle annoncée pour 200 MF³ l'est « à titre non reconductible » à hauteur de 150 MF.

Enfin, on relève que l'amélioration du rapport dépenses de rémunérations et de charges sociales/crédits de fonctionnement correspond pour partie à l'incidence de l'**externalisation**, qui permet de transformer des charges de rémunérations en charges de fonctionnement, ainsi qu'à l'effet mécanique de la baisse d'un point du taux de TVA, qui se traduit par une économie évaluée à 96 millions de francs.

S'agissant de l'« externalisation », on pourra s'étonner de ce que cette démarche pourtant qualifiée de « prometteuse », semble déjà marquer le pas : 216 MF de mesures nouvelles en 2000, la moitié seulement (104 MF en 2001). En outre ces « mesures nouvelles » n'en sont pas véritablement, puisqu'elles sont gagées par des gels d'emplois militaires pour un montant équivalent..

Il paraît en tout cas souhaitable, avant de poursuivre cette expérience, plus avancée chez nos partenaires allemand et britannique, de procéder à une

¹. 332 MF pour le fonctionnement courant, 233 MF pour l'alimentation, 162 MF pour la contribution SNCF.

². On rappellera que le budget 2000, fondé sur un baril à 14,6 dollars, et un dollar à 6 F, s'exécute au prix d'un dérapage massif de la dépense carburants, qui n'a été que partiellement couvert par le collectif de juin.

³. 120 MF pour l'Armée de Terre, 40 MF pour la Marine, 40 MF pour l'Armée de l'Air.

analyse comparative détaillée (sur la base de coûts analytiques)¹ des fonctions ainsi exercées, de s'assurer de la sécurité juridique et financière des activités éventuellement sous-traitées. Ces éléments devraient alors permettre de définir une véritable politique d'externalisation.

Il est donc difficile de conclure, à ce stade, à une réelle amélioration des moyens de fonctionnement et d'entretien.

Celle-ci ne permet en tout cas en aucune façon de combler le retard accumulé depuis 1996.

Il en résulte que cette évolution risque de disqualifier sérieusement la réussite « globale » de la professionnalisation.

E. LA CHARGE CROISSANTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX) ET DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

Les modalités actuelles de financement budgétaire des OPEX, dont l'évolution reste fonction de la conjoncture internationale et diplomatique, par nature aléatoire, continuent de susciter des réserves.

Le surcoût - titre III seulement - des opérations extérieures a en effet sensiblement augmenté : 1 879 MF en 1998 ; 2 933 MF en 1999 ; 2 996 MF au 30 juin 2000².

A cet égard, le principe retenu lors de la préparation de la loi de programmation 1997-2002, au terme duquel l'ensemble des dépenses liées aux OPEX courantes seraient financées, sur le budget courant, et seules les dépenses « imprévues » liées aux OPEX « de grande ampleur », seraient couvertes par des crédits supplémentaires, paraît à l'usage relever d'une cote mal taillée, qui risque en outre de contribuer à renforcer le caractère parfois incertain des évaluations faites à ce titre.

Dans un autre ordre d'idées, les fonctions assumées par le personnel des armées au titre de différentes missions civiles : opération POLMAR et suites du naufrage de l'Erika, opération ORSEC liée aux tempêtes de la fin décembre 1999 appellent un certain nombre d'observations. Le Ministère de la Défense a évalué à 220 millions de francs le surcoût lié à ses interventions à ce titre³.

¹. Y compris l'effet TVA...

². 6 800 personnes engagées en 1998 sur Bosnie, Macédoine et Albanie,
9 500 personnes engagées en 1999 sur Bosnie, Macédoine, Kosovo,
9 000 personnes engagées au 30 juin 2000 sur Bosnie et Kosovo.

³. 90 MF pour le plan ORSEC et 130 MF pour le plan POLMAR.

Ces missions, qui finissent nécessairement par s'effectuer au détriment des tâches strictement militaires, ne sont plus conformes à la notion d'armée professionnelle.

En tout état de cause, elles doivent faire l'objet d'un financement, ou d'un remboursement, spécifique, et n'obérer ni la formation, ni l'entraînement, ni les moments nécessaires au repos et à la vie familiale des militaires.

F. LA PRIORITÉ MANIFESTE ACCORDÉE À LA GENDARMERIE

L'analyse de l'évolution des principales mesures nouvelles inscrites au titre III souligne en réalité la priorité toute particulière accordée à la Gendarmerie.

Hors majoration des crédits de pensions (+ 850 MF environ) et prise en compte de l'évolution du prix des carburants (+ 697 MF), c'est bien la Gendarmerie qui bénéficie des mesures nouvelles les plus importantes du budget 2001 : + 213 MF pour l'augmentation des effectifs (hors Programmation), + 30 MF pour diverses mesures catégorielles, + 350 MF en moyens de fonctionnement supplémentaires : 162,5 MF pour les brigades territoriales, 105 MF pour le fonctionnement associé à la création des emplois de volontaires, 53 MF Pour le fonctionnement associé aux effectifs supplémentaires dans les brigades, 20,5 MF pour le surcoût lié au renforcement des effectifs dans les zones périurbaines et + 7 MF pour l'augmentation des réserves.

Il est certes nécessaire de donner à la Gendarmerie les moyens d'assumer la mission, qu'elle partage avec la Police, de garantir la sécurité des populations civiles. Mais cela ne peut pas se faire au détriment des armées, aux missions desquelles elle ne participe que marginalement.

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 2001, les comptes spéciaux du Trésor sont au nombre de 36, comme l'an dernier. Ils se solderaient par une « *charge nette négative* » et dégageraient ainsi un excédent de 9.166 millions de francs, en forte augmentation par rapport à l'excédent prévisionnel prévu en 2000 qui était de 2.999 millions de francs.

La contribution du solde des comptes spéciaux du Trésor au solde du budget de l'Etat serait ainsi très nettement positive.

Le projet de loi de finances pour 2001 comporte la suppression de 2 comptes d'affectation spéciale (CAS) -l'une au 1^{er} janvier, l'autre au 31 décembre-, la création d'un nouveau CAS et des aménagements apportés à deux CAS.

Les comptes dont la clôture est proposée sont :

- le compte n° 902-23 « *Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer* » au 31 décembre 2001 ;

- et le compte n° 902-26 « *Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables* » (FITTVN) au 1^{er} janvier 2001.

Les autres aménagements apportés aux CAS déjà existants concernent le compte n° 902-23 dont les recettes en seraient raréfiées en 2001 et le compte n° 902-25 « *Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien* » qui subirait le même sort.

Si le volume des opérations des comptes spéciaux du Trésor s'accroît, les aménagements apportés à trois comptes vont, quant à eux, dans le sens d'une modération de cette augmentation.

Effet des aménagements apportés aux comptes d'affectation spéciale pour 2001

(en millions)

	Recettes	Crédits ¹⁾	Charge nette ¹⁾
Compte n° 902-23	11	11	0
Compte n° 902-25	100,4	100,4	0
Compte n° 902-26	4.520	4.520	0
Total	4.631,4	4.631,4	0

1) Conventions

Leur incidence sur le solde prévisionnel des comptes spéciaux du Trésor n'est, en revanche, pas totalement mesurable puisque, sous la réserve de ne pas inscrire de crédits supérieurs aux prévisions de recettes, les ouvertures de crédits dans les comptes d'affectation spéciale relèvent de décisions discrétionnaires.

Le tableau ci-dessous récapitule les grandes variations des opérations et des soldes des comptes spéciaux du Trésor prévus en 2001 par rapport aux dispositions en vigueur.

Evolution des opérations des comptes spéciaux du Trésor

(en millions de francs)

	Loi de finances 2000	Projet de loi de finances 2001	Evolution PLF 2001/LFI2000
I - Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale			
Comptes d'affectation spéciale			
- Charges	42.978	81.951	+ 38.973
- Ressources	42.979	81.999	+ 39.020
Charge nette des opérations définitives	- 1	- 48	- 47
II - Opérations à caractère temporaire			
A. Opérations des comptes d'affectation spéciale	1	48	+ 47
- Charges	1	48	+ 47
- Ressources	0	0	0
B. Comptes d'avances	- 1.683	- 3.887	- 2.204
- Charges	379.400	365.298	- 14.102
- Ressources	381.083	369.185	- 11.898
C. Comptes de prêts	- 1.957	- 5757	- 3.800
- Charges	4.350	3.492	- 858
- Ressources	6.307	9.248	+ 2.941
D. Comptes de commerce	46	102	+ 56
E. Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	40	- 15	- 55
F. Comptes d'opérations monétaires	555	391	- 164
Charge nette des opérations à caractère temporaire	- 2.998	- 9.118	- 6.120
Charge nette totale des comptes spéciaux	- 2.999	- 9.166	- 6.167

Il montre que la modification de l'équilibre prévisionnel des comptes spéciaux du Trésor proviendrait des mouvements suivants :

amélioration du solde des CAS (opérations définitives) :	47 millions de francs
détérioration du solde des CAS (opérations temporaires) :	47 millions de francs
Sous-total :	0 million de francs
amélioration du solde des comptes d'avances :	2.204 millions de francs
dont avances sur le montant des impositions locales :	2.200 millions de francs
amélioration du solde des comptes de prêts :	3.800 millions de francs
variation des découverts autorisés :	163 millions de francs
Total :	6.167 millions de francs (diminution de la charge nette)

L'augmentation de l'excédent prévisionnel des comptes spéciaux du Trésor serait donc en quasi-totalité due aux comptes d'avances et de prêts.

B. LES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE ENREGISTRENT UN NET "GONFLEMENT" DE LEURS OPÉRATIONS

1. Une augmentation des crédits des comptes d'affectation spéciale

Le montant des crédits des comptes d'affectation spéciale avait été en forte diminution en 1999, les charges passant de 61 à 46,7 milliards de francs. Ce repli s'était poursuivi en 2000 sur un rythme toutefois un peu atténué, les crédits des comptes d'affectation spéciale passant de 46,7 à 42,9 milliards de francs.

Ces évolutions résultaient de divers changements de périmètre mais aussi d'un calibrage à la baisse des interventions.

Elles témoignaient 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 du Trésor de ceux du budget général. Il ne faut cependant pas l'accepter sans réserve compte tenu des risques qu'il comporte (*v.infra*).

En 2001, une très forte augmentation des crédits des comptes d'affectation spéciale interviendrait. Les opérations définitives passeraient de 42,9 à 81,9 milliards de francs.

Variation des crédits des comptes d'affectation spéciale entre 2000 et 2001

(en millions de francs)

	2000	2001	Ecart en niveau	Ecart en %
FNE (1)	1.458	1.516,2	+ 58,2	+ 4
Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	2.622,2	2.877,2	+ 255	+ 9,7
Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision	14.502,2	16.147,1	+ 1.644,9	+ 11,3
FNDS (2)	1.089	1.199	+ 110	+ 10,1
Fonds national des haras et des activités hippiques	725,3	785	+ 59,7	+ 8,2
FNDVA (3)	40	40	0	0
Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer	11	0	- 11	- 100
Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société	16.945	26.500	+ 9.555	+ 56,4
Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)	361	279	- 82	- 22,7
FITTVN (4)	4.335	0	- 4.335	- 100
Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	730	0	- 730	- 100
Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale	160	160	0	0
Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat (nouveau)	0	32.496	32.496	+ 100
TOTAL	42.978	81.999,	+ 39.020	+ 90,8

1. Fonds national de l'eau. Ex.Fonds national pour le développement des adductions d'eau

2. Fonds national pour le développement du sport

3. Fonds national pour le développement de la vie associative

4. Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables

Les crédits des CAS augmenteraient de 39.020,8 millions de francs. Cet important accroissement proviendrait surtout de la création du « *Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat* » qui serait doté de 32.496 millions de francs de crédits.

Mais d'autres comptes sont concernés par une augmentation de leurs crédits. Il s'agit principalement du « *compte de privatisation* » (+ 56,4 %), du compte d'emploi de la redevance (+ 11,3 %), du Fonds national de développement du sport (FNDS) (+ 10,1 %), du compte de soutien à l'industrie cinématographique (+ 9,7 %), du Fonds national des haras (+ 8,2 %) et du Fonds national de l'eau (+ 4 %).

A l'inverse, les crédits des autres comptes d'affectation spéciale stagneraient ou diminueraient.

2. Les recettes des comptes d'affectation spéciale augmenteraient nettement

Les comptes d'affectation spéciale sont financés par des recettes fiscales ou non fiscales, la répartition des recettes des CAS entre ces deux catégories variant chaque année.

Rappel des données de la loi de finances pour 2000

L'an dernier, les recettes des CAS avaient fortement diminué, de 14,5 % (- 7,3 milliards de francs) sous l'effet de la disparition de plusieurs comptes.

Les ressources affectées aux comptes subsistants s'accroissaient de 2.080,6 millions de francs.

Cette augmentation résultait elle-même de mouvements de sens différents.

Différentes dispositions de la loi de finances comportaient une hausse de la fiscalité affectée.

Ainsi :

l'instauration d'un prélèvement de solidarité pour l'eau devait se traduire par un supplément de recettes de 500 millions de francs au bénéfice du nouveau Fonds de l'eau ;

l'institution à compter du 1^{er} 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 devait engendrer 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 passait de 10 à 22,3 % (celle du budget annexe de l'aviation civile étant réduite de 90 à 77,7 %) devait provoquer 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 passant de 4 à 4,5 centimes par kilomètre- devait augmenter les recettes du FITTVN de 295 millions de francs.

Au total, ces dispositions avaient 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 provenait 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) devrait être partiellement compensée par la réduction des recettes d'autres CAS, et en particulier, par la diminution des produits de cessions de titres publics qui devrait atteindre 555 millions (- 3,2 %) par rapport à 1999.

Globalement, l'on pouvait souligner l'atonie des évaluations des produits de la fiscalité affectée aux comptes d'affectation spéciale. Tranchant avec le dynamisme d'ensemble des recettes fiscales du budget général, elle pose, chaque année, le problème de l'exactitude des prévisions de recettes des CAS. Elle amène aussi à réfléchir à la pertinence des choix concernant la fiscalité affectée aux comptes d'affectation spéciale.

Pour l'an prochain, les recettes des CAS doubleraient presque, augmentant de 90,8 % et de 39 milliards de francs. Cette forte augmentation interviendrait malgré les aménagements des comptes existants qui, tels que prévus dans le projet de loi de finances, vont dans le sens d'une réduction des affectations de recettes à hauteur, au total, de 4,6 milliards de francs.

L'augmentation des recettes des comptes d'affectation spéciale provient, avant tout, de la création du « *Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat* » (compte n° 902-33). Les produits rattachés au compte en 2001 s'élèvent à 32,5 milliards de francs.

Les ressources brutes des comptes déjà existants s'accroissent, quant à elles, de 10,9 milliards de francs, soit de 25 % par rapport aux prévisions initiales pour l'année en cours. Cette augmentation proviendrait, pour l'essentiel, de l'accroissement des « *recettes de privatisation* » qui, passant de 16,9 à 26,5 milliards de francs, s'accroîtraient de 9,6 milliards de francs. Le compte d'emploi de la redevance, le compte de soutien à l'industrie cinématographique et audiovisuelle, le FNDS, bénéficieraient également de recettes dynamiques.

C. SUR FOND DE RÉDUCTION DE LEURS CHARGES, LES SOLDES DES COMPTES D'AVANCES ET DES COMPTES DE PRÊTS SE REDRESSERAIENT NETTEMENT

L'amélioration du solde prévisionnel des opérations des comptes spéciaux du Trésor proviendrait essentiellement de l'augmentation des excédents prévus au titre des comptes d'avances et des comptes de prêts.

Variations prévisionnelles des comptes d'avances et des comptes de prêts
(en millions de francs)

	2000	2001	Ecart
Comptes d'avances	1.683	3.887	2.204
Comptes de prêts	1.957	5.757	3.800
Total	3.640	9.644	+ 6.004

Ces évolutions résulteraient tout à la fois d'une réduction des charges de ces comptes et d'une augmentation nette de leurs ressources

Variations prévisionnelles des charges et des ressources des comptes d'avances et des comptes de prêts

(en millions de francs)

	Charges	Ressources
Comptes d'avances	- 14.102	- 11.998
Comptes de prêts	- 858	+ 2.942
Total	- 14.960	- 8.956

La diminution des charges (- 14.960 millions) représente une contraction de 3,9 % des crédits par rapport à l'an dernier. Elle est plus importante en niveau et en pourcentage que la réduction des recettes (- 2,3 % par rapport à 2000).

II. OBSERVATIONS

A. **LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES RELATIFS AUX COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR NE DONNENT QU'UN APERÇU VAGUE ET INCOMPLET DES CONDITIONS RÉELLES DE LEUR EXÉCUTION**

Il importe de souligner que les données relatives aux crédits ouverts par les lois de finances ne permettent pas d'appréhender la réalité budgétaire des comptes d'affectation spéciale en raison des particularités de leur régime et des conditions dans lesquelles s'exercent leurs opérations.

1. Le régime des comptes spéciaux du Trésor leur confère la nature « d'icebergs budgétaires »

Les comptes d'affectation spéciale « *bénéficient* » de reports de crédits pour un montant considérable. Ces reports qui n'apparaissent pas dans les documents budgétaires fournis à l'appui du projet de loi de finances initiale nuisent singulièrement à leur signification. **Les comptes d'affectation spéciale constituent ainsi une série « d'icebergs budgétaires » dont la partie immergée, les reports de crédits, n'apparaît pas.** Votre rapporteur a régulièrement souhaité qu'il soit remédié à cette "infirmité". Il a, en particulier, conseillé que le "bleu" consacré aux comptes spéciaux du Trésor comporte, pour information, une évaluation de ces reports. **La réforme à l'étude de l'ordonnance organique devrait être l'occasion de trouver des solutions à ce problème.**

La signification de ces reports est sans doute variable selon les situations mais, en l'état, il est difficile de l'appréhender correctement compte tenu de l'absence d'explications sur ce point.

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.

Les crédits de paiement des comptes d'affectation spéciale qui sont inscrits en loi de finances initiale excèdent en effet systématiquement les crédits nécessaires. Les crédits ouverts en loi de finances sont, en effet,

calibrés pour permettre l'engagement des autorisations de programme inscrites, engagement qui, du fait de la pratique des contrôleurs financiers, oblige à « réserver » l'ensemble des crédits de paiement nécessaires par une opération d'investissement.

On aboutit ainsi à la situation pour le moins paradoxale où les crédits ouverts en loi de finances ne sont pas appelés à être consommés tandis que les crédits consommés ne sont pas débattus.

Autrement dit, alors que, pour le budget général, seuls sont ouverts pour une année, les crédits de paiement nécessaires à la couverture des engagements au cours de cette année, pour les comptes d'affectation spéciale, la pratique susmentionnée conduit à l'inscription de crédits de paiement dont seule une partie sera nécessaire.

Il faut souligner que cet excès de « provisionnement » est, dans son ampleur, une fonction directe de la part des crédits en capital dans le total des crédits des comptes d'affectation spéciale. Cette caractéristique n'est pas étrangère aux tentatives des gestionnaires d'accroître la proportion de leurs crédits de fonctionnement. Ces tentatives sont parfois couronnées de succès comme le démontrent les exemples du FNDS ou du Fonds national de l'eau (FNE). Elles réussissent, notons le, au détriment des investissements de l'Etat.

En toute hypothèse, le régime des comptes spéciaux du Trésor comporte des entorses au principe d'annualité budgétaire qui sont excessives.

L'importance des reports est confortée, pour certains comptes, par 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.

La sous-consommation des crédits ouverts en loi de finances engendre des soldes qui, reportés d'un exercice à l'autre, constituent le socle de financement des crédits de l'année suivante. En effet, conformément à l'article 24 de l'ordonnance organique, sauf dispositions contraires de la loi de finances, les soldes des comptes spéciaux du Trésor sont reportés d'un exercice à l'autre et ne sont ainsi donc pas portés au compte des découverts du Trésor contrairement aux soldes des différents autres éléments du budget de l'Etat.

Cette règle générale est tempérée par l'obligation qui est posée par le même article de constater les pertes et profits réalisés par les comptes spéciaux du Trésor.

L'application de cette règle appelle un examen attentif tant elle laisse de marges d'appréciation au gouvernement. Mais, d'ores et déjà, il faut relever qu'elle est écartée pour les comptes d'affectation spéciale.

Il s'agit là d'une exception au principe de sincérité des comptes publics dont la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 devra décider du maintien ou de l'abrogation.

Au total, les soldes reportés en fin de gestion 1999 se sont élevés à 9,5 milliards de francs soit plus du cinquième des crédits ouverts en 2000.

Certains comptes enregistrent des reports de soldes considérables comme le FITTVN, le FNE et, à un moindre titre, le FNDS.

Il s'ensuit que les prévisions de recettes des comptes d'affectation spéciale n'ont qu'un lointain rapport avec leurs disponibilités.

Ainsi, malgré différentes opérations destinées à minorer l'excédent des comptes d'affectation spéciale en 1999, leur exécution a dégagé un solde positif de 3.295 millions de francs qui leur est acquis pour 2000 et s'ajoute à leur trésorerie. On relèvera qu'à l'inverse, les comptes d'avances et de prêts connaissent un important découvert. Celui-ci s'élève à 125,5 milliards de francs en cumulé.

2. Les comptes spéciaux du Trésor sont trop souvent une variable d'ajustement pour le budget de l'Etat

Les différentes catégories de comptes spéciaux du Trésor répondent, chacune, à des motivations propres. Mais un facteur commun les relie : la volonté d'identifier au sein du budget de l'Etat des interventions singulières et de les retracer dans des structures budgétaires clairement identifiables.

Votre rapporteur spécial ne partage pas l'hostilité ambiante à l'endroit des comptes spéciaux du Trésor et tient à le rappeler au moment où la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 est en cours de préparation.

Il s'interroge toutefois sur certaines pratiques. Il en va ainsi d'abord de certains choix consistant à retracer dans les comptes d'affectation spéciale des opérations qui pourraient trouver une meilleure place dans le budget général. Il lui faut également rappeler les arbitrages peu transparents auxquels donne lieu souvent la gestion des comptes spéciaux du Trésor.

- a) *Les comptes spéciaux du Trésor ne sont pas une exception au principe d'universalité budgétaire et, sous réserve d'aménagements, ne méritent pas de disparaître*

Certains prétendent parfois que les comptes spéciaux du Trésor porteraient atteinte au principe d'universalité budgétaire. Il ne faut pas se ranger à cette analyse. Les comptes spéciaux du Trésor sont un élément du budget de l'Etat tout comme le sont le budget général, qui en est évidemment l'élément central, et les budgets annexes.

Votre rapporteur rappelle que la commission des finances du Sénat a constamment défendu ce point de vue. Il n'est que d'évoquer l'hostilité de la commission à la suppression du fonds national du livre, compte d'affectation spéciale clos par la loi de finances pour 2000. Elle s'était manifestée en raison de la débudgétisation des recettes fiscales affectées au Centre national du livre que la clôture du compte a, de fait, engendrée.

Ce n'est pas à dire que des aménagements ne devraient pas intervenir. Plusieurs d'entre eux peuvent être recommandés.

Il est, d'abord, indispensable que les opérations des comptes spéciaux du Trésor soient présentées en recettes et en dépenses dans leur totalité à la fois dans le « bleu » consacré aux comptes spéciaux du Trésor et dans l'article d'équilibre des lois de finances. Cela devrait conduire à supprimer la facilité résultant de l'existence de catégories de comptes spéciaux dotées de simples découverts (comptes de commerce, comptes et règlement avec les gouvernements étrangers, comptes d'opérations monétaires).

Une consolidation des transferts financiers entre budget général et comptes spéciaux du Trésor devrait ensuite être entreprise. Cette année, les modifications comptables résultant de la réorganisation du régime du financement des frais de gestion de la redevance, article 20 du projet de loi de finances, offrent un exemple de cumul d'écritures qui nuisent à l'exactitude des comptes publics.

La faculté ouverte au ministre des finances d'accroître les crédits des comptes d'affectation spéciale, par simple arrêté, doit être supprimée. Elle permet au ministre de l'économie et des finances d'inscrire des crédits en sus de ceux ouverts par le Parlement lorsqu'en cours d'exécution, des recettes supplémentaires sont constatées. Cette règle est doublement attentatoire à l'autorité du Parlement. Elle contrevient d'abord au principe d'une autorisation préalable des crédits par le Parlement. Elle favorise ensuite des artifices de présentation puisque l'exactitude des évaluations initiales de recettes n'est plus une contrainte.

b) *Certaines pratiques nourrissent toutefois les interrogations de votre rapporteur spécial*

Certaines pratiques suscitent des interrogations.

(1) La répartition des dotations entre comptes spéciaux du Trésor et budget général

Les choix portant répartition de certaines interventions entre les crédits du budget général et les comptes spéciaux du Trésor sont parfois contestables.

La Cour des comptes se fait régulièrement l'écho d'interrogations de ce type. Ainsi, pouvait-elle écrire dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999.

« la nature des dépenses de certains comptes ne permet pas de constater un partage clair entre les financements pris en charge par un compte spécial du Trésor et ceux relevant du budget général. Ces pratiques, déjà relevées dans le passé, rendent opaques les interventions de l'Etat et montrent que la frontière entre budget général et comptes spéciaux du Trésor n'est pas suffisamment respectée. »

Votre rapporteur spécial souhaiterait que l'on puisse aller au-delà et que des réponses soient apportées à cette question.

Pour sa part, il avance plusieurs pistes pour expliquer ces confusions. La première explication pourrait venir d'une simple préoccupation d'affichage, que la création d'un compte spécial du Trésor permet souvent de satisfaire d'autant mieux qu'elle s'accompagne souvent de l'instauration de « *comités de gestion* » donnant l'illusion de la cogestion des crédits.

Une seconde explication réside évidemment dans la volonté des « *ministères dépensiers* » de disposer de ressources autonomes pour financer leurs interventions afin de se mettre à l'abri des arbitrages de la direction du budget. Dans ce jeu d'influences entre ministères, il n'est pourtant pas certain que les « *ministères dépensiers* » soient réellement « gagnants ». Une disposition de la loi de finances pour 2001, son article 18, reconduisant le prélèvement sur les agences de bassin créé l'an dernier et son attribution au « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE), illustre ce doute. Sans ici évoquer les problèmes de fond posés par ce prélèvement, il n'est pas certain que cette affectation, qui se substitue aux versements de fonds de concours par les agences de l'eau au budget du ministère de l'environnement, offre à celui-ci les mêmes possibilités. Les règles d'exécution de la dépense dans le cadre des comptes d'affectation spéciale sont nettement plus contraignantes, on l'a vu, que celles du budget général.

En conséquence, à la fin du troisième trimestre de 2000, aucune dépense n'avait été ordonnancée au titre des investissements du FNSE (alors que 292 millions de francs étaient prévus).

En tout état de cause, la confusion entre les crédits de certains comptes spéciaux du Trésor et ceux du budget général appelle des critiques car elle conduit trop souvent à minorer les moyens consacrés à des interventions dont l'instauration de ces comptes avait précisément pour but d'affirmer la priorité. Elle appelle également une présentation consolidée des crédits, quels que soient leurs supports, consacrés à une même mission publique.

(2) L'utilisation des comptes spéciaux du Trésor à des fins de pilotage budgétaire

Le régime des comptes spéciaux du Trésor, qui devra être aménagé sur ce point, comporte, on l'a mentionné, des souplesses telles que les comptes spéciaux du Trésor sont un vecteur privilégié des arbitrages relatifs à l'exécution du budget de l'Etat.

Citons le même rapport de la Cour des comptes que celui précédemment mentionné.

« Pour cette catégorie de comptes -les comptes d'affectation spéciale- la Cour observe que :

- des recettes disponibles n'ont pas été comptabilisées sur l'exercice ;

- des dépenses prévues pour l'année 2000 ont été anticipées et payées sur l'exercice 1999 ;

- les différents modes d'imputation des dépenses liées aux cessions de titres ne permettent pas de dégager une vision claire du coût de ces cessions ; »

« Dans cette catégorie de comptes -les comptes de prêts- la Cour observe que des dépenses ont été anticipées et que des recettes, qui auraient dû être perçues en 1999, le seront sur l'exercice suivant. »

B. LA TENDANCE À FAIRE DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE LES VECTEURS PRIVILÉGIÉS DE LA GESTION DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT S'AMPLIFIERAIT L'AN PROCHAIN

Au « compte d'affectation des produits de privatisation » (n° 902-24) viendrait s'ajouter en 2001 un nouveau compte d'affectation des

« *redevances* » d'utilisation des fréquences de troisième génération (« compte UMTS » n° 902-33). Cette novation viendrait confirmer le rôle des comptes d'affectation spéciale comme support budgétaire des opérations relatives au patrimoine de l'Etat.

1. L'apport de la formule des comptes d'affectation spéciale à la budgétisation des opérations de gestion patrimoniale de l'Etat

Traditionnellement, les opérations du compte n° 902-24 qui retrace l'affectation des produits des cessions de titres publics (dotations en capital, acquisitions de titres, versements à la Caisse d'amortissement de la dette publique ou au Fonds de soutien des rentes) occupe le premier rang des comptes d'affectation spéciale par le volume de ses opérations.

Le compte n° 902-24 a la très grande utilité d'isoler les recettes résultant des aliénations d'actifs des recettes du budget général et d'en affecter le produit à des opérations qui sont, elles-mêmes, d'ordre patrimonial. En résumé, grâce au mécanisme d'affectation, la diminution des actifs publics est utilisée à la réduction de la dette publique ou à des augmentations d'actifs publics, qui -v. *infra*-, bien souvent, ne se distinguent pas, en pratique, de la couverture de passifs.

Le rôle ainsi dévolu au compte n° 902-24 devrait conduire, en toute logique, à supprimer la faculté, aujourd'hui ouverte, de verser tout ou partie de ses recettes au budget général. En effet, c'est précisément pour éviter une utilisation des produits de cessions du patrimoine de l'Etat à des fins autres que patrimoniales que le compte n° 902-24 existe. Il faut d'ailleurs observer que, les règles de la comptabilité européenne posant le principe selon lequel dans le calcul du déficit public d'un Etat membre, les produits venant de l'aliénation d'actifs publics ne doivent pas être pris en compte au titre des recettes publiques, le compte n° 902-24 peut être considéré comme la concrétisation de ce principe par la nomenclature budgétaire.

Cette volonté de « sanctuariser » les produits résultant de l'aliénation d'actifs de l'Etat se trouve à l'origine de la proposition de créer le compte n° 902-33.

Votre rapporteur spécial n'entrera pas dans le débat qui s'est engagé sur le point de savoir si le gouvernement a opté pour un processus permettant de « *maximiser le rendement de l'attribution des licences* ». Il considère également que les données de la controverse liées à la qualification des « *redevances* », importante en soi, n'influent pas sur l'appréciation de leur affectation. Cette controverse amène à poser la question de savoir si ces redevances sont des impositions de toutes natures. Elle conduit à trancher

l'importante question de principe du champ des compétences respectives du Parlement et du gouvernement pour créer et déterminer le régime des « redevances-UMTS ». Elle n'a, en revanche, pas d'effet sur la problématique de l'affectation. Qu'il s'agisse de vraies redevances ou d'impositions, l'affectation des « recettes-UMTS » à un compte d'affectation spéciale semble conforme au droit.

Reste à envisager l'utilisation faite de ces recettes, c'est-à-dire le « volet-crédits » du nouveau compte. Sachant que les recettes rattachables au compte sont estimées à 130 milliards de francs, l'affectation de ces recettes, telle qu'elle est fixée par l'article 23 du projet de loi de finances pour 2001 (rejeté par votre commission) consiste, à l'exception de 28 milliards de francs destinés à la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP), à abonder le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), selon l'échéancier rappelé dans le tableau suivant.

Année de paiement des redevances	Montant des redevances versées (en millions de francs)			Cumul général
	CADEP	FRR	Total	
2001	14.000	18.496	32.496	32.496
2002	14.000	18.496	32.496	64.992
2003 à 2016		4.644	4.644	130.008
Total	28.000	102.008	130.008	130.008

Les modalités envisagées pour l'affectation des « recettes-UMTS » ont suscité la critique de votre commission des finances. Celle-ci a souhaité, à supposer qu'elles ne contreviennent pas à la Constitution et puissent ainsi être légalement perçues, que le produit des « redevances » soit en totalité affecté au désendettement de l'Etat.

Votre rapporteur spécial reconnaît que, dans son régime actuel, le « Fonds de réserve des retraites » (FRR) est un instrument qui ne donne pas satisfaction.

Comme le fait observer notre collègue Jacques Oudin, dans son avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le fonds de réserve des retraites n'est encore qu'un instrument virtuel dont ni la mission, ni les modes de gestion n'ont encore été définis.

Créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-114 du 23 décembre 1998), il est actuellement géré par le fonds de solidarité vieillesse, qui s'est vu ainsi confier une nouvelle mission retracée dans sa seconde section comptable.

Ces caractéristiques ont des conséquences nuisibles tant sur le plan budgétaire que sur le plan financier.

Sur le plan budgétaire, l'on peut s'accorder pour reconnaître que le Fonds de réserve, depuis sa création en 1999, connaît un rythme de progression bien inférieur aux prévisions.

Il n'a, notamment, jamais bénéficié de ressources du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), pourtant en excédent structurel tendanciel, et n'a reçu, au titre de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S) que deux milliards de francs.

Or, sur la base de estimations rendues publiques par le Premier ministre le 21 mars 2000, 20 milliards de francs par an pouvaient être attendus de ces deux sources de financement. Il est à craindre, dans ces conditions, que le gouvernement ne se serve de l'affectation du produit des licences UMTS au Fonds de réserve afin de « renflouer » plus facilement le Fonds de solidarité vieillesse ou les recettes de la C3S.

Celles-ci sont en effet couramment mises à contribution pour financer le BAPSA (1,3 milliard de francs en 2001). Quant au FSV, son solde positif cumulé subit des prélèvements importants au titre du financement des 35 heures tandis que ses ressources diminueront notablement en 2001 du fait des exonérations de CSG consenties aux redevables à revenus modestes.

Sur le plan financier, les règles prudentielles qui s'imposent aux gestionnaires du fonds limitent leurs facultés de placements au champ des emprunts publics.

Votre rapporteur spécial en tire une conclusion. **En l'état, l'affectation des « recettes UMTS » au FRR est strictement équivalente à une affectation au désendettement de l'Etat. Le refus de voir ces recettes affectées au FRR ne peut donc être considérées que comme une position répondant à un principe de « précaution budgétaire ».**

Votre rapporteur spécial remarque que, lorsque les statuts du FFR auront été aménagés et ses capacités de gestion élargies, cette position de refus devra être reexaminée. Il ne doute pas des intentions de votre commission de « maximiser le rendement du produit des « redevances », maximisation qu'un placement orienté vers la rente (le désendettement de l'Etat) est moins

susceptible d'engendrer qu'un placement en actions, si l'on en croît les données historiques.

Connaissant en outre l'attachement de la commission des finances du Sénat pour les « fonds de pension », il en conclut que votre commission devra réexaminer cette question.

2. Le compte d'affectation des produits de privatisation (compte n° 902-24) offre des perspectives incertaines

a) Vers une réduction des recettes du compte ?

Les opérations du compte ont connu un fort gonflement en 1997 avec 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					DEPENSES				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
902-24	14.500,00	13.184,15	59.308,32	53.820	31.265	14.853,40	12.232,86	60.957,89	53.548	32.313
902-24	6.597,71	0	0	0	0	6.197,71	0	0	0	0
902-24	14.423,78	20.096,80	0	0	0	17.247,33	18.530,46	0	0	0
Virement 902-24/904-29	- 13.995,92	- 11.840,76	0	0	0	- 13.995,92	- 11.840,76	0	0	0
Total hors double compte	21.525,57	21.440,19	59.308,32	53.820	31.265	24.702,52	18.922,56	60.957,89	53.548	32.313

En 1998, le projet de loi de finances initiale comprenait 28 milliards de francs d'opérations budgétées et pour 1999, le montant était de 17,5 milliards de francs.

Les opérations effectivement réalisées se sont élevées en 1998 à 53,8 milliards de francs en recettes et 53,5 milliards de francs en dépenses, soit beaucoup plus que les évaluations initiales.

Pour 1999, un même phénomène de dépassement des évaluations de la loi de finances de l'année s'est produit mais le volume des opérations s'est sensiblement rétracté (31,2 milliards de francs de recettes). Ce recul, notons-le, a été moins prononcé pour les dépenses, dont le niveau a excédé celui des recettes en 1999 (32,3 milliards de francs).

Les recettes encaissées en 1999 sont provenues de quatre types d'opérations.

Recettes du compte n° 902-24 en 1999

	Niveau (en millions de francs)	Pourcentage du total
Souscriptions ordinaires	18.620,7	59,6
Souscriptions différées	2.827,7	9
Reversements d'avances	9.016,9	28,8
Versements du budget général	800	2,6
Total	31.265,3	100

Par rapport à la répartition tendancielle des recettes du compte, une évolution majeure doit être signalée **avec le recul de la part des recettes résultant des ventes de titres**. Avec 18,6 milliards de francs, selon la Cour des comptes, ces recettes, auxquelles il est d'ailleurs contestable d'imputer le dividende exceptionnel versé en 1999 par la SOGEPa (1,1 milliard de francs), sont en nette diminution.

Les principales opérations de cessions de titres intervenues en 1999 ont été les suivantes :

- Air France : 3.623 millions de francs ;
- Thomson-CSF : 3.743 millions de francs ;
- Aérospatiale : 10.157 millions de francs ;

Les reversements d'avances ou de dotations se sont élevées à 9.016 millions de francs. Elle ont atteint un niveau exceptionnel et sont venues pour l'essentiel d'un reversement par la SGCP, entité ayant succédé à GAN-SC, d'un excédent de recettes sur les charges de garantie mises à sa charge dans le cadre de la cession de l'ensemble GAN-CIC.

Quant aux versements de budget général (800 millions de francs), ils ont trouvé leur origine dans le chapitre 54-90 des charges communes et étaient destinés à doter en capital Charbonnages de France.

Pour 2000 et 2001, les recettes du compte sont estimées à 37,3 milliards de francs.

Elles atteindraient un niveau sensiblement inférieur aux prévisions de recettes des lois de finances initiales (43,4 milliards de francs). En outre, leur régression entamée en 1999 se poursuivrait.

Les recettes perçues en 2000 devraient s'élever à 16.945 millions de francs. Au mois de septembre, les recettes réellement encaissées depuis le début de l'année s'élevaient à 8,8 milliards de francs dont 7,2 milliards au titre de la constitution d'*European Defence and Space Company* (EADS).

En l'état, votre rapporteur spécial est dans l'incapacité de préciser le profil exact des recettes que le compte devrait encaisser au cours du restant de l'année 2000.

Il ne peut que présenter les prévisions suivantes, qui portent sur 2000 et 2001.

Prévisions de recettes du compte n° 902-24 pour 2000-2001

(en millions de francs)

	MF
Soldes opérations salariés	2.400
Aérospatiale-Matra + EADS	9.200
Secteur financier (Hervet, CNP)	1.600
TMM	5.000
Crédits budgétaires (charges communes)	2.800
Divers (participations minoritaires, remontées defaisances...)	16.300
Total 2000-2001	37.300

Etant observé que la décrue des cessions de titres publics serait confirmée, votre rapporteur spécial, qui veut souligner les incertitudes entourant ces prévisions, voit dans ce phénomène, d'une part, certes la conséquence de l'étiollement des actifs cessibles mais, d'autre part, aussi une volonté politique de « geler » le périmètre du secteur public.

Il note l'importance de la rubrique « divers » (16,3 milliards) des prévisions de recettes pour 2000 et 2001, au sein de laquelle la cession de la participation de l'Etat dans la société « Dassault-Systems » pourrait représenter 10 milliards de francs. Il s'interroge sur la capacité des structures

de défaisance, en particulier de l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR) à contribuer à l'alimentation du compte alors que le bilan des relations entre l'EPFR et le *Consortium de réalisation* (CdR) pourrait s'alourdir.

En conclusion, votre rapporteur spécial est amené à se demander si les prémices sur lesquelles est fondée la baisse des recettes du compte seront confirmées par les événements, sachant que les besoins de financement du secteur public restent importants.

b) Des besoins importants

Les interventions du compte n° 902-24 se sont élevées à 165,7 milliards de francs entre 1996 et 1999.

Répartition des dépenses

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	Total
Apports	836,0	17.511,5	4.064,0	150,0	22.561,5
Dotations en capital	3.029,9	22.266,4	38.100,0	19.350,0	82.746,2
Avances d'actionnaires	11.743,0	19.375,0	2.426,4	409,4	33.953,8
Achats de titres, parts et droits de sociétés	2.893,4	6,1	7.507,0	11.840,4	22.246,8
Dépenses afférentes aux ventes de titres, de parts ou de droits de sociétés	420,3	1.799,0	1.451,0	563,4	4.233,6
Total	18.922,6	60.957,9	53.548,3	32.313,2	165.741,9

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999.

Votre rapporteur spécial considère que les distinctions entre les apports, les dotations en capital et les avances d'actionnaire correspondent à des subtilités assez vagues, et plus juridiques qu'économiques. Il relève que certains achats de titres n'échappent pas à cette observation.

Remarquant que les trois premières catégories de dépenses ont atteint 139,3 milliards de francs, soit 34,8 milliards de francs par an, il observe **que les dépenses programmées pour 2000 et 2001 se situent à un niveau très inférieur avec en cumulé pour ces deux années, 37,3 milliards de francs, soit 18,7 milliards de francs par an.**

Tout comme pour les recettes, il n'est pas en état de préciser de profil des versements du compte. Ayant observé qu'en septembre, les dépenses du compte, avec 365,4 millions de francs étaient très nettement au-dessous des recettes encaissées, ce phénomène engendrant un « gain de trésorerie » pour l'Etat, il peut cependant faire état des prévisions de dépenses pour 2000 et 2001, telles qu'elles lui ont été communiquées par le cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Prévisions de dépenses du compte n° 902-24 pour 2000 et 2001

(en millions de francs)

	Montant
RFF	19.000
Défaisances financières (EPFR)	7.300
Secteur minier (CDF, EMC)	5.600
GIAT	4.000
Divers	1.400
Total 2000-2001	37.300

Il s'interroge sur la crédibilité de ces évaluations et sur la capacité des crédits ouverts en 2000 et 2001 à faire face aux besoins du secteur public.

Il remarque que, malgré une amélioration de ses résultats, le secteur public demeure lourdement endetté (541 milliards de francs) et qu'ainsi, outre les besoins immédiats qu'il faut financer, le niveau des interventions du compte doit aussi être considéré comme le reflet d'une volonté plus ou moins affirmée de réduire cet endettement.

C. LES COMPTES DE PRETS OU LES INCERTITUDES SUR L'ACTION EXTERIEURE DE LA FRANCE

Estimé à + 85,5 millions de francs en 1999, le solde des comptes de prêts s'est transformé en exécution en une charge, limitée de 58,2 millions de francs.

Pour l'année en cours, la charge nette des comptes de prêts serait négative (- 1.956,4 millions de francs), cet excédent devant s'accroître en 2001 (- 5756,8 millions francs). Près de 98 % des opérations des comptes de prêts relèvent des prêts aux Etats étrangers et à l'Agence française de

développement qui sont regroupés dans les comptes n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement » et n° 903-17 « Prêts à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ».

Leurs opérations sont récapitulées dans le tableau ci-après.

Evolution des opérations des comptes de prêts aux Etats étrangers¹
(en millions de francs)

	2000	2001	Ecart 2000/1999
Compte n° 903-07			
Recettes	2.675,4	3.013,8	+ 338,4
Dépenses	850	1.970	+ 1.120
Charge nette	- 1.825,4	- 1.043,8	+ 781,6
Compte n° 903-17			
Recettes :	3.500	6.114	+ 2.614
Dépenses :	3.500	1.522	- 1.978
Charge nette	0	- 4.592	- 4.592
Totaux :			
Recettes	6.157,4	9.127,8	+ 2.952,4
Dépenses	4.300	3.492	- 1.196,4
Charge nette	- 1.825,4	- 5.635,8	- 3.810,4

Globalement, malgré des évolutions contrastées entre le compte n° 903-07 et le compte n° 903-17, la charge nette des « comptes de prêts à l'étranger » se réduirait considérablement pour s'établir à - 5.635,8 millions de francs contre - 1.956,4 millions prévus initialement en 2000 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 devenue depuis l'Agence française de développement (AFD) et les crédits ouverts ne concernaient que des opérations de prêts du Trésor à des Etats étrangers correspondant à la politique protocolaire de la France. En 1999, la situation a changé du tout au tout, les charges du compte, en forte régression avec 208 millions de francs contre

¹ En crédits de paiement et en lois de finances initiales.

2 milliards l'année précédente n'étant plus destinées qu'à abonder les moyens de l'AFD.

En tendance, le niveau des crédits du compte est en constante réduction. En 1995, ils atteignaient 5.925 millions de francs alors que les crédits ouverts en 2000 n'étaient que de 850 millions de francs. Les crédits inscrits en loi de finances dépendaient pour l'essentiel, des besoins résultant des protocoles conclus dans le passé.

La réduction des volumes des protocoles signés dans le passé a provoqué la chute 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 1.149,7 millions de francs en 1999.

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 59,3 milliards de francs, les plus gros débiteurs étant le Maroc (7,2 milliards), l'Indonésie (6,5 milliards), la Chine (6 milliards), l'Egypte (5 milliards) et l'Inde (4,7 milliards).

Les perspectives de remboursements des prêts retenues pour évaluer les recettes du compte traduisent la poursuite de la une nette amélioration constatée de ce point de vue depuis 1996. Ces perspectives, fondées sur les échéanciers de remboursement des prêts, sont toutefois incertaines, compte tenu de l'évolution peu prévisible des impayés. L'accroissement des crédits ouverts correspondrait, quant à lui, à l'abondement des moyens d'intervention du Trésor - chapitre 3 du compte - au profit des 21 pays susceptibles d'en bénéficier (1.220 millions de francs ; + 720 millions par rapport à 2000), et à l'accroissement de la dotation versée à l'AFD - chapitre 2 du compte - (750 millions de francs ; + 400 millions par rapport à la loi de finances initiale

pour 2000) . L'accroissement des crédits du chapitre 3 paraît en partie destiné à restaurer le niveau des crédits disponibles qui, en 2000, n'étant plus que de 556,1 millions de francs, ne représentent plus qu'un tiers des tirages effectués en 1999.

S'agissant du chapitre 2, le projet de loi de finances initiale pour 2000 lui consacrait 350 millions de francs contre une dotation de 208 millions de francs en 1999, alors que les crédits disponibles faisaient l'objet d'une sous-consommation dans le passé.

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.

Malgré cela, votre rapporteur spécial remarque que l'AFD a fait l'objet d'une dotation de 250 millions de francs ordonnancée le 27 janvier 2000 en anticipation de la reconstitution de la provision de l'AFD. Il s'interroge dans ces conditions sur la nécessité d'inscrire 400 millions de francs supplémentaires à ce titre dans le collectif pour 2000.

2. Le compte de prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France (n° 903-17)

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 effectivement la budgétisation des créances compromises au lieu de les faire porter par un intermédiaire agissant pour le compte de l'Etat.

Il retrace 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, lui-même, 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.

Des prévisions budgétaires souvent incertaines

Les ouvertures de crédits et les prévisions de recettes réalisées dans le cadre du compte n° 903-17 sont fréquemment déjouées en cours d'année.

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.

Opérations du compte n° 903-17

(en millions de francs)

CST 903-17	DEPENSES		RECETTES	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
1990	7.650	7.646	500	660
1991	9.000	9.006	500	732
1992	9.000	9.000	600	1.024
1993	11.383	5.883	1.000	535
1994	9.000	6.935	1.000	313
1995	10.000	2.079	1.250	768
1996	3.000	3.507	1.300	2.914,5
1997	1.000	3.672,2	1.600	2.793,9
1998	4.000	2.161	2.400	1.962
1999	5.200	4.402	3.900	4.639

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 puis, transitoirement (en 1996 et 1997) supérieures à celles-ci. Ces variations reflètent de réelles difficultés de prévisions.

Elles s'expliquent par les aléas tenant à la situation des pays concernés. D'une part lorsque des pays sortent de la crise de la dette et respectent leurs engagements envers leurs créanciers, les dépenses du compte se réduisent et ses recettes s'améliorent. Paradoxalement, il en va de même lorsque la viabilité financière de certains pays ne leur permet pas d'obtenir un accord avec le FMI, préalable nécessaire pour le réaménagement de la dette en Club de Paris ou lorsque des annulations de dettes doivent être consenties. Si, en ce cas, les recettes du compte sont touchées, les dépenses sont, quant à elles, réduites.

Ce n'est que dans les situations intermédiaires que les opérations du compte se développent.

L'estimation des dépenses et des recettes est donc délicate. En 1999, un gonflement des opérations retracées dans le compte n° 903-17 s'est produit. Les recettes se sont fortement redressées, passant de 1962 à 4639 millions de francs. Encore ce chiffre est-il minoré de 728,4 millions de francs selon la Cour des comptes qui constate dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999 que des remboursements perçus en 1999, au début janvier 2000 n'ont pas été enregistrés sur l'exercice 1999.

Le projet de loi de finances pour 2001 s'inspire des tendances récemment observées et parie sur une forte augmentation des remboursements (+ 2,6 milliards) tandis que les crédits sont ajustés à la baisse (- 1,9 milliard).

Ces prévisions ont pour conséquence l'affichage en prévision d'un fort excédent des comptes de prêts, donc des comptes spéciaux du Trésor et, finalement, d'apporter une contribution très favorable au solde budgétaire. Mais votre rapporteur spécial souligne qu'elles restent incertaines.

Votre rapporteur spécial souhaite, pour conclure, mettre en évidence les incohérences du traitement budgétaire des mesures de faveur prises par la France à l'égard des pays étrangers. Il note que les **annulations** de dettes n'entraînent pas de constatation de dépenses budgétaires et ne font l'objet que d'un traitement financier (transport au compte des découverts du Trésor). Il relève le paradoxe qui en résulte puisque les **mesures de consolidation** de dettes, « *a priori* » moins lourdes de conséquences pour les finances publiques, sont les seules à être « budgétées ». Il invite votre commission à réfléchir à une harmonisation des règles s'appliquant en la matière, qui devrait

se traduire par la constatation d'une charge budgétaire définitive dans l'hypothèse ou des annulations de dettes sont accordées.

D. LES ARTICLES RATTACHÉS

1. Les articles de récapitulation des crédits

L'article 37 récapitule les services votés relatifs aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale qui, en 2001, s'élèveraient à 20.467.299.500 francs. Votre rapporteur spécial est en attente d'une réponse du gouvernement sur les conséquences des votes proposés par ailleurs (rejet de la suppression du FITTVN...) et vous suggère de prévoir l'adoption d'un amendement de pure conséquence s'il s'avérait nécessaire.

L'article 38 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, qui se monteraient à 61.483.687.000. Votre rapporteur spécial pour les mêmes motifs vous fait la même suggestion que ci-dessus.

L'article 39 concerne les services votés relatifs aux opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor. Votre rapporteur spécial vous en propose l'adoption.

L'article 40 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale.

Il s'agit de modifier le partage des opérations retracées par le compte n° 902-32 « Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale ». Les aides accordées par ce fonds prennent la forme d'avances remboursables, traitées en opérations temporaires, ou de subventions, qui sont des opérations définitives.

Le présent article ajuste à la baisse les crédits ouverts pour financer les avances remboursables (- 22 millions de francs), en contrepartie de l'augmentation (+ 21 millions de francs) des crédits de subventions, pris en compte par l'article 38 du projet de loi de finances. Votre rapporteur spécial s'en remet à la sagesse de votre commission.

L'article 41 concerne les mesures nouvelles des comptes de prêts. Votre rapporteur spécial vous en propose l'adoption.

2. Les autres articles

Un article additionnel a été inséré après l'article 36 à l'initiative du gouvernement.

Il s'agit de supprimer certaines lignes de recettes et un chapitre de dépenses du compte n° 902-19 « Fonds national des haras et des activités hippiques ». Cet article comporte les conséquences sur la nomenclature budgétaire de la réforme du service du haras qui est intervenue à travers le décret n°99-556 du 2 juillet 1999 portant création de l'établissement public « Les Haras nationaux ».

La création de cet établissement public a pour conséquence une affectation directe de ses recettes d'exploitation ainsi que la mise à sa charge de ses dépenses d'exploitation. Ces solutions sont logiques et votre rapporteur spécial remarque, pour s'en féliciter, qu'elles ne se sont pas accompagnées d'une affectation directe de la fiscalité prélevée sur le pari mutuel urbain et sur le pari mutuel sur les hippodromes au nouvel établissement public. Ces prélèvements demeurent affectés au compte n° 902-19 et trouvent leur emploi dans des dépenses de subvention.

Votre rapporteur spécial se réjouit que l'externalisation des missions hippiques de l'Etat, sur le fond de laquelle, il exprime ses réserves, ait été ainsi conciliée avec le respect du principe d'universalité budgétaire. Votre rapporteur général s'en remet toutefois à la sagesse de votre commission s'agissant d'un article tirant les conséquences d'une réorganisation qui, intervenue par voie administrative, n'a pu être débattue au Parlement.

ANNEXE

DÉCISIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

BUDGETS	DATES D'EXAMEN EN COMMISSION	DECISIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES
I. BUDGETS CIVILS		
A. BUDGET GENERAL		
- Affaires étrangères	22 novembre 2000	Adopté
<i>. Aide au développement</i>	15 novembre 2000	id.
<i>. Affaires européennes</i>	15 novembre 2000	Adopté
- Agriculture et pêche	25 octobre 2000	Rejeté
et article 49	25 octobre 2000	Supprimé
article 49 bis (nouveau)	23 novembre 2000	Adopté
article 50	25 octobre 2000	Adopté
article 50 bis (nouveau)	23 novembre 2000	Adopté
article 50 ter (nouveau)	23 novembre 2000	Adopté
article 50 quater(nouveau)	23 novembre 2000	Adopté
- <i>Aménagement du territoire et environnement:</i>		
I-. Aménagement du territoire	18 octobre 2000	Rejeté
II-. Environnement	22 novembre 2000	Rejeté

BUDGETS	DATES D'EXAMEN EN COMMISSION	DECISIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES
<p>- Anciens combattants</p> <p style="text-align: right;">et article 51</p> <p style="text-align: right;">article 52</p> <p style="text-align: right;">article 53</p> <p style="text-align: right;">article 53 bis (nouveau)</p> <p style="text-align: right;">article 53 ter (nouveau)</p> <p style="text-align: right;">article 53 quater (nouveau)</p> <p>- Charges communes</p> <p>- Culture</p> <p><i>. Communication audiovisuelle</i></p> <p style="text-align: right;">et article 46</p> <p style="text-align: right;">et lignes 40 et 41 de l'état E annexé à l'article 42</p> <p><i>. Presse</i></p> <p>- Economie, finances et industrie :</p> <p><i>. Services financiers</i></p> <p><i>. Industrie</i></p> <p><i>. Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat</i></p> <p style="text-align: right;">article 53 quinquies (nouveau)</p> <p style="text-align: right;">article 53 sexies (nouveau)</p> <p><i>. Commerce extérieur</i></p>	<p>18 octobre 2000</p> <p>18 octobre 2000</p> <p>18 octobre 2000</p> <p>18 octobre 2000</p> <p>23 novembre 2000</p> <p>23 novembre 2000</p> <p>24 octobre 2000</p> <p>31 octobre 2000</p> <p>15 novembre 2000</p> <p>15 novembre 2000</p> <p>15 novembre 2000</p> <p>15 novembre 2000</p> <p>22 novembre 2000</p> <p>21 novembre 2000</p> <p>25 octobre 2000</p> <p>23 novembre 2000</p> <p>23 novembre 2000</p> <p>25 octobre 2000</p>	<p>Rejeté</p> <p>Adopté</p> <p>Adopté</p> <p>Adopté</p> <p>Adopté</p> <p>Mandat donné au rapporteur spécial de définir la position de la commission</p> <p>Adopté</p> <p>Adopté</p> <p>Adopté</p> <p>Rejeté</p> <p>Rejeté</p> <p>Rejetées</p> <p>Rejeté</p> <p>Rejeté</p> <p>id.</p> <p>id.</p> <p>id.</p> <p>Adopté</p> <p>Mandat donné au rapporteur spécial de définir la position de la commission</p> <p>id. économie, finances et industrie</p>

- <i>Education nationale :</i>		
I-. Enseignement scolaire	14 novembre 2000	rejeté
II-. Enseignement supérieur	14 novembre 2000	rejeté
- <i>Emploi et solidarité :</i>		
I-. Emploi	2 novembre 2000	Rejeté
et article 57	2 novembre 2000	Supprimé
article 58	2 novembre 2000	Supprimé
article 59	2 novembre 2000	Adopté
article 59 bis (nouveau)	23 novembre 2000	Adopté
article 60	2 novembre 2000	Adopté
II-. Santé et solidarité	22 novembre 2000	Rejeté
et article 54	22 novembre 2000	Adopté
article 55	22 novembre 2000	Adopté amendé
article 55 bis (nouveau)	22 novembre 2000	Adopté amendé
article 56	22 novembre 2000	Adopté
III-. Ville	14 novembre 2000	Rejeté
- Equipement, transports et logement :		Rejeté
(I-. <i>Services communs</i>)	31 octobre 2000	id.
(II-. <i>Urbanisme et Logement</i>)	31 octobre 2000	id.
<i>III-. Transports et sécurité routière :</i>		
<i>1. Transports</i>	7 novembre 2000	id.
(<i>2. Sécurité routière</i>		
(<i>3. Routes</i>	7 novembre 2000	id.
<i>4. Transport aérien et Météorologie</i>	16 novembre 2000	id.
<i>IV-. Mer :</i>		
<i>. Marine marchande</i>	19 octobre 2000	id.
<i>. Ports maritimes</i>	25 octobre 2000	id.
article 60 ter (nouveau)	23 novembre 2000	Adopté
V-. <i>Tourisme</i>	4 octobre 2000	id. équipement, transports et logement
<i>Fonction publique et réforme de l'Etat</i>	18 octobre 2000	Rejeté
article 63 (nouveau)	23 novembre 2000	Adopté

- Intérieur et décentralisation :		Rejeté
. Sécurité	22 novembre 2000	id.
. Décentralisation	14 novembre 2000	id.
article 60 quater (nouveau)	23 novembre 2000	Adopté
- Jeunesse et sports	4 octobre 2000	Adopté
- Justice	16 novembre 2000	Rejeté
et article 61	16 novembre 2000	Adopté
- Outre-mer	24 octobre 2000	Adopté
article 62 (nouveau)	23 novembre 2000	Adopté
- Recherche	14 novembre 2000	Rejeté
- Services du Premier Ministre :		
I- Services généraux	24 octobre 2000	Rejeté
II- Secrétariat général de la défense nationale	24 octobre 2000	Adopté
III- Conseil économique et social	19 octobre 2000	Adopté
IV- Plan	21 novembre 2000	Adopté
B. BUDGETS ANNEXES		
. Aviation civile	16 novembre 2000	Rejeté
. Journaux officiels	7 novembre 2000	Adopté
. Légion d'honneur, ordre de la Libération	4 octobre 2000	Adopté
. Monnaies et médailles	15 novembre 2000	Adopté
. Prestations sociales agricoles	25 octobre 2000	Adopté

II.- DEFENSE		
. <i>Exposé d'ensemble et dépenses en capital (article 34)</i>	22 novembre 2000	Rejeté
. <i>Dépenses ordinaires (article 33)</i>	22 novembre 2000	Rejeté
III.- AUTRES DISPOSITIONS		
. Comptes spéciaux du Trésor		Adoptés dans la rédaction résultant des votes de la première partie
article 37 A (nouveau)	22 novembre 2000	Adopté
article 37	22 novembre 2000	Adopté
article 38	22 novembre 2000	Adopté
article 39	22 novembre 2000	Adopté
article 40	22 novembre 2000	Adopté
article 41	22 novembre 2000	Adopté
article 41 bis (nouveau)	22 novembre 2000	Adopté

JEUNESSE ET SPORTS

Rapporteur spécial : M. Michel SERGENT

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les **crédits du ministère de la jeunesse et des sports** prévus dans le projet de loi de finances pour 2001 s'élèvent à 3,4 milliards de francs.

Comparé à la loi de finances pour 2000, **ce budget progresse de 6,9 %, après une hausse de 3,5 % et 3,4 % les deux années précédentes.** Cette progression est cependant due pour partie à l'intégration au sein du

budget de la Jeunesse et des Sports des cotisations patronales versées au régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, dont les crédits étaient auparavant inscrits au budget des Charges communes (soit 99,3 millions de francs), et des crédits relatifs au fonctionnement du service de la jeunesse et des sports de la Nouvelle-Calédonie (soit 1,325 million de francs).

A structure constante, sans tenir compte de ces transferts, le budget de la jeunesse et des sports pour 2001 augmente de 3,8 % par rapport à la loi de finances pour 2000, soit une progression comparable, bien que légèrement supérieure, à celle des années précédentes.

Les moyens globaux attribués à la jeunesse et au sport comprennent, outre les crédits budgétaires, deux comptes spéciaux du Trésor : le Fonds national pour le développement du sport (FNDS) et le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA).

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit une stabilité des recettes du FNDVA et une forte progression de celles du FNDS.

A périmètre constant, les moyens dont disposera le ministère de la jeunesse et des sports (crédits budgétaires + comptes spéciaux du Trésor) s'élèveront à 4.539 millions de francs en projet de loi de finances pour 2001 contre 4.218 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 2000, soit **une progression globale de 7,6 %**.

	<i>LFI 2000 (Budget voté)</i>	<i>PLF 2001 (à périmètre constant)</i>	<i>Évolution (en %)</i>
<i>Titre III</i>	<i>1.911</i>	<i>1.960</i>	<i>+ 2,6</i>
<i>Titre IV</i>	<i>1.170</i>	<i>1.284</i>	<i>+ 9,7</i>
<i>Total dépenses ordinaires (DO)</i>	<i>3.081</i>	<i>3.245</i>	<i>+ 5,3</i>
<i>Titre V</i>	<i>44,5</i>	<i>23</i>	<i>- 48,3</i>
<i>Titre VI</i>	<i>54,5</i>	<i>32,5</i>	<i>- 40,3</i>
<i>Total dépenses en capital (DC)</i>	<i>99</i>	<i>55,5</i>	<i>- 43,9</i>
<i>Total budget général (DO +CP)</i>	<i>3.180</i>	<i>3.300</i>	<i>+ 3,8</i>
<i>FNDS</i>	<i>1089</i>	<i>1199</i>	<i>+ 10,1</i>
<i>FNDVA</i>	<i>40</i>	<i>40</i>	<i>0,0</i>

<i>Budget MJS consolidé</i>	<i>4.218</i>	<i>4.539</i>	<i>+ 7,6</i>
-----------------------------	--------------	--------------	--------------

(en millions de francs)

A. LA CROISSANCE DES DÉPENSES ORDINAIRES

1. Une forte augmentation apparente des moyens des services (titre III)

La progression apparente des moyens des services de 7,8 % doit être relativisée, compte tenu des transferts de charges auparavant inscrits aux fascicules des Charges communes et de l'Outre mer. **A périmètre constant, les moyens des services n'augmentent en effet que de 2,6 %.**

Le projet de budget du ministère de la jeunesse et des sports pour l'année 2001 est marqué par une progression de 6,9 % des dépenses de personnel, et une progression de 7 % des moyens de fonctionnement des services. Cependant, ces deux postes sont affectés par les transferts de crédits en provenance d'autres ministères. **A périmètre constant, les dépenses en personnel n'augmentent donc que de 0,7 %, et les moyens de fonctionnement des services, de 6,5 %.**

Ce projet de budget propose une faible progression des dépenses de personnel mais une croissance assez importante des moyens de fonctionnement des services.

A périmètre constant, les dépenses de personnel progressent de 11,7 millions de francs, soit 0,7 %, après une augmentation de 1,8 % en 2000. Les crédits s'élèvent à 1.715 millions de francs, en tenant compte des charges nouvellement inscrites au budget. Cette augmentation résulte :

- de l'extension en année pleine des mesures de transformations d'emplois traduites dans le budget précédent à compter du 1^{er} septembre 2000 (+ 1,2 million de francs, soit un montant largement inférieur à celui des années précédentes) ;

- de mesures d'ajustement diverses (- 0,7 million de francs) ;

- de mesures nouvelles. Parmi elles figurent la création de 15 emplois (+ 3,9 millions de francs) et de 15 nouveaux contrats de préparation olympique (+ 5 millions de francs). Les autres mesures nouvelles comprennent la transformation d'emplois de médecins contractuels de l'administration centrale (+ 0,2 million de francs), l'inscription d'une provision en vue du nouveau

classement des emplois de direction (+ 2,8 millions de francs), et la revalorisation des indemnités des personnels en fonction dans les services de l'administration centrale (+ 1,3 million de francs).

Les moyens en personnel sont donc renforcés par la création de 15 emplois budgétaires et 15 contrats de préparation olympique et de haut niveau, soit 30 ouvertures de postes au total. Compte tenu de la suppression nette de 7 emplois de chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive, **le solde net des emplois budgétaires et contractuels à la disposition du ministère de la jeunesse et des sports augmentera de 23¹**.

A périmètre constant, les crédits de fonctionnement augmentent de 6,5 % en 2000, soit une progression de 15,7 millions de francs. Cette évolution résulte de :

- la non-reconduction de la dotation inscrite au budget 2000 pour les moyens de fonctionnement des services (-3,5 millions de francs) et pour les dépenses d'informatique et de télématique (- 0,35 million de francs);

- la majoration de la subvention versée à l'école nationale d'équitation (+ 0,87 million de francs). Celle-ci est complétée par une provision de 0,17 million de francs destinée à financer une indemnité nouvelle aux personnels de l'école ;

- la progression des moyens de fonctionnement des différents services (+ 7 millions de francs) et l'augmentation de 1,4 million de francs des moyens de fonctionnement des établissements publics ;

- l'augmentation des crédits au profit des conseils de la jeunesse (+ 6,2 millions de francs), comportant un renforcement des moyens de fonctionnement du conseil de la jeunesse et des conseils départementaux (+ 5,2 millions de francs), et l'inscription d'une dotation non reconductible pour l'organisation du Festival de la citoyenneté (+ 1 million de francs) ;

- une majoration des dotations des observatoires régionaux des métiers du sport et de l'animation (+ 0,4 millions de francs) ;

- 1,5 million de francs de crédits non reconductibles pour financer des actions de communication en faveur du développement du sport féminin et du sport en entreprise ;

- 14 millions de francs de moyens nouveaux consacrés à la formation, comportant une dotation de 10,2 millions de francs pour financer le développement des formations professionnelles préparant à un diplôme d'Etat

¹ Les effectifs budgétaires n'augmenteront cependant que de 18, puisque 5 emplois budgétaires de professeur de l'Ecole Nationale d'Equitation sont transformés en emplois non budgétaires.

et 3,8 millions de francs supplémentaires consacrés à la formation des personnels du ministère ;

- 3 millions de francs de crédits non-reconductibles destinés à soutenir la mise en place de points cyber-jeunes dans le cadre du plan d'action « Jeunes pour la société de l'information ».

Au total, la progression réelle des moyens des services est largement supérieure à celle de l'année 2000, du fait de la faiblesse de la révision des services votés (qui ne porte que sur 1,2 million de francs) et de l'importance des moyens nouveaux (47 millions de francs, contre 23 millions de francs en 2000 et 46 millions en 1999). Cependant, les moyens des services sont « gonflés » par le transfert de nouvelles charges au budget du ministère de la jeunesse et des sports.

2. Une progression importante des crédits d'intervention (titre IV)

Le projet de budget du ministère de la jeunesse et des sports pour l'année 2001 propose une augmentation de 114,6 millions de francs par rapport à la dotation de l'année 2000, soit une progression de 9,7 %. Les moyens d'intervention du ministère atteindront donc 1,284 milliard de francs.

La progression des crédits du titre IV traduit la poursuite du développement des actions d'intervention du ministère. En effet, les mesures de non-reconduction de dotations inscrites en 1999 à titre non renouvelable (- 107,4 millions de crédits) et la révision des services votés (- 24 millions de francs) sont largement compensées par **252 millions de francs de crédits nouveaux**, soit un montant légèrement supérieur à celui de l'année 2000. Ces crédits permettent de renforcer les orientations prioritaires définies par le ministère :

- **le développement des activités éducatives** proposées aux enfants et aux jeunes dans le cadre des contrats éducatifs locaux (+ 45 millions de francs) ;

- **la formation**, avec l'attribution de bourses supplémentaires pour la formation des animateurs (+ 5 millions de francs) et le développement des actions locales de formation des emplois-jeunes (+ 11,4 millions de francs) ;

- **la lutte contre le dopage** avec l'augmentation du nombre des contrôles mis en œuvre par le Laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD) et l'amélioration de leur qualité (+ 2 millions de francs), ainsi que la mise en œuvre de subventions aux fédérations sportives pour l'extension du suivi médical longitudinal des sportifs (+ 18 millions de francs) ;

- **le soutien aux associations**, en particulier aux associations locales : une mesure nouvelle de 13 millions de francs est destinée au soutien des associations nationales, et une mesure de 19 millions de francs est inscrite en faveur des associations locales. Ces mesures sont complétées par le développement des aides individuelles pour l'accès aux activités sportives associatives (« Coupon sport »), qui bénéficient de 28 millions de francs supplémentaires ;

- **le développement de l'emploi associatif** avec la création de 100 nouveaux postes pris en charge par le « fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire » (FONJEP), la majoration de la prise en charge de ces postes (+ 11,3 millions de francs), et la création de 100 nouveaux postes « sport emploi » (+ 6,5 millions de francs) ;

- **le développement des actions en direction de la jeunesse** : 2 millions de francs supplémentaires doivent permettre de renforcer le « réseau information jeunesse », tandis que le soutien à la mise en place de points « cyber jeunes » bénéficie de 17 millions de francs de crédits non-reconductibles. La création de conseils locaux de la jeunesse est également encouragée par une mesure nouvelle de 4 millions de francs ;

- **la dimension sociale du sport** est renforcée avec 22 millions de francs de crédits nouveaux en faveur des animations et manifestations sportives spécifiques, en particulier pour le développement de la pratique sportive féminine et de la pratique sportive dans l'entreprise. Le soutien à l'intégration sociale par le sport et à la lutte contre la violence dans le sport bénéficie de 2 millions de francs de crédits nouveaux ;

- **le soutien aux sportifs de haut niveau** bénéficie de 7 millions de francs de crédits nouveaux ;

- **les actions internationales du ministère et les grandes manifestations sportives** : 19 millions de francs de crédits non-reconductibles sont consacrés au financement de la participation des sportifs français aux compétitions internationales et aux grandes manifestations sportives. Le ministère soutient également l'organisation des jeux de la francophonie (+ 0,5 millions de francs de crédits non-reconductibles) et propose de majorer les subventions versées à l'office franco-allemand pour la jeunesse (+ 2,3 millions de francs) et à l'office franco-québécois pour la jeunesse (+ 2 millions de francs).

- **le soutien de la candidature de Paris pour l'organisation des jeux olympiques en 2008** : le groupement d'intérêt public « Paris-Ile de France » bénéficie d'une subvention non-reconductible de 15 millions de francs, qui s'ajoute aux 12,5 millions de francs accordés au groupement d'intérêt public en 2000.

B. LA PROGRESSION DES DÉPENSES EN CAPITAL

Le projet de budget "jeunesse et sport" pour 2001 se caractérise par une légère progression des autorisations de programme, qui atteignent 111 millions de francs contre 106,5 millions en 2000. La forte baisse du montant des crédits de paiement (55 millions de francs contre 99,05 millions de francs en 2000) tient compte, d'une part, du volume important des crédits reportés des années antérieures, et d'autre part, de la diminution constatée du taux de couverture des autorisations de programme contenues dans le titre VI. Sur ce titre, en effet, le taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement s'élevait à 100 % jusqu'en 2000. Ce taux a ensuite été réduit à 80 % pour l'année 2000, et sera ramené à 50 % pour l'année 2001. L'inscription de crédits de paiement à hauteur des autorisations de programme conduisait en effet à une sous-consommation chronique des crédits de paiement. En rapportant le taux de couverture à 50 %, le ministère de la jeunesse et des sports souhaite donc que les crédits votés soient davantage conformes aux réalités constatées de l'exécution budgétaire.

Le ministère de la jeunesse et des sports a donc souhaité négocier avec le Direction du budget une annulation d'une partie des crédits de paiement, en contrepartie d'une plus grande liberté d'engagement des dépenses d'investissement.

Évolution des dépenses en capital 1998-2000 (en millions de francs)

Chapitre	budget voté 1998		budget voté 1999		budget voté 2000		PLF 2001	
57-01 Administration générale et équipement des établissements publics de l'État	AP	39,7	AP	54,7	AP	40	AP	46
	CP	42	CP	48,2	CP	44,5	CP	23
66-50 Subvention d'équipement aux collectivités	AP	73,9	AP	60,3	AP	66,5	AP	65
	CP	73,9	CP	60,3	CP	54,5	CP	32,5

1. Le titre V (investissements exécutés par l'Etat)

Les crédits de paiement du titre V diminuent de 48,3 %, et s'élèvent à 23 millions de francs. Cette chute des crédits de paiements fait suite à plusieurs années de maintien de ces crédits à un niveau supérieur à 40 millions de francs. Elle résulte de l'ajustement du niveau des crédits de paiement aux conditions de l'exécution.

Les autorisations de programme s'élèvent en revanche à 46 millions de francs, en hausse de 15 % par rapport à 2000.

Les mesures nouvelles sont consacrées à l'acquisition de premier équipement et aux travaux de sécurité et de maintenance dans les services déconcentrés du ministère.

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 2001, soit près de 40 % de ses crédits. Cette évolution résulte du passage de 80 % à 50 % du taux de couverture des autorisations de programme, dont les détails ont été indiqués plus haut.

Les mesures financées sur le titre VI concerneront notamment la poursuite, dans le cadre des contrats de plan Etat-région et des contrats TOM, de l'aménagement et de la rénovation du patrimoine sportif (16,25 millions de francs) et de la rénovation des centres de vacances et de loisirs (16,25 millions de francs).

II. PRÉSENTATION PAR AGRÉGATS

La présentation par agrégats montre une progression importante de 10,2 % des dépenses en faveur de l'administration, une légère augmentation de 3,4 % des dépenses en faveur du sport, et une augmentation significative de 8,7 % des dépenses en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire.

(en millions de francs)

Nature des actions	Dépenses exercice 1999	budget voté 2000		Projet de budget 2001		Variation (2001/2000) en %	
		AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP
Jeunesse et éducation populaire	747,3	29,0	819,0	32,5	890,0	12,07	8,67
Sport	1 170,8	37,5	1 341,5	32,5	1 387,0	-13,33	3,39
Administration	1 039,2	40,0	1 019,8	46,0	1 123,7	15,00	10,19
Total	2 957,3	106,5	3 180,3	111,0	3 400,7	4,23	6,93

A. LES CRÉDITS DE L'AGRÉGAT "JEUNESSE ET ÉDUCATION POPULAIRE"

Ils s'élèveront à 890 millions de francs en 2000, en hausse de 8,6 % par rapport à 2000. Les crédits de cet agrégat sont globalement en hausse depuis 1998 :

année	1998	1999	2000 *	2001 *
crédits (DO+CP) (en millions de francs)	786	747	819	890

* (prévisions)

Cette progression des crédits s'explique intégralement par la progression des crédits d'intervention consacrés à la jeunesse et à la vie associative, qui passent de 625 millions de francs en 2000 à 704 millions de francs en 2001.

B. LES CRÉDITS DE L'AGRÉGAT "SPORT"

Les crédits de l'agrégat « sport » s'élèveront à 1,387 milliard de francs en 2001, en forte progression par rapport à 2000 (+ 3,4 %). Ils sont globalement en hausse depuis 1998 :

ANNEE	1998	1999	2000 *	2001 *
crédits (DO+CP) (en millions de francs)	1208	1171	1341	1387

* (prévisions)

Cette progression des crédits s'explique en partie par le transfert des cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, dont les crédits correspondants étaient auparavant inscrits au budget des charges communes. Par ailleurs, les crédits afférents au sport de haut niveau et au développement de la pratique sportive passent de 544 millions de francs à 580 millions de francs.

C. LES CRÉDITS DE L'AGRÉGAT « ADMINISTRATION »

Ces crédits atteindront 1,12 milliard de francs en 2001, en augmentation de 10,2 % par rapport à 2000. Cette progression contraste avec la relative stabilité des crédits de cet agrégat au cours des années précédentes :

ANNEE	1998	1999	2000 *	2001 *
crédits (DO+CP) (en millions de francs)	1019	1039	1020	1124

* (prévisions)

La croissance des crédits de l'agrégat « administration » est due, pour plus de la moitié, à la hausse des cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, dont les crédits correspondants étaient auparavant inscrits au budget des charges communes. Le reliquat s'explique par la croissance des rémunérations des personnels de l'administration centrale et de l'inspection générale, la progression des moyens de fonctionnement des services déconcentrés et le développement de la formation des personnels du ministère.

III. LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

A. LE FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT

Pour l'année 2001, **les recettes du FNDS sont évaluées à 1.199 millions de francs**, soit un montant en forte augmentation.

Le Fonds national pour le développement du sport est alimenté en recettes par un prélèvement de 2,9 % sur les jeux gérés par la Française des Jeux, par un prélèvement de 0,05 % sur le Pari Mutuel Urbain et par une contribution de 5 % sur le produit de la vente des droits de retransmission télévisuelle des manifestations sportives. La hausse des recettes évaluées pour 2001 s'explique par l'application, en année pleine, de la contribution sur le produit de la vente des droits de retransmission télévisuelle des manifestations sportives, qui devrait rapporter 150 millions de francs, contre 75 millions en 2000. **La présentation budgétaire ne comprend en revanche aucune prévision de recettes, ni ouverture de crédits au titre du fonds Fernand Sastre.** Un versement de 150 millions de francs a été effectué en juillet 2000 à valoir sur le boni final de liquidation du CFO, et des crédits seront ouverts en cours de gestion. **En 2001, le FNDS devrait recevoir le solde du boni de liquidation, estimé entre 100 et 135 millions de francs.**

B. LE FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA) sera doté en 2001 de **40 millions de francs**, soit un montant identique à celui prévu pour l'exercice en cours.

IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FORMATION, DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION SOCIALE

- **La croissance des crédits en faveur de la formation**

Le ministère de la jeunesse et des sports s'implique fortement, depuis 1999, dans la formation et la professionnalisation des emplois-jeunes, qui sont financés par le budget du ministère de l'Emploi et de la solidarité.

Pour l'année 2001, le ministère de la jeunesse et des sports a engagé un partenariat avec les organismes mutualisateurs AGEFOS-PME et UNIFORMATION et les collectivités territoriales afin d'accompagner la professionnalisation des jeunes et d'aider leurs employeurs, en particulier les petites associations, à mettre en place des formations adaptées à leurs besoins. Des moyens nouveaux sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2001 afin de financer la mise en œuvre de ces actions locales de formation, portant à 28,7 millions de francs le total des crédits qui y sont consacrés. **Le ministère affiche en la matière des objectifs ambitieux, puisqu'il souhaite participer à la formation d'au moins la moitié des emplois jeunes créés dans le secteur de la jeunesse et des sports.** En 1999, seuls 13 % des emplois jeunes bénéficiaient ou avaient bénéficié d'une formation. Le ministère espère que 23 % des emplois jeunes auront bénéficié d'une action de formation avant la fin de l'année 2001. Au 1^{er} mai 2000, 43.671 emplois avaient été créés, dans le secteur du sport (16.440 emplois), de l'animation socioculturelle (18.133 emplois) et dans le secteur mixte socio-sportif (9.098 emplois), et plus de 35.000 jeunes ont été embauchés.

Le ministère de la jeunesse et des sports subventionne également les formations organisées par des personnes morales habilitées par les services déconcentrés du ministère, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

Enfin, les moyens consacrés à la formation des animateurs et des personnels du ministère seront augmentés de 14 millions de francs en 2001, afin notamment d'organiser les examens conduisant à la délivrance des diplômes d'Etat, de mettre en œuvre la validation des acquis professionnels et de former les personnels du ministère.

- **Le financement de nouveaux postes au profit des associations**

Le ministère de la jeunesse et des sports apporte son soutien financier au FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire), en versant une aide destinée à la rémunération d'un animateur permanent d'une association nationale ou locale agréée. Le projet de budget pour l'année 2001 prévoit une croissance des crédits destinée d'une part, à majorer le taux de prise en charge par le ministère, d'autre part, à créer 100 postes « FONJEP » supplémentaires. Le dispositif d'aide à l'emploi dans les associations sportives (« Plan Sport emploi ») bénéficie également d'une mesure nouvelle destinée à financer 100 nouveaux postes.

Le soutien accordé aux associations se traduit donc par le renforcement des aides à l'emploi, ce qui souligne la volonté du ministère de la jeunesse et des sports de contribuer à la diminution du chômage et à l'insertion sociale. Votre rapporteur considère que les modalités de cette aide aux associations constituent une alternative intéressante au « saupoudrage » de subventions, dont l'usage est souvent difficile à contrôler, et dont l'apport n'est pas toujours décisif.

Les crédits du ministère de la jeunesse et des sports consacrés à l'emploi et à la formation sont ainsi en forte progression depuis 1998, dans l'ensemble des domaines d'intervention de celui-ci :

Crédits consacrés à l'emploi et à la formation

Agrégats	1998	1999	2000*	2001*
Sport	72	97	65	59
Jeunesse et éducation populaire	34	47	59	60
Administration	420	442	419	474
Total	526	586	543	593

** (prévisions)*

Les actions conduites par le ministère de la jeunesse et des sports en faveur de l'emploi comportent également le renforcement des moyens d'étude et d'analyse des besoins de formation et de l'évolution des métiers dans le secteur du sport, qui sont menées en partenariat entre les régions, les services de l'Etat et les représentants des branches professionnelles.

- **La dimension sociale du sport est réaffirmée**

Dans le cadre du programme de lutte contre les exclusions, le ministère de la jeunesse et des sports a décidé d'attribuer 2.500 bourses individuelles d'un montant de 2000 francs aux jeunes issus de milieux

défavorisés préparant le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateurs (BAFA) et le brevet d'aptitude aux fonctions de directeurs de centres de vacances et de loisirs (BAFD). Un crédit de 5 millions de francs est proposé à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2001.

Une mesure nouvelle de 2 millions de francs est également destinée à soutenir l'intégration sociale par le sport et à lutter contre la violence dans le sport. Une Commission nationale de prévention et de lutte contre la violence dans le sport est créée afin de définir les orientations et les objectifs en ce domaine et d'établir un bilan des actions menées sur l'ensemble du territoire.

Enfin, le succès des « Coupons sport » permettant aux jeunes défavorisés d'adhérer aux associations sportives agréées conduit le gouvernement à augmenter les crédits y étant affectés de 28 millions de francs.

B. LE DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES EN DIRECTION DE LA JEUNESSE

Le ministère de la jeunesse et des sports a engagé l'année dernière une simplification et un renforcement des dispositifs permettant aux enfants et aux jeunes de bénéficier des loisirs éducatifs, sportifs et culturels offerts par les collectivités locales. Les contrats éducatifs locaux visent également à renforcer la lutte contre les inégalités, et à lutter contre l'échec scolaire. Les demandes de moyens financiers supplémentaires apportés par l'Etat sont donc importantes, notamment de la part des territoires fragilisés. L'affectation aux contrats éducatifs locaux (CEL) de 45 millions de francs supplémentaires, permettant d'atteindre un financement global de 309,5 millions de francs, devrait permettre de répondre aux demandes des collectivités territoriales.

La politique menée en direction de la jeunesse comporte plusieurs volets. Le ministère encourage les échanges interculturels par le biais de protocoles bilatéraux et des offices franco-allemand et franco-québécois pour la jeunesse. Il subventionne fortement le réseau d'information jeunesse, en développant les moyens d'information mis à la disposition des jeunes (journal « Droits des jeunes », développement des accès libres au réseau Internet notamment). En 1999, les centres d'information jeunesse ont renseigné ainsi près de 5 millions de jeunes. Le ministère a également engagé, à l'occasion des rencontres nationales de la jeunesse organisées à Marly-le-Roi les 29 et 30 novembre 1997, un dialogue permanent avec les jeunes, afin de « créer les conditions de leur participation constructive à la vie civique ». Cette volonté a conduit le ministère à institutionnaliser les structures permettant de mettre en œuvre ce dialogue. **Les mesures proposées dans le projet de budget pour 2001 visent à assurer le développement et la pérennité de ces structures.**

Pour le fonctionnement des conseils de la jeunesse, le projet de budget pour 2001 prévoit l'attribution de crédits supplémentaires, devant notamment aider à la création de 200 conseils locaux de la jeunesse pour favoriser la participation des jeunes à la vie publique au niveau local.

Votre rapporteur considère que l'essaimage des conseils de la jeunesse constitue une initiative remarquable par son ambition de dialogue et de prise en considération des attentes des jeunes. Il convient à son sens d'offrir aux jeunes une véritable possibilité d'interpellation des pouvoirs publics afin d'éviter que cette structure institutionnelle naissante ne suscite une déception et provoque un désintérêt accru de la jeunesse pour la vie publique.

C. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE LUTTE CONTRE LE DOPAGE

La lutte contre le dopage constitue un axe fort de la politique mise en œuvre par le ministère de la jeunesse et des sports. Cette action se traduit par des prises de position très fermes dans le cadre de l'Union européenne et au niveau mondial afin de mieux coordonner les législations relatives au dopage et de développer les méthodes de détection des produits dopants. Cette politique se traduit également par le développement des moyens de contrôle et de suivi médical des sportifs à l'échelle nationale.

Le budget du ministère de la jeunesse et des sports pour l'année 2000 comportait des mesures importantes destinées à accroître les moyens de la lutte contre le dopage et notamment à mettre en place le suivi biologique longitudinal des sportifs, en application de la loi du 23 mars 1999. Le laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD) avait notamment bénéficié d'une subvention spécifique afin de mettre en place ce suivi médical.

En 2000, environ 3.500 athlètes sur les 6.000 sportifs de haut niveau auront fait l'objet de la surveillance médicale prévue par la loi du 23 mars 1999. 69,5 millions de francs, dont 18 millions de francs de mesures nouvelles, sont prévus pour étendre cette surveillance médicale à l'ensemble des sportifs de haut niveau en 2001.

Le projet de budget pour l'année 2001 prévoit donc une nouvelle augmentation des crédits du Laboratoire national de dépistage du dopage devant permettre d'accroître le nombre de contrôles et d'améliorer leur qualité, afin qu'il réponde aux normes internationales et à celles du Comité International Olympique, et qu'il puisse maintenir un haut niveau de recherche en matière de lutte contre le dopage.

D. LA SOUS-CONSUMMATION CHRONIQUE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT

L'exercice 1999 montre que la consommation des crédits a été relativement importante pour l'ensemble des chapitres du titre III et du titre IV. Cependant, il n'en est pas de même pour les investissements, dont la consommation des crédits demeure insuffisante depuis plusieurs années : 39,5 % en 1999 pour le titre V, et 45,4 % pour le titre VI. Afin de rétablir un taux de consommation réaliste des crédits de paiement, le ministère de la jeunesse et des sports a décidé de faire passer en deux ans, le taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement de 100 % à 50 %. En effet, l'ouverture de crédits de paiement à la hauteur des autorisations de programme conduisait à une sous-consommation chronique des crédits des titres V et VI.

Le même problème affecte le FNDS : la sous-consommation des crédits de paiement entraîne une augmentation de la trésorerie de fin de gestion depuis plusieurs années. En effet, chaque année, le niveau des crédits de paiement ouvert couvre 100 % des autorisations de programme. Ce système conduit naturellement à un surplus de crédits de paiement reconduit d'année en année.

Par ailleurs, le rythme d'engagement des autorisations de programme dans le cadre du FNDS était insuffisant, compte tenu des délais importants de constitution des dossiers. Le décret n°99-1060 du 16 décembre 1999, relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement, devrait permettre d'améliorer la procédure administrative relative au versement de subventions d'investissement par le FNDS, et d'accélérer le rythme d'engagement des autorisations de programme. Ce décret prévoit en effet que « *dans un délai de deux mois à compter de la date de réception du dossier de demande, l'autorité compétente pour attribuer la subvention informe le demandeur du caractère complet du dossier ou réclame la production des pièces manquantes* ». L'autorité compétente pour attribuer la subvention peut, en outre, par décision visée du contrôleur financier ou de l'autorité chargée du contrôle financier déconcentré, « *autoriser le commencement d'exécution du projet avant la date à laquelle le dossier est complet ou interdire le commencement d'exécution du projet avant la date de la décision attributive de subvention sauf renonciation à la subvention de la part du demandeur* ».

année	trésorerie de fin de gestion (en francs)
1993	174.993.589
1994	236.160.794

1995	327.597.958
1996	331.995.516
1997	364.213.763
1998	493.063.872
1999	569.620.868

(source : rapport du contrôleur financier - gestion 1999)

Votre rapporteur souhaite donc que le ministère prenne les mesures nécessaires afin d'améliorer le rythme d'engagement des autorisations de programme, pour les dépenses financées par le budget et celles financées par le FNDS.

*

* *

Le projet de budget du ministère de la jeunesse et des sports pour l'année 2001 s'inscrit donc dans la continuité de l'action conduite par Madame Marie-Georges Buffet depuis son arrivée à la tête de ce ministère. Il accroît les efforts engagés en faveur de l'accès au sport pour tous, développe les aides aux associations par le biais de subventions, mais également d'aides à l'emploi et à la formation, et développe les moyens consacrés à la lutte contre le dopage.

Votre rapporteur regrette cependant, à l'instar des années précédentes, que le ministère de la jeunesse et des sports verse 76 millions de francs d'indemnité compensatrice au consortium Stade de France, en l'absence de club résident. Il considère que la reconduction de cette indemnité année après année doit conduire le ministère à renforcer ses efforts afin de trouver une solution à ce problème, en trouvant un club résident, ou, en cas d'échec, en envisageant une renégociation de la convention le liant au consortium. Il convient de noter que, même dans l'hypothèse où un club résident venait à s'installer au Stade de France, la charge financière n'en resterait pas moins importante pour l'Etat. En effet, la convention prévoit une garantie de recette pour le consortium. Celle-ci continuerait donc à être versée, minorée des recettes du consortium liées à la présence d'un club résident.

JUSTICE

Rapporteur spécial : **M. Hubert HAENEL**

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits demandés pour la justice pour 2001 progressent de 6,35 % (+ 1,734 milliard de francs) et atteignent 29,03 milliards de francs. Cette hausse intervient après une augmentation du budget de 3,9 % en 2000, 5,6 % en 1999 et de 4 % en 1998.

A structure constante, l'augmentation des crédits est seulement de 3,1 %. En effet, au titre du budget 2001, il est procédé au transfert, sur les budgets des ministères, de la part employeur des cotisations d'assurance maladie des fonctionnaires civils titulaires de l'Etat, précédemment inscrites au budget des charges communes, soit **885,9 millions de francs pour le budget de la justice.**

La part du budget de la justice dans le budget de l'Etat progresse lentement, passant de 1,56 % en 1998 à 1,61 % en 1999, 1,62 % en 2000 et 1,63 % en 2001.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de 2000 à 2001 :

Evolution des crédits de 2000 à 2001

(en millions de francs)

	LF 2000	LF 2001	Variation 2000/2001 en %
Dépenses ordinaires			
. personnel	15.543,77	16.975,06	+ 9,2 %
. fonctionnement	8.636,80	8.961,39	+ 3,75 %
Total dépenses titre III	24.180,57	25.936,45	+ 7,26 %
Interventions (titre IV)	1.793,47	1.755,93	- 2,09 %
Total dépenses	27.974,04	27.692,39	+ 6,61 %
Dépenses en capital			
Titre V			
AP	1.556,20	1.745,00	+ 12,13 %
CP	1.321,20	1.339,00	+ 1,35 %
Titre VI			
AP	21,50	4,00	- 81,39 %
CP	4,00	2,00	- 50 %
Total dépenses en capital			
AP	1.577,70	1.749,00	+ 10,86 %
CP	1.325,00	1.341,00	+ 1,19 %
Total général (DO + CP)	27.299,24	29.033,39	+ 6,35 %

Selon la note de présentation du ministère de la justice, le budget 2001 est marqué par la volonté d'affecter les moyens nécessaires aux réformes entreprises, à savoir la réforme de la justice après la promulgation de la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits de la victime, la réforme des tribunaux de commerce, la mise en oeuvre des décisions des conseils de sécurité intérieure du 8 juin 1998 et du 27 janvier 1999 et la réforme des services pénitentiaires.

II. LES GRANDS SECTEURS

Evolution des crédits répartis entre les cinq agrégats

(en millions de francs)

	Crédits de paiement LFI 2000	Part relative en %	CP LFI 2001	Part relative en %	Augmentation 2000/2001 en %
Administration générale	3.671,77	13,4	3.813,82	13,14 %	+ 3,89 %
Services judiciaires	11.742,19	43,0	12.603,25	43,41 %	+ 7,33 %
Conseil d'Etat et juridictions administratives	841,66	3,1	887,63	3,06 %	+ 5,46
Services pénitentiaires	7.856,10	28,8	8.223,42	28,34 %	+ 4,67 %
Services de protection judiciaire de la jeunesse	3.179,43	11,7	3.505,26	12,07 %	+ 10,25 %

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 2001, les crédits de paiement alloués à l'administration générale progressent de près de 4 % pour atteindre **3,81 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 2000 et passe de 13,4 % à 13,1 % de l'ensemble.

1. La hausse des effectifs

Les effectifs budgétaires de l'administration centrale s'élèvent à 1802 emplois pour 2001, contre 1780 en 2000. Le projet de budget pour 2001 prévoit 13 créations brutes inscrites dans le projet de loi de finances et 10 transferts d'emplois des services déconcentrés vers l'administration centrale, tandis qu'un emploi d'ingénieur est transféré sur le budget des services du Premier ministre. **22 emplois sont donc créés.**

Une dotation de 2 millions de francs est de nouveau inscrite pour revaloriser les primes des agents de catégorie A et de catégorie B. En outre, 88 emplois d'agents administratifs de 2^{ème} classe sont transformés en adjoints administratifs.

Au total, les moyens en personnel augmentent de 123 millions de francs (dont 22,6 millions de francs de transfert au titre des cotisations patronales d'assurance maladie) pour s'élever à 3,305 milliards de francs.

2. Des moyens matériels en augmentation

Les moyens de fonctionnement sont en augmentation de 3 % par rapport à 2000 et s'élèvent à **496,8 millions de francs**. Toutefois, cette hausse cache des évolutions contrastées.

Les crédits « informatique » sont constants (154,3 millions de francs pour 2001 contre 154,9 millions de francs en 2000).

En revanche, les subventions de fonctionnement sont en hausse.

Ainsi, les subventions de fonctionnement pour l'Ordre de la Libération et la Légion d'honneur augmentent respectivement de 500.000 francs et de 2,1 millions de francs.

En outre, en vue des élections municipales, les crédits du chapitre 37-61 (**Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques**, dépenses relatives aux élections) passent de 1,4 million de francs en 2000 à 7,5 millions de francs en 2001.

De même, les dépenses de fonctionnement de la **commission nationale de l'informatique et des libertés** augmentent de près de 2,6 millions de francs pour atteindre 13,1 millions de francs.

3. Des crédits d'équipement en hausse

Certes, le montant des autorisations de programme baisse puisque sont inscrits dans le projet de budget pour 2001, 2 millions de francs en autorisations de programme contre 5 millions de francs en 2000, mais les crédits de paiement passent de 3,5 millions de francs en 2000 à 6,7 millions de francs en 2001.

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 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 progressent de 7,3 % et s'élèvent à 12,60 milliards de francs. Leur part relative dans le budget de la justice augmente légèrement et passe de 43 % à 43,4 %.

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.

En 2000, 382 nouveaux emplois ont été créés, dont 212 magistrats, 155 fonctionnaires et 15 contractuels.

Le projet de budget pour 2001 prévoit la création de 525 nouveaux emplois, dont 307 magistrats et 218 fonctionnaires. En revanche, 8 emplois d'agents administratifs seront transférés des services judiciaires vers les services pénitentiaires au titre de la réforme des services d'insertion et de probation et 4 emplois de greffiers seront transférés vers l'administration centrale.

Votre rapporteur s'étonne de cette dernière décision dans la mesure où de nombreux postes de greffiers sont déjà inoccupés dans un nombre important de juridictions, fragilisant ainsi leur bon fonctionnement.

Le renforcement des effectifs des juridictions doit permettre de répondre à **deux objectifs** :

- **la mise en œuvre des réformes** : ainsi, **327 emplois** seront créés pour assurer la mise en œuvre de **la loi sur la présomption d'innocence** (dont 237 magistrats et 135 fonctionnaires), tandis que **40 emplois de magistrats** sont créés pour introduire **la mixité dans les tribunaux de commerce**.

- l'apport d'une **réponse rapide et systématique à la délinquance des mineurs** conformément aux décisions du conseil de sécurité intérieure, **25 emplois de magistrats et 25 postes de greffiers** sont créés dans les tribunaux pour enfants.

Par ailleurs, 5 postes de magistrat sont créés à la Cour de cassation et les maisons de la justice et du droit bénéficieront de 30 emplois de fonctionnaires.

Le projet de budget pour 2001 prévoit également le recrutement de **200 assistants de justice** supplémentaires dont le nombre total s'élèvera à 1250.

En vue de la réforme du statut de la magistrature, une nouvelle provision de 40 millions de francs est inscrite au chapitre 31-90 (rémunérations des personnels). Les deux premières provisions (38 millions de francs inscrits en 1999 et 2000) seront utilisées pour repyramider le corps des magistrats dans la perspective de la future réforme. Ainsi, 416 emplois du 2^{ème} grade seront transformés en emplois du 1^{er} grade 1^{er} groupe et 1^{er} grade 2^{ème} groupe.

En outre, **11,6 millions de francs** sont inscrits au titre des transformations d'emplois offrant des perspectives d'avancement à 1077 agents essentiellement de catégorie C.

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 2001, ces crédits augmentent de près de 2,9 % par rapport à ceux pour 2000 (dont près de 48 millions de francs de mesures nouvelles) et s'élèvent à **1,37 milliard de francs**.

Cette hausse des crédits est destinée à financer principalement la mise en œuvre des réformes en matière pénale (11,8 millions de francs) et la mise en service de nouveaux bâtiments judiciaires ainsi que la maintenance des locaux (28 millions de francs). En outre, 5,5 millions de francs sont prévus pour la création de 30 nouveaux conseils départementaux d'accès au droit.

Les crédits de **l'Ecole nationale de la magistrature** (chapitre 36-10) sont également en hausse puisqu'ils passent de 185,6 millions de francs à 199,6 millions de francs. Cette dotation de 14 millions de francs se décompose de la manière suivante :

- 2,7 millions de francs pour les moyens de fonctionnement ;
- 2,6 millions de francs pour la création de 8 emplois supplémentaires ;
- 8,8 millions de francs au titre d'une augmentation de postes d'auditeurs de justice.

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 2001 1,84 milliard de francs, soit une diminution de 39,6 millions de francs (- 2,1 %) par rapport à 2000. Il s'agit d'une véritable rupture puisque ces derniers connaissent une forte croissance depuis quelques années :

- 1996 : + 7,6 %
- 1997 : + 7,8 %
- 1998 : + 8,4 %
- 1999 : + 6,4 %

Pour l'année 2001, **197 millions de francs d'économie** sont prévus grâce à la poursuite de la politique de maîtrise des frais de justice. Au contraire :

- **30 millions de francs** doivent financer l'indemnisation des personnes ayant bénéficié de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement ;

- **127 millions de francs sont prévus au titre de la loi renforçant la présomption d'innocence** dont 30 millions de francs pour l'institution d'un appel en matière criminelle et l'indemnisation des jurés, 15 millions de francs au titre des mesures d'investigation sur les conséquences de l'infraction sur les victimes et 73,3 millions de francs pour l'indemnisation des jurés dans le cadre de la résorption du stock des affaires criminelles.

3. Des crédits d'intervention en baisse

Les crédits d'intervention diminuent de 2,9 % et passent de 1,73 milliard de francs en 2000 à 1,68 milliard de francs en 2001.

En réalité, cette baisse globale masque des évolutions très contrastées :

- les subventions pour les dépenses des juridictions de l'ordre judiciaire prévues au chapitre 41-11 diminuent de 54,1 millions de francs ;

- les subventions aux conseils départementaux d'accès au droit, aux associations d'aide aux victimes et de contrôle judiciaire et à la médiation pénale (chapitre 46-01) augmentent de 10 millions de francs.

Les crédits en faveur de l'aide juridique (chapitre 46-12) sont constants sous l'effet de deux mesures inverses :

- **une économie de 102,7 millions de francs est prévue** pour tenir compte de la diminution des admissions à l'aide juridictionnelle ;

- **deux mesures nouvelles d'un montant de 102,7 millions de francs** sont prévues visant l'une à valoriser les plafonds de ressources pour l'admission à l'aide juridictionnelle (30 millions de francs) et l'autre à tenir compte de l'impact de la loi renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes (72,7 millions de francs).

4. Une augmentation des crédits en matière d'équipement qui n'a pas de portée concrète

Les autorisations de programme atteignent 585,5 millions de francs en 2001 contre 805 millions de francs en 2000 et **diminuent donc de 23%**.

Les crédits de paiement pour l'équipement (chapitre 57-60), au contraire, s'élèvent à **836,1 millions de francs** en 2001, contre 585,5 millions de francs en 2000, soit une hausse de 42,8 %.

Il convient cependant de remarquer que pour l'année 2000, 515,5 millions de francs de crédits de paiement étaient ouverts, dont 327,1 millions de francs de reports. Or, au 2 novembre 2000, seulement 195,4 millions de francs avaient été consommés, soit à peine 37,9 %.

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 8,22 milliards de francs en 2001, en progression de 28,3 % par rapport à l'année dernière.

1. Une augmentation des crédits de personnel

Les crédits de personnel progressent de près de 10 % pour atteindre 4,9 milliards de francs.

En 2001, 530 nouveaux emplois sont inscrits (386 avaient déjà été créés en 2000), dont :

- 330 emplois de surveillance¹ ;
- 112 emplois de personnel d'insertion et de probation ;
- 59 emplois de personnel administratif ;
- 16 emplois de contractuel ;
- 10 emplois de personnel de direction ;
- 3 emplois de personnel technique.

Ainsi, pour l'ouverture à la fin du second semestre 2002 des deux premiers établissements de Seysses et du Pontet, 215 emplois sont créés dont 189 personnels de surveillance, le solde des emplois nécessaires pour ces deux établissements étant fourni par redéploiement interne suite à la fermeture des maisons d'arrêt d'Avignon et de Toulouse.

Par ailleurs, le projet de budget pour 2001 prévoit le transfert de huit emplois de personnel administratif de catégorie C de la direction des services judiciaires à la direction pénitentiaire, ainsi que le transfert de deux emplois de services déconcentrés aux services centraux de cette direction.

L'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire bénéficiera également de 15 postes supplémentaires.

Plusieurs mesures intéressant les personnels pénitentiaires sont prévues pour 2001.

D'abord, la réforme statutaire du corps des chefs de service pénitentiaire bénéficiera d'une provision de 4 millions de francs.

Par ailleurs, 8,4 millions de francs sont inscrits au budget 2001 pour introduire une partie modulable dans l'indemnité pour charges pénitentiaires.

¹ Il convient de noter qu'avant son départ, l'ancien Garde des Sceaux, Madame Elisabeth Guigou, a mis fin à un mouvement de mécontentement des surveillants en autorisant le recrutement de manière anticipée de 251 personnels de surveillance, de 50 personnels administratifs et de 30 personnels techniques.

2. Une progression des moyens matériels

Les crédits de fonctionnement augmentent de 3,1 % et s'élèvent à **2,8 milliards de francs**. Ils sont répartis sur quatre chapitres :

- **le chapitre 36-10** (Subvention de fonctionnement aux établissements publics et budgets annexes), qui comprend un nouvel article 51 : Ecole nationale de l'administration pénitentiaire. Etant donné que l'ENAP est transformée en établissement public au 1^{er} janvier 2001, elle va bénéficier d'une subvention de fonctionnement qui englobe des crédits de fonctionnement et de personnel qui s'élèvent à **132,8 millions de francs**.

- **le chapitre 34-05** (Dépenses d'informatique et de télématique), dont les crédits augmentent de 9,4 % par rapport à 2000 et s'élèvent à **52,68 millions de francs**. Ils doivent financer les projets en cours de généralisation.

- **le chapitre 37-23** (Services pénitentiaires, dépenses de santé des détenus), qui dispose de **450,7 millions de francs** de crédits pour 2001, soit 10 millions de francs de moins qu'en 2000 en raison de la diminution attendue du nombre de détenus ;

- **le chapitre 37-98** (Services pénitentiaires, moyens de fonctionnement et de formation) qui dispose de **2,161 milliards de francs en 2001, contre 2,198 milliards de francs en 2000, soit une diminution de 1,7 %**.

En réalité, cette diminution est liée en grande partie à l'ajustement des crédits à la diminution attendue du nombre de détenus (- 29,2 millions de francs), à une non reconduction des crédits (- 26,3 millions de francs), au transfert de crédits de vacation des services pénitentiaires au chapitre 31-96 (- 48,9 millions de francs) et à la transformation de l'ENAP en établissement public, qui entraîne un changement d'imputation budgétaire (- 50,4 millions de francs).

Les services pénitentiaires bénéficient d'un autre côté de **116,8 millions de francs de mesures nouvelles**, dont les plus importantes financièrement sont :

- 30 millions de francs pour la mise à niveau de la maintenance des établissements ;

- 20 millions de francs de revalorisation des rémunérations des détenus classés au service général ;

- 18 millions de francs pour la mise en œuvre de la réforme des services d'insertion et de probation ;

- 13,3 millions de francs pour la prise en charge des escortes des détenus consultants médicaux ;

- 13 millions de francs pour l'amélioration de l'hygiène ;

- 5,5 millions de francs pour l'informatique ;

- 5 millions de francs pour la mise en place du bracelet électronique.

3. La poursuite du programme immobilier pénitentiaire... dans le budget

Pour 2001, **les autorisations de programme atteignent 844 millions de francs**, contre 613,8 millions de francs en 2000 **et les crédits de paiement s'élèvent à 429,1 millions de francs**, contre 599 millions de francs l'année précédente.

Les autorisations de programme obtenues dans le projet de budget pour 2001 se répartissent entre 500 millions de francs pour le programme de rénovation des cinq grands établissements (Fleury-Mérogis, les Baumettes, la Santé, Loos, Fresnes) et 340 millions de francs pour les autres opérations d'entretien des bâtiments et de rénovation du parc classique.

En outre, 4 millions de francs de subvention d'équipement sont prévus dont la moitié pour la sécurisation de chambres au sein des hôpitaux proches des établissements pénitentiaires et l'autre moitié pour subventionner le secteur associatif partenaire de l'administration pénitentiaire.

Il existe cependant un décalage entre l'augmentation croissante des crédits votés par le Parlement afin de réhabiliter, voire de reconstruire le parc pénitentiaire français, et les retards accumulés dans l'utilisation desdits crédits.

Ainsi, en 2000, pour le programme spécial de construction de nouveaux établissements, 754,7 millions de francs de crédits de paiements étaient ouverts, dont la moitié issue de reports de crédits non utilisés. **Or, au 2 novembre dernier, seuls 43,4 millions de francs ont été dépensés !**

Dans une moindre mesure, sur les 443,9 millions de francs de crédits d'équipement ouverts en 2000 pour les services pénitentiaires hors programme spécial de construction, seuls 199 millions de francs avaient été consommés au 2 novembre dernier.

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 2001 enregistrent une augmentation de 10,2 % pour atteindre **3,5 milliards de francs en crédits de paiement**.

Cette forte croissance des crédits à la disposition de la protection judiciaire de la jeunesse confirme la priorité donnée par le gouvernement au traitement de la délinquance juvénile.

1. La poursuite du renforcement des moyens en personnel

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, comme en 2000, dont 230 sont des éducateurs ou des chefs de service éducatif. Par anticipation sur les créations d'emplois de 2002 pour la poursuite du plan décidé par le conseil de sécurité intérieure, **le ministère de la justice est autorisé à recruter en surnombre 300 personnes supplémentaires.**

En outre, **les personnels bénéficieront de plusieurs mesures indemnitaires, pour un montant total de 17,8 millions de francs, soit un montant pratiquement doublé par rapport à celui de l'année dernière.**

2. La confirmation de la hausse des dépenses de fonctionnement

Les crédits affectés aux dépenses de fonctionnement s'élèvent à 2,01 milliards de francs, en progression de 9,6 %.

Ces crédits sont répartis entre le secteur public et le secteur associatif.

Les jeunes pris en charge par le secteur public sont majoritairement des mineurs délinquants (environ 65 % des prises en charge).

Les jeunes pris en charge par le secteur associatif financé par les budgets des départements sont surtout des mineurs en danger. Les prises en charge des mesures de protection judiciaire de la jeunesse dans le secteur associatif financées par le budget du ministère de la justice concernent essentiellement des jeunes majeurs en difficulté et, par ailleurs, des mineurs délinquants.

Les crédits destinés au secteur associatif sont regroupés dans le chapitre 37-33 (Prestations effectuées par le secteur habilité ou conventionné).

Ces crédits augmentent de 10,2 % (soit 42 millions de francs au titre des mesures nouvelles et 108,7 millions de francs au titre des mesures acquises) et s'élèvent à 1,62 milliard de francs. Ils serviront à financer la prise en charge des mineurs délinquants aussi bien dans les **centres éducatifs renforcés** qu'en dehors de ces structures, les mesures de réparation pénale ainsi que le développement des mesures d'investigation et d'orientation éducative.

Par ailleurs, le secteur public disposera de 30,8 millions de francs regroupés dans le chapitre 34-34 pour, notamment :

- créer 9 centres de jour (2,7 millions de francs) ;
- programmer 15 centres de placement immédiat (9,75 millions de francs) ;
- tirer les conséquences de l'arrivée des personnels en aménageant de nouveaux bureaux, en acquérant du matériel informatique etc....(5 millions de francs) ;
- engager des dépenses informatiques (9,35 millions de francs).

3. Les mesures en faveur de l'équipement

Le projet de loi de finances prévoit **100 millions de francs d'autorisations de programme** en 2001 (comme en 2000) et **36 millions de francs de crédits de paiement** (contre 77 millions de francs l'année dernière).

Les autorisations de programme permettront notamment de financer :

- **les opérations immobilières engagées l'année précédente** (32 millions de francs) ;
- **la création de cinq centres de placement immédiat** (40 millions de francs) ;
- **la création et l'adaptation de centres de jour** (8 millions de francs);
- la mutualisation des directions régionales et départementales (5 millions de francs) ;
- **la sécurité et l'entretien du patrimoine** (10 millions de francs).

Ces chiffres doivent cependant être relativisés en raison de la très faible consommation des crédits d'équipement. Alors que 172,4 millions de francs de crédits de paiement étaient ouverts en 2000, au 2 novembre dernier, seuls 43,4 millions de francs avaient été réellement consommés.

E. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le budget des juridictions administratives (le Conseil d'Etat, six cours administratives d'appel et trente-cinq tribunaux administratifs) devrait atteindre, en 2001, **887,6 millions de francs** en crédits de paiement, **soit une progression de 3,06 %** par rapport à l'année dernière.

1. Une augmentation importante des moyens de fonctionnement

Les dépenses en personnel sont en hausse de 10,5 % et atteignent 700,6 millions de francs.

84 postes supplémentaires sont inscrits au projet de budget 2001 dont **41 emplois de magistrats** et **43 emplois de fonctionnaires** pour renforcer les tribunaux administratifs et les cours d'appel.

Le projet de budget pour 2001 comporte la transformation de 45 emplois d'agents administratifs en adjoints administratifs, qui constitue la première tranche d'un plan de transformations sur trois années.

Les crédits de fonctionnement sont en hausse de 2,5 % et s'élèvent à près de 152,2 millions de francs.

Les crédits informatiques (chapitre 34-05) bénéficient de 13,6 millions de francs de mesures nouvelles qui visent à financer la gestion du personnel (1 million de francs) ; le projet Skipper (2,5 millions de francs) ; la gestion financière (2 millions de francs) ; la migration word (11,1 millions de francs) et le projet Jason (2,7 millions de francs).

2. La poursuite des travaux d'équipement

Les crédits du titre V s'élèvent à 40 millions de francs en autorisations de programme en 2001 et à **33 millions de francs en crédits de paiement.**

Les autorisations de programme sont destinées à financer les travaux de modernisation du Conseil d'Etat (8 millions de francs) et les travaux d'aménagement, de sécurité et d'extension dans les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs (32 millions de francs).

III. PRESENTATION DE L'ARTICLE 61 RATTACHE AU PROJET DE LA LOI DE FINANCES : REVALORISATION DES PLAFONDS D'ADMISSION À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Conformément à la loi n °91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle, cette dernière est attribuée aux personnes dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice.

Aux termes de la loi précitée, les plafonds de ressources à l'admission à l'aide juridictionnelle, dont les montants ont été initialement fixés, par la loi de finances pour 1993, à 4.400 francs pour l'aide totale et à 6.600 francs pour l'aide partielle, sont revalorisés chaque année comme la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2000, le montant des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle a été fixé à :

- 4.965 francs par mois pour l'aide totale ;
- 7.449 francs par mois pour l'aide partielle.

Les demandes d'aide juridictionnelle sont passées de 780.634 en 1997 à 778.413 en 1998 et 783.130 en 1999. Après avoir connu une progression ininterrompue entre 1992 et 1997, les demandes d'admission semblent avoir atteint un palier depuis 1997.

En 1999, comme les années précédentes, les rejets ont progressé de 5 %. Le taux de rejet s'élève ainsi à 10 % pour 1999. Les rejets sont motivés majoritairement par des dépassements de ressources (55 % des motifs en 1999) ou par l'absence de pièces justificatives (27 % des motifs).

C'est la raison pour laquelle le gouvernement propose pour 2001 de relever de 3,1 % les plafonds de ressources, puis d'appliquer le dispositif d'indexation mentionné précédemment, à savoir un alignement sur l'évolution de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu (+1,1 %). L'augmentation globale est donc de 4,2 %.

Les plafonds pour 2001 seront les suivants :

- 5.175 francs pour l'aide totale ;
- 7.764 francs pour l'aide partielle.

Le coût de la mesure est évalué à 30 millions de francs inscrits sur le chapitre 46-12 « Aide juridique ». Elle devrait bénéficier à 16.000 personnes, faisant passer le nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle à 720.000.

IV. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Un budget qui ne permettra pas d'appliquer dans de bonnes conditions les réformes introduites par la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits de la victime

Ce projet de loi a été adopté définitivement par le Parlement le 30 mai dernier. Le Sénat a joué un rôle primordial dans l'amélioration de ce texte, notamment en instaurant le recours contre les décisions des cours d'assises et en étendant les attributions du juge des libertés et de la détention.

Le gouvernement a souhaité qu'un grand nombre de mesures entre en application dès le 1^{er} janvier 2001 : il s'agit de l'appel en matière criminelle ; la présence des avocats dès la première heure de la garde à vue ; l'exercice par le juge des libertés et de la détention des compétences actuellement exercées par le juge d'instruction pour le placement ou le maintien en détention provisoire ; les conditions du placement en détention provisoire ainsi que la juridictionnalisation de l'application des peines.

Votre rapporteur se félicite de cette décision. Toutefois, il regrette que le gouvernement ne se soit pas donné les moyens pour faire appliquer ces dispositions dans de bonnes conditions.

Ainsi, il a pu constater lors de ses nombreuses visites sur le terrain qu'aucune disposition n'avait été prise pour assurer la tenue des procès d'assises statuant en appel, soit par la construction de bâtiments, soit par la location de locaux. En conséquence, les audiences de cours d'assises auront lieu au détriment d'autres audiences comme par exemple celles relatives aux affaires correctionnelles.

Le Garde des Sceaux fait remarquer que cette réforme avait été anticipée au niveau des personnels par la création dans les lois de finances pour 1999 et 2000 de 108 postes de magistrats et de 108 postes de greffiers. En outre, le budget pour 2001 prévoirait la création de 75 magistrats et de 36 greffiers pour l'appel aux assises, 85 magistrats et 55 greffiers pour le respect des délais d'audiencement des procès criminels ainsi que 77 magistrats et 44 greffiers pour la juridictionnalisation de l'application des peines.

Votre rapporteur tient à relativiser ces chiffres. D'une part, les formations des magistrats et des greffiers durent respectivement 31 et 12 mois.

Il existe donc un important décalage entre le moment où les postes sont créés et le moment où ils sont réellement pourvus. D'autre part, ces créations sont intervenues à une époque où les taux de vacance étaient très forts tandis que l'activité des juridictions augmentait : les postes créés ont donc servi à renforcer les effectifs des juridictions pour améliorer leur efficacité dans les activités traditionnelles. L'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2001 va donc entraîner, au moins dans un premier temps, un redéploiement des tâches à effectif constant dommageable pour le bon fonctionnement des juridictions.

2. Une prise en compte trop timide des conclusions de la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires

Certes, le projet de budget pour 2001 prévoit la création de 530 emplois, dont 330 surveillants, mais les créations d'emplois administratifs restent notoirement insuffisantes (59 seulement) tandis que seulement trois emplois de personnel technique sont créés. Il convient de rappeler que lors de l'audition de Mme Martine Viallet, directrice de l'administration pénitentiaire par la commission d'enquête, celle-ci avait rappelé qu'une étude réalisée par un consultant extérieur achevée début 2000 avait conclu à une insuffisance de 582 postes dans les domaines administratifs et techniques.

Par ailleurs, eu égard aux sommes nécessaires pour réhabiliter le parc pénitentiaire (évaluées à 13 milliards de francs au minimum), la commission d'enquête s'était prononcée pour le lancement d'une nouvelle loi de programme qui fixerait les objectifs à atteindre, les moyens financiers à y consacrer et permettrait de contrôler la bonne exécution du plan de réhabilitation. Le gouvernement semble opposé à une telle démarche. **Pourtant, le décalage constaté entre l'augmentation croissante des crédits votés par le Parlement afin de réhabiliter, voire de reconstruire le parc pénitentiaire français, et les retards accumulés dans l'utilisation desdits crédits la rend indispensable.**

Votre rapporteur tient à rappeler qu'en 2000, pour le programme spécial de construction de nouveaux établissements, **754,7 millions de francs de crédits de paiements étaient ouverts**, dont la moitié issue de reports de crédits non utilisés. **Or, au 2 novembre dernier, seuls 43,4 millions de francs ont été dépensés !**

3. La conséquence de la multiplication des réformes : une augmentation du budget en trompe l'œil

Le Garde des Sceaux se félicite du nombre de postes créés depuis 1998 : 4481 en quatre ans. Pourtant, ce gonflement des effectifs n'a eu qu'une répercussion très limitée sur la durée moyenne de traitement des affaires, tandis que la productivité des juridictions mesurée en nombre de décisions par magistrat n'a pas connu d'amélioration sensible.

Ce décalage entre l'effort budgétaire réel et le relatif blocage du fonctionnement de la justice se justifie de plusieurs manières. D'abord, les gains de productivité enregistrés par les magistrats depuis près de 20 ans atteignent leur limite, tandis qu'une grande partie des postes créés n'ont pas encore été pourvus en raison de la durée de la scolarité.

Ensuite, la multiplication des réformes ne permet pas d'utiliser les postes créés pour résorber les retards accumulés dans le traitement des contentieux, tandis que les magistrats du Parquet sont appelés à exercer de plus en plus d'activités extra-juridictionnelles.

Enfin, en conséquence, il existe un mécontentement croissant de la part des magistrats et des fonctionnaires de la justice qui, malgré les engagements de leurs ministres successifs, n'observent pas une amélioration de leurs conditions de travail.

4. L'absence de réflexion sur l'aide juridictionnelle

L'aide juridictionnelle s'est fortement développée depuis la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 et elle constitue désormais la principale ressource d'un nombre non négligeable d'avocats, ce qui n'est pas sans poser de difficulté sur l'évolution de la profession d'avocat. Par ailleurs, le développement des tâches demandées aux avocats, qui doivent désormais être présents dès la première heure de la garde à vue, lors de la pose du bracelet électronique et dans les prisons, ainsi que l'inadaptation du calcul de leurs prestations tendent à gripper le système de l'aide juridictionnelle et à créer des mécontentements au sein de la profession d'avocat.

Votre rapporteur regrette qu'aucune valorisation de l'unité de valeur ne soit intervenue cette année et demande qu'une réflexion d'ensemble soit engagée sur l'aide juridictionnelle afin que chaque avocat participe à la défense des moins aisés sans pour autant que cette tâche ne le pénalise trop financièrement.

5. L'enterrement de certaines réformes pourtant très attendues

Alors que la loi n° 98-1163 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits est promulguée depuis le 18 décembre 1998, certaines dispositions ne sont toujours pas entrées en vigueur faute de décret d'application. Il s'agit notamment de l'extension du domaine de l'aide juridictionnelle à la transaction avant la saisine d'une juridiction ainsi que de l'application des dispositions relatives à l'aide juridictionnelle, sans condition de ressources, aux personnes formulant une demande devant les juridictions des pensions militaires.

Par ailleurs, l'ancienne ministre de la justice, Madame Elisabeth Guigou, avait fait de la réforme de la carte judiciaire une priorité et avait créé une mission dans cet objectif. En trois ans, celle-ci a supprimé 36 tribunaux de commerce et il semble que le deuxième décret de suppression de certains tribunaux de commerce soit bloqué depuis plus de six mois. Par ailleurs, le chef de la mission en charge de la réforme de la carte judiciaire a été nommé récemment à la direction des services judiciaires sans être remplacé. L'urgence de cette réforme paraît devoir donc être tempérée.

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : **M. Henri TORRE**

Le budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer ne rassemble pas l'ensemble des crédits consacrés par l'Etat à l'outre-mer. Les autres crédits sont recensés dans un « jaune » budgétaire.

Les crédits du secrétariat d'Etat servent à financer ses missions, qui sont les suivantes :

- l'exercice de l'entière autorité gouvernementale civile dans les territoires d'outre-mer ;

- l'exercice, dans les départements d'outre-mer, des attributions qui sont en métropole celles du ministère de l'intérieur ;

- la coordination de l'action gouvernementale en matière législative et administrative dans les départements d'outre-mer ;

- la coordination de l'action gouvernementale en matière de développement économique.

I. PRESENTATION DU PROJET DE BUDGET POUR 2001

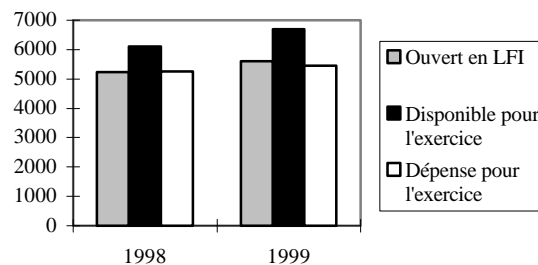
A. EVOLUTION GENERALE DES CREDITS

1. Le projet de budget ne reflète pas les crédits disponibles

L'enveloppe du budget de l'outre-mer inscrite dans le projet de loi de finances pour 2001 ne correspond pas au montant des crédits que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer devra gérer au cours de l'exercice 2001.

Le graphique ci-dessous met en évidence le phénomène suivant : si les crédits dépensés chaque année par le ministère de l'outre-mer correspondent globalement aux crédits ouverts en loi de finances, la différence entre d'une part les crédits votés et les crédits consommés et, d'autre part, les crédits disponibles est importante, de l'ordre de 15 % à 20 % selon les années.

Comparaison entre les crédits ouverts en LFI, les crédits disponibles et les dépenses pour l'exercice 1999
(en millions de francs)



Chiffres : rapport du contrôleur financier sur l'exercice 1999

L'écart entre les crédits votés en loi de finances et les crédits disponibles s'explique par le fait que les budgets des différents ministères ne prennent en compte ni les fonds de concours qui les abonderont en cours d'exercice, ni les crédits reportés d'un exercice sur l'autre. En outre, les lois de finances rectificative peuvent accorder de nouveaux crédits aux départements ministériels.

Dans le cas du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, l'écart est important puisque **le « matelas » de crédits inutilisés chaque année est de l'ordre du milliard de francs.**

La persistance de l'écart entre les crédits disponibles et les crédits votés au budget de l'outre-mer s'explique en partie par le rattachement de fonds de concours (85 millions de francs essentiellement au titre des fonds structurels en 1999) et par l'ouverture de nouveaux crédits en loi de finances rectificative (166 millions de francs en 1999).

Mais la principale explication est l'existence du volume important des reports, dont le montant a d'ailleurs presque doublé depuis trois ans.

Comparaison des dotations en loi de finances et de l'évolution des reports de crédits

(en millions de francs)

	Dotation LFI	Reports de l'exercice précédent	% des reports dans la dotation LFI
1998	5.230	594	11.4
1999	5.604	863	15.4
2000	6.373	1.133	17.8

Chiffres : rapports du contrôleur financier, secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur que l'année 2001 sera marquée par une modification de la clef de répartition qui préside à la traduction en crédits de paiement des autorisations de programme dans le sens d'une montée en charge plus progressive des crédits de paiement, de manière à attribuer moins de crédits de paiement la première année que la deuxième année, voix d'un passage de deux à trois ans pour la réalisation des autorisations de programme. Cette mesure ne permettra pas de résorber le stock de reports, mais devrait contribuer à limiter son accroissement.

2. Le budget voté ne reflète pas la répartition des crédits par titre

Le budget de l'outre-mer présente la particularité de comporter deux chapitres « réservoir », dont les crédits sont répartis en cours d'exercice entre d'autres chapitres du budget du secrétariat d'Etat, voire transférés vers les budgets d'autres ministères :

- **le chapitre 46-01**, sur lequel est inscrite la « créance de proratisation », qui désigne les crédits que l'Etat « économise » du fait du niveau moindre du revenu minimum d'insertion outre-mer et « recycle » au budget du secrétariat d'Etat pour financer des actions en faveur des bénéficiaires du RMI outre-mer.

En 1999, les trois quarts des crédits de la créance de proratisation ont été transférés de leur titre IV d'origine vers le titre VI et les dépenses en faveur du logement outre-mer. Les crédits restant ont été transférés au fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) et, de manière marginale (18 millions de francs) vers les budgets des ministères du logement et de la ville ;

- **le chapitre 68-93** consacré aux actions diverses en faveur de la Nouvelle-Calédonie sont répartis en cours d'exercice entre les différents chapitres ou articles du budget du secrétariat d'Etat consacrés à la Nouvelle-

Calédonie (en 1999, 152 millions de francs au titre IV et 232 millions de francs au titre VI).

Le tableau ci-dessous s'efforce de retracer l'impact pour 1999 de la répartition des deux chapitres « réservoir » sur la part de chacun des titres dans le budget du secrétariat d'Etat. Il en ressort que le « bleu » sur lequel le Parlement s'est prononcé minorait la part du titre VI des subventions d'investissement au profit du titre IV et des dépenses d'intervention.

Répartition par titre en 1999 des crédits de l'outre-mer avant et après répartition des chapitres « réservoir » *

(en milliers de francs)

	Budget voté en 1999	% du total	Budget après répartition des chapitres 46-01 et 68-93	% du total
Titre III	1 064 705,0	18,9	1 066 350,0	19,0
Titre IV	2 871 438,0	51,2	2 401 837,0	42,8
Titre V	36 321,0	0,6	39 321,0	0,7
Titre VI	1 631 558,0	29,1	2 096 496,0	37,4
Total	5 604 022,0	100,0	5 604 004,0	100,0

Précisions : l'écart entre les deux totaux vient du transfert de 18 millions de francs du chapitre 46-01 vers les ministères du logement et de la ville ; les crédits répartis tiennent compte des mouvements de crédit en cours d'exercice (reports, abondement loi de finances rectificatives, etc.), ce qui explique pourquoi le montant des crédits répartis est supérieur au montant des chapitres réservoir en loi de finances initiale. Par ailleurs, le rapport du contrôleur financier sur l'exécution 99 reprend la répartition du 68-93 pour l'année 1998. Aussi, les pourcentages après répartition ne doivent être considérés que comme des ordres de grandeur.

Chiffres : PLF 1999, rapport du contrôleur financier sur l'exécution 99

3. Les différences entre le budget 2000 et le projet pour 2001

Le projet de budget pour 2001 s'établit à 6.815 millions de francs contre 6.373 millions de francs l'année dernière, soit une progression de 442 millions de francs (6,9 %).

Les modifications de structure sont moins importantes que l'année dernière. A structure constante, le projet de budget est de 6.767 millions de franc, soit une augmentation de 393 millions de francs (6,2 %).

Les modifications du périmètre du budget de l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001

- 740.000 francs en provenance du budget de l'intérieur ;
- 1,735 million de francs transférés au budget des services généraux du Premier ministre ;
- 879.000 francs transférés au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- 5,03 millions de francs en provenance des charges communes ;
- 1,325 million de francs transféré au budget du ministère de la jeunesse et des sports ;
- 52,79 millions de francs en provenance du ministère de l'éducation nationale ;
- 13 millions de francs transférés au ministère de l'éducation nationale ;
- 7 millions de francs en provenance du ministère des affaires étrangères.

Au total, les changements de structure aboutissent à majorer de 48,6 millions de francs les crédits de l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001.

L'augmentation de 393,4 millions de francs à structure constante des crédits de l'outre-mer se décompose en une augmentation de 406 millions de francs des dépenses ordinaires et une baisse de 13,5 millions de francs des dépenses en capital.

Evolution des crédits inscrits au budget de l'outre-mer

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
Titre III	1 065,6	1 100,5	3,3%	34,9
Titre IV	3 652,3	4 073,0	11,5%	420,7
Dépenses ordinaires	4 718,0	5 173,5	9,7%	455,5
<i>Dépenses ordinaires à structure constante</i>	<i>4 718,0</i>	<i>5 124,9</i>	<i>8,6%</i>	<i>406,9</i>
Investissements	39,7	32,5	-18,1%	-7,2
Subventions d'investissements	1 615,4	1 609,0	-0,4%	-6,4
Dépenses en capital	1 655,1	1 641,6	-0,8%	-13,5
TOTAL	6 373,2	6 815,2	6,9%	442
<i>dont solde des transferts entre ministères</i>		<i>48,6</i>		
Total à structure constante	6 373,2	6 766,6	6,2%	393,4

- la baisse de 13,5 millions de francs des **dépenses en capital** s'explique par la réduction importante (60 millions de francs) des crédits du chapitre 68-93 relatif aux actions en faveur de la Nouvelle-Calédonie. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur que cette baisse s'expliquait largement par des raisons techniques : compte tenu de la difficulté à dépenser les crédits de ce chapitre, il a été décidé que les autorisations de programme seraient traduites en crédits de paiement par tranche de trois ans au lieu de deux. Par conséquent, et compte tenu des reports de crédits existant, les besoins d'inscription en crédits de paiement sont inférieurs à ce qu'ils étaient jusqu'à cette année.

La baisse des crédits du chapitre 68-93 est compensée partiellement par une augmentation des crédits de la plupart des autres chapitres d'investissement.

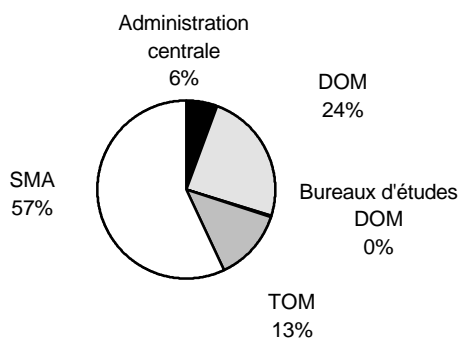
- l'augmentation de 406 millions de francs des **dépenses ordinaires** s'explique surtout par la montée en charge des emplois jeunes (+ 214 millions de francs) et par le financement des mesures prévues par le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer (+ 325 millions de francs).

Les mouvements au sein du personnel du secrétariat d'Etat à l'outre mer

Les effectifs budgétaires du secrétariat d'Etat à l'outre-mer diminuent pour la troisième année consécutive et s'établiront en 2001 à 5.047, contre 5.060 en 2000 et 5.547 en 1999.

Cette baisse résulte essentiellement de la diminution des effectifs militaires, qui constitueront pourtant encore plus de la moitié des effectifs totaux.

Répartition des effectifs budgétaires du secrétariat d'Etat à l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001



Parmi les personnels civils, l'année 2001 sera marquée par la suppression de quatre emplois de sous préfets, qui s'explique par la transformation des secrétariats généraux à l'action économique (SGAE) en secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR). De ce fait, les quatre emplois sont transférés au budget des services du Premier ministre.

En outre, du fait des évolutions statutaires de la Nouvelle-Calédonie, les personnels de statut local sont largement intégrés dans la fonction publique d'Etat, si bien que 66 emplois de recrutés locaux sont transformés en 61 emplois de titulaires.

Enfin, on constate un écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels du secrétariat d'Etat. Ainsi, en 1999, 5.547 emplois budgétaires servaient à rémunérer 5.513 agents. En 2000, un agent rémunéré par le secrétariat d'Etat était mis à disposition à la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie.

B. PRÉSENTATION DES AGREGATS

1. Une nouvelle présentation des crédits

La répartition des chapitres, et des articles qui les composent, entre différents agrégats a changé dans le projet de loi de finances pour 2001.

Aux cinq agrégats précédents ont été substitués trois agrégats. Cette évolution est positive car elle marque l'orientation vers une **présentation plus fonctionnelle des crédits**. En effet, la nouvelle présentation, si elle peut encore être parfaite sur certains points, permet de mieux mettre en relation les missions du secrétariat d'Etat et les moyens humains, matériels et financiers qui sont consacrés à chacune d'elles.

Pour mémoire, le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de l'outre-mer entre le projet de loi de finances pour 2000 et le projet de loi de finances pour 2001 selon l'ancienne présentation.

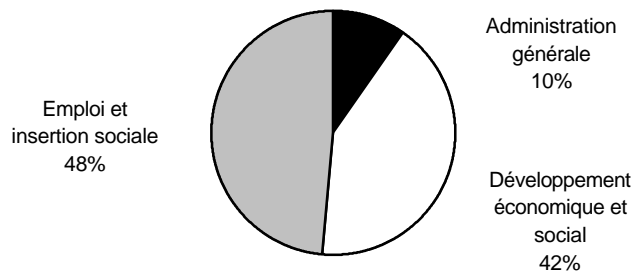
Evolution des crédits de l'outre-mer selon les anciens agrégats

(en milliers de francs)

	PLF 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
01 Administration générale	1 072 849	1 106 806	3,2%	33957
02 Action en faveur des collectivités locales, des établissements publics et de divers organismes	525 026	568 244	8,2%	43218
03 Action en faeur de l'emploi et de l'insertion sociale	3 148 810	3 521 580	11,8%	372770
04 Action en faveur du logement	918 000	950 000	3,5%	32000
05 Action en faveur de l'investissement et du développement économique et social	700 148	668 564	-4,5%	-31584
TOTAL	6 364 833	6 815 194	7,1%	450361

Les nouveaux agrégats se répartissent de la façon suivante dans le projet de loi de finances pour 2001 :

Répartition par agrégat des crédits de l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001



2. Agrégat 31 : Administration générale

Le nouvel agrégat 31 « *Administration générale* » est décrit dans le « bleu » comme ayant deux composantes : une fonction « *état major* », qui consiste à concevoir les textes réglementaires et d'autre part à allouer et coordonner les moyens, et une fonction « *support* », qui consiste à mettre en œuvre au plan local la politique de l'Etat outre-mer.

Les crédits de cet agrégat sont reproduits en **annexe 1**.

L'agrégat administration générale regroupe près des deux tiers des dépenses de personnel du secrétariat d'Etat (556 millions de francs sur 899 millions de francs en 2001). Les **dépenses de personnel** représentent 90 % des dépenses de l'agrégat.

Les dépenses de personnel sont marquées par un transfert des crédits consacrés aux personnel de statut local en Nouvelle-Calédonie vers les rémunérations et charges sociales des titulaires, en raison des évolutions statutaires des agents de l'Etat en Nouvelle-Calédonie.

Les **dépenses de fonctionnement** de l'agrégat augmentent de 5 %, principalement en raison de l'augmentation de 4,4 millions de francs des moyens des services, liés à l'augmentation des moyens des services de l'Etat en Nouvelle Calédonie (+ 2,4 millions de francs) et à des dépenses d'équipement informatique (+ 1,8 millions de francs).

Les dépenses de fonctionnement de cet agrégat comprennent également des **chapitres dont le montant des crédits réellement consommés est souvent sans rapport avec les montants inscrits en loi de finances.**

Ainsi, en 1999, 2,3 millions de francs ont été consommés sur le chapitre 46-93 des secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques, pour une dotation en PLF 2001 de 388 millions de francs. De même, le chapitre 37-91 consacré aux frais de justice est doté comme chaque année de 3 millions de francs alors que le montant des mandatements sur ce chapitre s'élevait en 1999 à 108,3 millions de francs.

L'administration fait valoir que les dépenses de ces chapitres sont imprévisibles (ce qui explique que les crédits de ces chapitres sont « évaluatifs ») et que, dès lors, il est préférable de s'en tenir à des dotations arbitraires en loi de finances, quand bien même elles seraient éloignées de la réalité. En 2000, le montant final des dépenses du chapitre 37-91 serait proche de l'enveloppe ouverte en loi de finances.

Evolution des crédits du chapitre 37-91 « Frais de justice » entre 1995 et 1999

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999
Dotation LFI	3	3	3	3	3
Crédits ouverts*	15,8	60,9	81,6	151,2	75,7

* Ce tableau a été adressé à votre rapporteur en réponse à son questionnaire budgétaire. Il recense les crédits ouverts au titre de chaque exercice en loi de finances et en loi de finances rectificative. **Ces montants diffèrent des dépenses effectives qui figurent dans les rapports du contrôleur financier : 161,7 millions de francs en 1998 et 108,3 millions de francs en 1999.**

Les **dépenses d'investissement** relevant de l'agrégat « *Administration générale* », inscrites au chapitre 57-91, diminuent de 15 %. Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du secrétariat d'Etat, cette baisse s'explique par une modification de la clef de répartition présidant à l'ouverture des crédits de paiement.

L'ancienne clef consistait à accorder au titre des crédits de paiement 57 % des autorisations de programme ouvertes la première année, puis 43 % la deuxième année. La nouvelle clef serait de 40% puis 60 %, ce qui expliquerait la réduction du besoin de crédit de paiement. En d'autres termes, ce ne serait pas le niveau des investissements qui baisserait, mais le rythme de leur réalisation qui serait modifié. Il conviendra de vérifier dès la loi de finances pour 2002 si cette explication correspond à la réalité.

Ce lissage dans le temps de l'ouverture des crédits de paiement pourrait contribuer à limiter le gonflement des reports de crédits. Sur les

18 millions de francs ouverts en loi de finances pour 1999 sur ce chapitre, 9 millions de francs ont été reportés sur 2000.

3. Agrégat 21 : Action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale

Le nouvel agrégat 21 « *Action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale* » regroupe trois types de dépenses : les dépenses relatives à l'insertion économique et sociale dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte, l'insertion économique et sociale dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, et le service militaire adapté.

Les crédits de cet agrégat sont présentés de manière détaillée en **annexe 2**.

a) Le service militaire adapté

Les militaires représentent plus de la moitié des effectifs du secrétariat d'Etat mais seulement 38 % des rémunérations.

Le coût total du service militaire adapté représente 6 % du budget de l'outre-mer en 2001.

Evolution des crédits du service militaire adapté

(en milliers de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en %
Personnel	334 024	343 420	3%
Alimentation (34-42)	40 781	41 391	1%
Fonctionnement (34-96)	57 905	57 905	0%
Frais de justice (37-10)	1 070	1 070	0%
Equipement administratif (57-91)	6 000	7 380	23%
Total	439 780	451 166	3%

Le service militaire adapté a été mis en place par la loi du 28 octobre 1997, et notamment par ses dispositions relatives au volontariat. « *Il permet aux jeunes ultramarins volontaires de recevoir une formation professionnelle dans un cadre militaire au sein des formations du soutien militaire d'aide à l'insertion* ».

Le rôle du secrétariat d'Etat dans le SMA est, d'une part, de déterminer les orientations et les objectifs à atteindre en matière de formation professionnelle et, d'autre part, de prévoir « *à son budget les emplois et les crédits nécessaires au fonctionnement, à l'investissement et au soutien du*

service militaire adapté, à l'exception des dépenses inhérentes aux activités militaires qui sont financées par le budget du ministère de la défense. »

Quelques éléments sur le SMA

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a apporté à votre rapporteur les éléments suivants relatifs au SMA :

« - Principales orientations

- *Montée en puissance et recrutement des volontaires.*
- *Féminisation accrue en application de la nouvelle loi.*
- *Une durée initiale de formation des stagiaires fixée à 12 mois. Cette période peut être prolongée par un complément de formation. La durée totale ne peut excéder 24 mois.*
- *Augmentation en 2001 du rythme de montée en puissance des volontaires + 50 % par rapport à l'année 2000 (+ 900 volontaires prévus en 2001, répartis sur l'ensemble des unités du SMA).*
- *un effort de contraction des structures ainsi qu'une rentabilisation accrue du personnel d'encadrement a permis de maintenir l'ensemble des formations en 2000. Les unités du SMA avec l'augmentation des volontaires et la suppression supplémentaire de postes de cadre atteindront un seuil de rentabilisation maximum en 2001.*

- Calendrier prévu

L'année 1999 a vu les premiers volontaires recrutés. Ils se sont substitués à 1.000 appelés et à 31 cadres. En 2000, ce sont 600 volontaires supplémentaires qui ont été recrutés. Ils se sont substitués à 1.000 appelés et à 80 cadres.

En 2001, ce sont 900 postes de volontaires supplémentaires qui seront créés, gagés par 900 postes d'appelés, 30 postes de cadres et 2 postes de personnels civils.

Ainsi, en trois ans (1999-2001), le SMA a ouvert 2.000 postes de volontaires.

La part des volontaires stagiaires atteindra en 2001 75 % de l'ensemble des volontaires au lieu de 65 % en 2000. »

b) Le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM)

Le chapitre 44-03 du budget du secrétariat d'Etat regroupe les crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM).

Les crédits du FEDOM s'élèvent à 2.640 millions de francs dans le projet de budget pour 2001, contre 2.101 millions de francs l'année précédente, soit une augmentation de 588 millions de francs (+ 26 %). **Le FEDOM représente près de 40 % des crédits du secrétariat d'Etat.**

Il convient de relever que la progression des crédits du FEDOM est supérieure à l'augmentation totale des crédits de l'outre-mer (442 millions de francs). Par conséquent, l'augmentation des aides à l'emploi a été partiellement gagée par la réduction de moyens consacrés à d'autres missions du secrétariat d'Etat.

L'évolution des crédits du FEDOM dans le projet de budget pour 2001 présente quatre caractéristiques :

- la montée en charge des **emplois-jeunes** se poursuit (+ 214 millions de francs). Depuis 1999, le montant des crédits consacrés aux emplois jeunes a augmenté de 86 %. En 2001, 829 millions de francs serviront à financer environ 13.200 emplois-jeunes (3.000 de plus qu'en 2000) ;

- les **nouveaux dispositifs prévus par le projet de loi d'orientation** sont financés à hauteur de 290 millions de francs, répartis entre les projets initiative jeunes (100 millions de francs)¹, l'allocation de retour à l'activité (90 millions de francs)², le congé-solidarité (40 millions de francs)³, et la nouvelle mouture de la prime à la création d'emploi (10 millions de francs sur les 20 millions de francs inscrits au projet de budget correspondent à l'application du projet de loi)⁴ ;

- des moyens nouveaux sont mis à la disposition du FEDOM pour **compenser**, très partiellement en 2000 (50 millions de francs), **la baisse du montant de la créance de proratisation** qui résulte de l'alignement progressif au niveau de la métropole du revenu minimum d'insertion versé outre-mer, dont une partie des crédits abonde le FEDOM en cours d'exercice.

Cette dotation est surprenante car le principe de la créance de proratisation était que l'Etat consacrait à l'insertion outre-mer des crédits d'un montant équivalent à la différence entre le coût du RMI outre-mer et ce que le RMI outre-mer aurait coûté s'il était aligné au niveau de la métropole. Si l'alignement du niveau du RMI ne se traduit pas par une baisse simultanée et de même montant de la créance de proratisation, la réforme ne se fera pas à coût budgétaire constant pour l'Etat.

¹ *Le projet initiative jeunes (PIJ)* « est conçu comme une aide au projet professionnel pour les jeunes de moins de trente ans désirant soit créer une entreprise dans les départements d'outre-mer, soit suivre une formation professionnelle hors du département d'outre-mer. »

² *L'allocation de retour à l'activité sera* « destinée à encourager le retour à l'activité des bénéficiaires des minima sociaux. »

³ *Avec le congé-solidarité,* « il s'agit de mettre en place un dispositif spécifique adapté à l'outre-mer, permettant un départ en préretraite à 55 ans compensé par l'embauche de jeunes. »

⁴ *Le projet de loi d'orientation prévoit que la prime pourra être versée aux* « entreprises exportant au moins 20 % de leur production ». *Ce dispositif est également appelé* « prime de désenclavement ».

- les **contrats-emplois-consolidés** disposeront de moyens renforcés « pour faire face à des frais de gestion du CNASEA et à l'augmentation du SMIC ».

Evolution des crédits du FEDOM depuis 1999

(en milliers de francs)

	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	Evol. 01/00 en volume	Evol. 01/00 en %	Evol. 01/99 en volume	Evol. 01/99 en %
Contrats emploi-solidarité	662 200	631 500	630 000	-1500	0%	-32200	-5%
Contrats emplois-consolidés	291 700	291 700	336 000	44300	15%	44300	15%
Contrats d'insertion par l'activité	179 400	186 000	189 000	3000	2%	9600	5%
Contrats d'accès à l'emploi	495 800	354 000	348 000	-6000	-2%	-147800	-30%
Primes à la création d'emploi	14 600	12 000	20 000	8000	67%	5400	37%
Créance de proratisation			50 000	50000		50000	
Contrats de retour à l'emploi	10 000	10 000	7 000	-3000	-30%	-3000	-30%
Etudes	1 000	1 000	1 000	0	0%	0	0%
Emplois jeunes	445 000	615 000	829 000	214000	35%	384000	86%
Projet initiative jeunes			100 000	100000		100000	
Congé solidarité			40 000	40000		40000	
Allocation de retour à l'activité			90 000	90000		90000	
Total	2 099 700	2 101 200	2 640 000	538800	26%	540300	26%

NB : Le montant réel des crédits du FEDOM en 1999 était de 1.808 millions de francs, car les crédits des contrats emplois consolidés étaient alors inscrits au budget de l'emploi et de la solidarité. Pour permettre la comparaison, ces crédits ont été intégrés au montant des crédits de 1999, pour un montant identique à celui de 2000.

NB 2 : le dispositif des contrats de retour à l'emploi a été mis en extinction. Les crédits inscrits en 2001 serviront à financer les contrats existants. Cet article sera doté jusqu'à l'expiration des contrats existants.

En 2000, le gouvernement avait financé ses priorités en matière d'aide à l'emploi (+ 170 millions de francs pour les emplois-jeunes) par une diminution des crédits consacrés aux dispositifs jugés moins prioritaires (- 141 millions de francs pour les contrats d'accès à l'emploi et - 31 millions de francs pour les contrats emploi-solidarité).

En 2001, les priorités du gouvernement ne sont pas financées par redéploiement mais par une augmentation nette des crédits disponibles.

Votre rapporteur relève que les crédits du FEDOM ne sont généralement pas entièrement consommés au cours de l'exercice budgétaire. A la fin de l'exercice 1998, 122 millions de francs ont été reportés sur 1999. A la fin de 1999, 281 millions de francs étaient disponibles et 180 millions de francs ont été reportés sur l'exercice 2000. Le même phénomène devrait être constaté en 2000. Les reports portent essentiellement sur les dispositifs longs, et notamment les emplois-jeunes, qui rencontrent des difficultés de recrutement outre-mer.

c) *Les crédits de l'action sociale, culturelle et de coopération régionale*

Le chapitre 46-94 du budget du secrétariat d'Etat comporte des subventions à plusieurs dispositifs d'aide à la formation ou à l'insertion des ultramarins. Dans le budget 2001, ce sont les aides à la formation à Mayotte qui sont les plus privilégiées, avec 8 millions de francs supplémentaires.

Ce chapitre abrite également trois fonds, dont deux sont issus des dispositions du projet de loi d'orientation :

- le fonds d'aide aux échanges artistiques et culturels est géré en commun avec le ministère de la culture. Le secrétariat d'Etat lui consacre trois millions de francs par an depuis trois ans (article 10). Le ministère de la culture fournit le même effort financier ;

- le nouveau fonds de promotion des échanges sera de 12 millions de francs, qui constituent des moyens nouveaux. Ce fonds aurait surtout vocation à financer des voyages, notamment dans le cadre de rencontres sportives ;

- les nouveaux fonds de coopération régionale : le projet de loi d'orientation crée trois fonds de coopération régionale (Guadeloupe-Martinique, Guyane, Réunion) qui ont pour but de renforcer l'insertion des départements français dans leur environnement régional. Ils s'inscrivent dans la logique du fonds interministériel pour la coopération Afrique-Caraïbes (FIC) créé en 1990 et géré par le ministère des affaires étrangères. Ils pourraient même se substituer à lui puisque, sur les 20 millions de francs dont disposeront les fonds en 2001, 7 millions de francs sont en provenance du budget des affaires étrangères et 13 millions de francs constituent des moyens nouveaux.

Au total, sur les 44 millions de francs supplémentaires (229 millions de francs contre 185 millions de francs) dont sera doté le chapitre 46-94 en 2001, 32 millions de francs serviront à financer les nouveaux fonds.

4. Agrégat 22 : Action en faveur du développement économique et social

Le nouvel agrégat 22 « *Action en faveur du développement économique et social* » regroupe trois types de dépenses : les actions en faveur du fonctionnement des collectivités locales d'outre-mer, les actions en faveur

de l'investissement outre-mer et les actions en faveur du logement outre-mer. Il comprend également la « créance de proratisation ».

Les crédits de cet agrégat font l'objet de **l'annexe 3**.

a) La « créance de proratisation »

L'article 11 du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer, adopté conforme par les deux assemblées en première lecture, prévoit l'alignement en trois ans du niveau du revenu minimum d'insertion versé outre-mer sur le niveau métropolitain.

Logiquement, la créance de proratisation disparaît en trois ans.

L'année 2001 marque la première tranche de la baisse de la créance de proratisation. Son montant passe de 878 millions de francs à 652 millions de francs.

La répartition de la créance de proratisation depuis 1996

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Logement	620,0	635,5	611,9	634,1	878,6	652,0
Insertion	192,6	184,6	196,7	197,5	673,5	495,5
Total	812,6	820,0	808,7	831,7	205,0	156,5*

* Ce montant sera complété par 50 millions de francs inscrits au chapitre 44-03 (FEDOM)

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

b) Les actions en faveur du fonctionnement des collectivités locales

Les actions en faveur des collectivités locales sont de deux ordres.

En premier lieu, plusieurs chapitres du budget de l'outre-mer attribuent des **subventions**. Les crédits du chapitre 41-51 diminuent de 22 % en raison de l'ajustement des crédits aux besoins constatés. Ce chapitre compense aux collectivités une exonération de taxes foncières (article L. 2335-3 du code général des collectivités territoriales et article 16 de la loi de finances pour 1988). Les dépenses n'ont pas dépassé 24 millions de francs en 1999 et 2000, c'est pourquoi il a été décidé de porter de 32 millions de francs à 25 millions de francs la dotation de ce chapitre.

Les crédits du chapitre 41-91 diminuent en raison d'un transfert de crédits au ministère de l'éducation nationale.

En second lieu, sont inscrites au budget de l'outre-mer les **dotations versées aux collectivités locales de Nouvelle-Calédonie en application des évolutions statutaires**. La dotation globale de fonctionnement et la dotation globale de compensation sont indexées sur le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) résultant des articles 1613-1 et 1613-2 du code générale des collectivités territoriales, qui s'établit à 3,42 % en 2001.

La progression de la dotation globale de compensation est toutefois inférieure car tous les transferts de compétence n'ont pas eu lieu et certains crédits (1,3 million de francs) sont rapatriés au ministère de la jeunesse et des sports.

L'année 2001 est marquée par le transfert au budget de l'outre-mer de la dotation globale de construction et d'équipement des collèges. Ces crédits figuraient auparavant au budget de l'éducation nationale. Il convient de relever que cette dotation est indexée sur le taux de progression de la population scolarisée dans les collèges d'enseignement public¹ alors que la dotation correspondante en métropole, la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) est indexée sur le taux de progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Evolution des trois dotations aux collectivités locales de Nouvelle-Calédonie

(en millions de francs)

	2000	2001
Dotation globale de compensation	11.723	10.659
Dotation globale de fonctionnement	393.955	407.787
Dotation globale de construction et d'équipement des collèges	50.956	52.790

c) Les actions en faveur de l'investissement

Le budget de l'outre-mer abrite deux fonds consacrés au financement d'investissements outre-mer, le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (**FIDOM**) et le fonds d'investissement pour le développement économique et social (**FIDES**).

¹ L'article 1^{er} du décret n°2000-578 du 22 juin 2000, pris en application de l'article 181 de la loi, organique n°99-209 du 19 mars 1999, précise que le montant initial de la dotation est égal à la moyenne des dépenses d'investissement effectivement réalisées par les provinces au cours des exercices 1997 à 1999. Le secrétariat d'Etat a indiqué à votre rapporteur que la dotation de 2000 était susceptible d'être abondée « à hauteur de 12,539 millions de francs pour atteindre le montant prévu par les dispositions législatives et réglementaires. » Manifestement, le projet de loi de finances pour 2001 ne prend pas en compte cette exigence.

Les crédits de chacun de ces fonds sont répartis entre deux chapitres budgétaires, l'un pour la section générale (nationale) du fonds, l'autre pour sa section locale.

Dans le projet de loi de finances pour 2001, les deux chapitres correspondant aux sections locales ne sont pas dotés en crédits de paiement. Ces chapitres ont vocation à disparaître complètement dans un futur proche.

Les sections nationales des deux fonds sont caractérisées par des reports de crédits très importants, parfois supérieurs aux dotations en loi de finances.

Les crédits du FIDOM et du FIDES « sections générales »

(en millions de francs)

	FIDOM 1999	FIDOM 2000	FIDES 1999	FIDES 2000
Dotation LFI	198,0	217,5	127,4	143,9
Reports de l'exercice précédent	45,7	93,5	422,0	422,0
Total	243,7	311,0	549,4	565,9

Source : projets de loi de finances, secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Dans le projet de loi de finances pour 2001, les crédits du FIDOM passent de 217,5 millions de francs à 250,1 millions de francs. Cette augmentation s'explique par la montée en charge des nouveaux contrats de plan.

Les crédits du FIDES augmentent plus légèrement et passent de 143 millions de francs à 146 millions de francs.

d) Les actions en faveur du logement

Le chapitre 65-00 regroupe les aides au logements en faveur des départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Il est plus connu sous le nom de **ligne budgétaire unique**.

Ce chapitre est abondé en cours d'exercice par des crédits en provenance de la créance de proratisation (580 millions de francs en 1999, 622 millions de francs en 1999).

Ces crédits servent à financer des opérations d'accession à la propriété, de développement du logement locatif et de l'habitat.

Le tableau ci-dessous montre que les crédits inscrits en loi de finances augmentent plus vite que les réalisations qu'ils financent.

Evolution des crédits de la LBU et des logements neufs ou réhabilités

	1996	1997	1998	1999	2000	2000/1996 en %
Dotation en LFI (en milliers de francs)	619 262	463 000	568 540	897 400	918 000	48%
Nombre de logements neufs ou réhabilités	11 300	10 956	11 809	14 654	15 760	39%

Les réalisations de 2000 sont des prévisions. L'objectif du gouvernement pour 2001 est la réalisation de 16.000 logements.

Source : Budget voté 2000, secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Par ailleurs, les crédits de la ligne budgétaire unique rencontrent des problèmes de consommation. Le tableau ci-dessous montre que les crédits reportés d'un exercice sur l'autre sont passés de 26 millions de francs en 1997 à 61 millions de francs en 1998 et à 231 millions de francs en 1999.

Malgré tout, le taux de consommation des crédits par rapport aux total disponible reste satisfaisant, même s'il diminue, pour un chapitre de dépense en capital (95 % en 1998, 85 % en 1999).

Les crédits de la LBU (exécution 1998 et 1999)

(en milliers de francs)

	1998	1999
Dotation LFI	568.450	897.400
Dotation LFR	40.000	-
Annulations	- 6.000	- 12.500
Répartition	580.798	622.168
Reports de l'exercice précédent	26.300	61.312
Virements	-	- 3.500
Total disponible	1.209.638	1.564.880
Dépense pour l'exercice	1.148.325	1.333.299
Reports sur l'exercice suivant	61.312	231.581

Source : rapports du contrôleur financier 1998 et 1999

Etant donné l'écart de un à deux entre les crédits votés en loi de finances et le total des crédits disponibles au titre d'un exercice, l'évolution des crédits de la LBU doit être appréciée parallèlement à celle de la créance de proratisation.

Le secrétariat d'Etat a cependant indiqué à votre rapporteur que « *en 2001, la progression de la LBU compense la baisse de la créance de proratisation* ». Pourtant, les données transmises à votre rapporteur laissent

entendre que les moyens ouverts en loi de finances seraient inférieurs en 2001 à ceux de 2000 :

Comparaison des moyens de l'aide au logement outre-mer

(en millions de francs)

	2000	2001	Evol. en %
Dotation LBU (CP)	918	950	+ 3,5 %
Dotation LBU (AP)	1.100	1.350	+ 22,7 %
Créance de proratisation	622	498	- 20 %
Total CP	1540	1448	- 6 %
Total AP	1.722	1.848	+ 7,3 %

La réduction des crédits inscrits en loi de finances n'est pas forcément une mauvaise chose si elle est destinée à résorber le stock des reports disponibles. Par ailleurs, l'augmentation de la dotation en autorisations de programme reflète une volonté du gouvernement de ne pas réduire la capacité d'engagement de l'Etat en matière d'aide au logement.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

A. LE SOUTIEN A L'EMPLOI PUBLIC

La politique de l'Etat en matière d'emplois publics n'a pas été abordée dans le cadre de la discussion du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer.

Pourtant, compte tenu des sommes en jeu et de ses conséquences sur le tissu économique, cet aspect représente un enjeu essentiel de la politique en faveur du développement de l'outre-mer.

La politique de l'Etat en matière d'emploi public comporte deux volets. Il y a, d'une part, les aspects liés aux rémunérations versées au fonctionnaires et, d'autre part, les interrogations suscitées par l'encouragement au recrutements d'agents para-publics, les emplois-jeunes.

1. La question des sursuppléments

Les agents de l'Etat outre-mer bénéficient de « sursuppléments » qui proviennent de majorations de traitement, de primes de mobilité, de congé bonifiés et, à la Réunion, de la majoration de pensions dont bénéficient les fonctionnaires retraités.

Le rapport « Fragonard » de 1999 estimait le coût de ces dispositifs à environ 8 milliards de francs, soit 17,3 % de plus que le budget total du secrétariat d'Etat à l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001.

Le tableau ci-dessous retrace le coût des seules majorations de traitement et primes de mobilités (les données relatives aux militaires n'y figurent pas) :

Coût des sursuppléments outre-mer pour la fonction publique d'Etat en 1999

(en millions de francs)

	Majoration de traitement	Indemnité d'éloignement	Total
Intérieur	190	46	236
Justice	64	22	86
Equipement	147	25	172
Jeunesse et sports	20	5	25
Aviation civile	59	20	79
défense (hors militaires)	34	2	36
Emploi et solidarité	70	63	133
Culture	6	3	9
Education nationale	3 421	659	4 080
Economie et finances	358	67	425
Agriculture	53	13	66
Total	4 422	925	5 347

Les montants des dépenses du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'économie et des finances proviennent de l'agence centrale comptable centrale du trésor. Les autres montants ont été fournis par les ministères. Les données relatives aux militaires sont manquantes.

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

Le rapport Fragonard pointait les inconvénients du système actuel :

- « l'importance des sur-rémunérations dans la sphère publique pèse sur les prix et exerce une influence à la hausse dans le secteur privé ».

Cette pression à la hausse sur les salaires du privé ne va pas dans le sens d'une amélioration de la compétitivité des entreprises d'outre-mer, dont les concurrents directs pratiquent des salaires très inférieurs ;

- « il est très vraisemblable qu'elles dissuadent les employeurs publics de recruter à hauteur des besoins » ;

- « une partie de ce pouvoir d'achat est recyclé en métropole sous forme d'importations ou d'épargne » ;

- « l'éclatement de la société des DOM entre un secteur à garantie d'emploi et forte rémunération et un secteur exposé à salaires inférieurs, et enfin, à la marge de la société, une population en sous emploi ou en chômage massif est profondément malsain » ;

- « les budgets [des collectivités locales] sont exposés à la pression de demandes de titularisation d'un nombre élevé d'agents qui demandent que celle-ci se fasse à la valeur majorée actuelle des titulaires ».

2. Les recrutements des emplois-jeunes

Le financement des emplois-jeunes occupe une part croissante dans le budget du secrétariat d'Etat (12 % en 2001). Plus de la moitié des crédits supplémentaires en 2001 y est consacrée (214 millions de francs sur 393 millions de francs).

Votre rapporteur s'interroge sur la pertinence d'encourager le développement de l'emploi public dans des départements déjà « surfonctionnarisés ».

En outre, le recrutement des emplois-jeunes semble rencontrer des difficultés outre-mer. Dès lors, il paraît d'autant plus regrettable de ne pas utiliser les crédits disponibles pour le financement d'autres dispositifs d'insertion, vers le secteur marchand notamment.

B. LES CONSÉQUENCES DE L'ALIGNEMENT DU RMI

L'article 11 du projet de loi d'orientation prévoit l'alignement en trois ans du revenu minimum d'insertion versé outre-mer sur son niveau de la métropole.

Votre rapporteur regrette cette disposition pour deux raisons.

La première tient au fait que l'alignement du RMI ne va pas dans le sens d'une plus grande incitation au retour à l'activité, même si par ailleurs le projet de loi d'orientation comporte des dispositions à cet effet (notamment la création d'une allocation de retour à l'emploi).

La seconde raison est d'ordre budgétaire. Le gouvernement a en effet laissé entendre que, et le projet de loi de finances pour 2001 en comporte d'ailleurs les premiers signes, la diminution du montant de la créance de

proratisation qui résultera de l'alignement du RMI serait compensée par une majoration des crédits des aides à l'emploi et des aides au logement.

Par conséquent, **l'Etat paiera deux fois**. S'il faut se féliciter que l'effort de l'Etat en matière d'aide au logement ne diminue pas, on peut regretter que l'alignement du RMI se traduise, à terme, par une augmentation des dépenses publiques de plus de 800 millions de francs.

C. LES FONDS D'INVESTISSEMENT

Il existe deux fonds d'investissement, le FIDOM et le FIDES. Ces fonds connaissent des évolutions similaires, bien que dans des proportions différentes :

- il est **progressivement mis un terme aux expériences de gestion décentralisée**. Les sections locales des fonds, dont les opérations sont décidées par les assemblées locales, sont progressivement mises en extinction. Le FIDOM local a consommé ses derniers crédits en 2000 et n'existera donc plus à partir de 2001 ;

- les crédits des sections nationales, dont l'utilisation est décidée en théorie par un comité de gestion auquel participent des parlementaires (et en pratique par des comités restreints auxquels seuls participent des fonctionnaires), se heurtent à des **problèmes de consommation**.

Pour le FIDOM, ces problèmes de consommation sont expliqués par l'absence ou le retard de production des pièces justificatives de réalisation des travaux, qui conditionnent les paiements. Ainsi, en 1999, presque toutes les dépenses correspondaient à des opérations décidées aux cours d'exercice précédents mais dont la mise en œuvre s'est heurtée à des retards.

Pour le FIDES, les reports de crédits auraient une explication à la fois technique (certains crédits qui abondent ce chapitre en cours d'exercice n'arrivent que tard dans l'année) et pratique, les « *difficultés de la part des provinces îles et nord [de Nouvelle-Calédonie], plus pauvres à mettre en place leurs participations financières ce qui a abouti à la conclusion d'avenants signés tardivement* ».

- **le fonctionnement des fonds s'écarte de plus en plus de la lettre des textes qui les régissent**. En théorie, les fonds sont gérés par des comités de gestion qui examinent différents projets et décident du montant de l'aide financière qui leur est accordée.

En pratique, la marge de manoeuvre du comité est de plus en plus restreinte. Le procès verbal de la réunion du comité tenue en 1999 mentionne

que « une remarque identique à celle qui a été faite sur le FIDES est formulée pour le FIDOM, à savoir la faible part laissée au secrétariat d'Etat à l'outre-mer, compte tenu des opérations contractuelles et obligatoires ».

Le tableau ci-dessous montre que les crédits du FIDOM servent de plus en plus à financer les contrats de plan :

Les crédits du FIDOM (AP)

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000
Dotation LFI+LFR	312	268	225	205	220
Dépense totale	238	214	225	206	221
Dépense contrats de plan	165	115	153	153	190
% des contrats de plan dans les dépenses totales	69%	54%	68%	74%	86%

Chiffres : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Au sein des crédits non contractualisés, certains sont classés parmi les dépenses « obligatoires », c'est-à-dire, ayant fait l'objet d'une décision politique à haut niveau (cabinet du Premier ministre).

Les comités restreints du FIDOM ne discutent ni des dépenses contractualisées, ni des dépenses obligatoires, qui sont considérées comme des préciputs.

D. LES AIDES FISCALES À L'INVESTISSEMENT ET À LA CRÉATION D'EMPLOI

1. Le nouveau régime des aides fiscales à l'investissement

L'article 12 du projet de loi de finances pour 2001 réforme le dispositif d'aide fiscale à l'investissement, dit « loi Pons ».

Le nouveau dispositif sera examiné par le rapporteur général dans le cadre des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2001.

Le nouveau dispositif concerne essentiellement **les redevables de l'impôt sur le revenu, qui passeront d'un système de déduction du revenu imposable à un système de crédit d'impôt**, c'est-à-dire de minoration de la cotisation d'impôt. Le crédit d'impôt sera plafonné à 50 %, sauf en Guyane, à

Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, où le plafond sera de 60 %.

En outre, les bénéficiaires du dispositif seront obligés de conserver cinq ans les titres de la société qui sert de véhicule à l'investissement.

Pour les redevables de l'impôt sur les sociétés, l'ancien système de déduction du revenu imposable est maintenu.

Votre rapporteur, sous le bénéfice des observations qui seront formulées par le rapporteur général, se félicite du choix du gouvernement de conserver un dispositif d'aide fiscale à l'investissement.

2. Les nouveaux allègement et exonérations de charges sociales

La loi de finances pour 2000 avait prorogé jusqu'au 31 décembre 2000 les régimes d'exonérations de cotisation patronales mis en place par la loi « Perben » de 1994, en attendant que les mesures prévues dans le projet de loi d'orientation n'entrent en vigueur.

Le projet de loi procède en effet à une refonte des dispositifs d'exonération, dans un sens encore plus favorable.

Alors que la loi Perben appliquait les exonérations aux salaires correspondant au SMIC, le projet de loi porte le champ des exonérations à 1,3 SMIC.

En outre, alors que les exonérations « Perben » étaient sectorielles, les nouvelles exonérations s'appliqueront à toutes les entreprises de moins de 11 salariés, quel que soit leur secteur d'activité. Pour les entreprises de plus de 11 salariés, le principe d'exonérations sectorielles est maintenu.

Alors que 43.245 salariés étaient concernés en 1999 par l'ancien dispositif, le nouveau régime devrait couvrir 112.000 salariés. Le nombre d'entreprises susceptible de bénéficier des exonérations passe de 4.275 en 1999 à environ 29.000, soit la quasi-totalité des entreprises domiennes (96 % des entreprises des DOM ont moins de 11 salariés).

Le coût pour l'Etat de ces dispositifs s'élève à environ 3,2 milliards de francs (3,5 milliards de francs en comptant les aides au passage aux 35 heures).

E. LA CLOTURE DU COMPTE D'AFFECTION SPECIALE N°902-23 « ACTIONS EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES

DÉPARTEMENTS, DES TERRITOIRES ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER »

Le compte d'affectation spéciale 902-23 finance, à partir de ressources constituées du solde des bénéficiaires nets de l'IEDOM et de l'IEOM, des versements « à des organismes publics de caractère agricole, immobilier ou social ».

Le compte aurait été privé de ses principales ressources, celles de l'IEDOM, en 2001 puisque l'ordonnance du 19 avril 2000 a modifié le régime de l'institut d'émission des départements d'outre-mer de façon à l'intégrer dans le système européen de banques centrales (SEBC). Dans ce nouveau régime, les bénéfices de l'IEDOM sont versés à la Banque de France.

L'article 21 du projet de loi de finances pour 2001 propose en conséquence, logiquement, de supprimer le compte d'affectation spéciale.

L'inquiétude de votre rapporteur spécial porte sur la prise en charge à compter des 2001 des actions financées jusqu'ici par le compte d'affectation spéciale. Ces dépenses sont retracées dans le tableau ci-dessous :

Les dépenses CAS n° 902-23 depuis 1996

(en millions de francs)

Secteurs	Agricole	Immobilier	Social	Total
Chapitre 1 (DOM et Saint Pierre et Miquelon)				
1996	3,1	25	0	28,1
1997	2,9	2,1	0	5
1998	2,9	24,8	0	27,7
1999	1	18,3	100	119,3
2000 (au 1 ^{er} septembre)	0	1	0	1
Total chapitre 1	10	71,2	100	181,1
Chapitre 2 (Nouvelle-Calédonie, TOM et Mayotte)				
1996	4	26,1	9,2	39,3
1997	4,2	15	10,8	30
1998	3	14,3	20,7	38
1999	0	0	0,5	0,5
2000 (au 1 ^{er} septembre)	11,8	35,4	28,1	75,3
Total chapitre 2	23	90,8	69,3	183
Total général	33	162	169,3	364

Source : Assemblée nationale

Le compte d'affectation spéciale servait surtout à verser des **subventions à des sociétés immobilières** dont l'Etat est actionnaire, voire actionnaire majoritaire avec l'agence française de développement, qui financent des opérations de réhabilitation de logement.

En matière sociale, le fonds a servi à financer le nouveau « **fonds DOM** », logé et géré à la SOFARIS, à hauteur de 100 millions de francs en 1999.

Le financement par le compte d'affectation spéciale du fonds DOM

La Cour des comptes a critiqué ce financement qui « *n'est pas conforme aux textes constitutifs du compte d'affectation spéciale* » et « *aurait été plus normalement financé par le budget des charges communes qui comprend une ligne ouverte à cet effet* ».

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur, en réponse à son questionnaire budgétaire, que « *le financement par le compte d'affectation spéciale n°902-23 du nouveau fonds DOM semble autorisé par les dispositions contenues dans son texte constitutif. En effet, les recettes du compte d'affectation spéciale sont destinées à financer « des versements à des organismes publics de caractère agricole, immobilier ou social, ou au budget général » selon l'article 61 de la loi de finances pour 1990 (n° 90-935 du 29 décembre 1989). Or le fonds DOM est créé pour favoriser le développement économique et social des DOM, en facilitant l'accès au financement des entreprises domiennes et notamment des TPE.* »

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, c'est à Mayotte que la disparition des financements en provenance du compte d'affectation spéciale aurait les conséquences les plus négatives.

F. LES CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI D'ORIENTATION SUR LES FINANCES LOCALES

1. La pénalisation des communes défavorisées de métropole

L'article 33 du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer prévoit que la dotation forfaitaire des communes de l'outre-mer sera majorée chaque année de 40 millions de francs.

Il prévoit également que cette majoration sera prélevée sur les crédits de la dotation d'aménagement, qui constitue, après la dotation forfaitaire, le deuxième sous-ensemble de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Cela signifie, concrètement, que la majoration de la dotation forfaitaire des communes d'outre-mer sera financée par une réduction de 40 millions de francs des crédits de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale des communes de métropole.

Votre rapporteur considère que la péréquation en faveur des collectivités défavorisées, d'outre-mer notamment, est un objectif qu'il faut

poursuivre sans relâche, mais qu'il n'est pas acceptable de faire de la péréquation à partir de crédits déjà destinés à des collectivités défavorisées.

2. La pénalisation des départements d'outre-mer

L'alignement du RMI sur le niveau versé en métropole accroîtra fortement des charges des départements d'outre-mer puisque la loi prévoit que les départements doivent consacrer à des dispositifs d'insertion environ 20 % du montant consacré par l'Etat au versement des prestations.

Lorsque le niveau du RMI sera totalement aligné, et en admettant que le nombre de bénéficiaires reste au même niveau qu'en 2000, la charge supplémentaire pour les départements s'élèverait à environ 860 millions de francs (montant de la créance de proratisation en 2000).

Aucune compensation pour les budgets départementaux n'est prévue en contrepartie de cette charge nouvelle, le dispositif adopté au Sénat n'ayant pas été retenu en nouvelle lecture du projet de loi d'orientation par l'Assemblée nationale.

Annexe 1

Evolution des crédits de l'administration générale entre 2000 et 2001

(en milliers de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
Personnel				
31-02 Administration centrale, Indemnités et allocations diverses	11055	11663	5%	608
31-15 Personnel en service outre-mer, Indemnités et allocations diverses	40382	41978	4%	1596
31-90 Rémunérations des personnels (articles 10, 20, 30, 40, 50, 61, 62, 63, 64, 73, 80)	406814	423187	4%	16373
31-95 Services d'Etat dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, Personnel de statut local	42086	28368	-33%	-13718
31-98 Autres agents non titulaires, Rémunérations principales (articles 10, 30, 40, 50)	4007	8007	100%	4000
33-90 Cotisations sociales, Part de l'Etat (articles 10, 20, 30, 40, 51, 53)	15549	26329	69%	10780
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat (articles 10, 20, 30, 40, 51, 53)	13711	14484	6%	773
33-92 Autres dépenses d'action sociale	2198	2298	5%	100
<i>Total personnel</i>	<i>535802</i>	<i>556314</i>	<i>4%</i>	<i>20512</i>
<i>Personnel à structure constante</i>	<i>535802</i>	<i>556282</i>	<i>4%</i>	<i>20480</i>
Fonctionnement				
34-03 Frais de réceptions et de voyages exceptionnels	5575	5575	0%	0
34-96 Fonctionnement des services (articles 11, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 30, 50, 81, 83, 84, 85, 86, 87)	71299	75699	6%	4400
37-10 Administration préfectorale, Dépenses diverses	2497	2497	0%	0
37-91 Frais de justice, Réparations civiles (articles 10, 20, 40, 50)	2002	2002	0%	0
46-93 Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques	388	388	0%	0
<i>Total fonctionnement</i>	<i>81761</i>	<i>86161</i>	<i>5%</i>	<i>4400</i>
Investissement				
57-91 Equipement administratif (articles 10, 20, 30, 40, 50, 90)	15500	13165	-15%	-2335
<i>Total investissement</i>	<i>15500</i>	<i>13165</i>	<i>-15%</i>	<i>-2335</i>
Total	633063	655640	4%	22577

Annexe 2

Evolution des crédits de l'agrégat 21 « Action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale »

(en milliers de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
Personnel				
31-90 Rémunérations des personnels (articles 71, 74, 75, 76)	297013	310436	5%	13423
31-98 Autres agents non titulaires, Rémunérations principales (article 20)	9297	9043	-3%	-254
33-90 Cotisations sociales, Part de l'Etat (articles 52, 54, 55, 56)	17091	13512	-21%	-3579
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat (articles 52, 54, 55, 56)	10623	10429	-2%	-194
<i>Total personnel</i>	<i>334024</i>	<i>343420</i>	<i>3%</i>	<i>9396</i>
Fonctionnement				
34-42 Service militaire adapté, Alimentation	40781	41391	1%	610
34-96 Fonctionnement des services (articles 15, 40, 60)	57905	57905	0%	0
37-91 Frais de justice, Réparations civiles (articles 30, 60)	1070	1070	0%	0
44-03 Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon	2101700	2640000	26%	538300
46-94 Action sociale, culturelle et de coopération régionale	185890	229530	23%	43640
<i>Total fonctionnement</i>	<i>2387346</i>	<i>2969896</i>	<i>24%</i>	<i>582550</i>
<i>Fonctionnement à structure constante</i>	<i>2386646</i>	<i>2969903</i>	<i>24%</i>	<i>583257</i>
Investissement				
57-91 Equipement administratif (articles 70, 80)	6000	7380	23%	1380
<i>Total investissement</i>	<i>6000</i>	<i>7380</i>	<i>23%</i>	<i>1380</i>
Total	2727370	3320696	22%	593326

Annexe 3

Evolution des crédits de l'agrégat 22 « Action en faveur du développement économique et social »

(en milliers de francs)

	PLF 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
Fonctionnement				
36-01 Subventions aux établissements publics d'Etat en Nouvelle-Calédonie	14707	14707	0%	0
41-51 Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales des départements d'outre-mer	32000	25000	-22%	-7000
41-56 Dotations globales pour la Nouvelle-Calédonie	405718	470937	16%	65219
41-91 Subventions de caractère facultatif aux collectivités locales des départements d'outre-mer, aux budgets locaux des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie et à divers organismes	65100	55100	-15%	-10000
46-01 Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer	861580	652050	-24%	-209530
<i>Total fonctionnement</i>	<i>1379105</i>	<i>1217794</i>	<i>-12%</i>	<i>-161311</i>
<i>Total à structure constante</i>	<i>1379105</i>	<i>1179469</i>	<i>-14%</i>	<i>-199636</i>
Investissements				
58-01 Infrastructures de Guyane	18250	12000	-34%	-6250
65-01 Aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte	918000	950000	3%	32000
67-51 Travaux divers d'intérêt local	13048	2500	-81%	-10548
67-54 Subventions d'équipement aux collectivités pour les dégâts causés par les calamités publiques	0	0		0
68-01 Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (section générale)	217500	250150	15%	32650
68-03 Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (sections régionale et départementale)	0	0		0
68-90 Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (section générale)	143984	146000	1%	2016
68-92 Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (section des territoires et de la Nouvelle-Calédonie)	2500	0	-100%	-2500
68-93 Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie	320414	260414	-19%	-60000
<i>Total investissements</i>	<i>1633696</i>	<i>1621064</i>	<i>-1%</i>	<i>-12632</i>
Total	3012801	2838858	-6%	-173943

RECHERCHE

Rapporteur spécial : M. René TREGOUËT

I. VUE D'ENSEMBLE

A. LE BCRD

Le BCRD (Budget civil de recherche et de développement technologique) regroupe l'ensemble des crédits consacrés aux dépenses civiles de recherche et de développement technologique de l'Etat par les différents ministères (y compris celui de la Défense).

Il doit s'élever, en 2001, à :

- 55,86 milliards s'agissant des dépenses courantes de l'exercice (dépenses ordinaires + crédits de paiement), soit + 2,2 % par rapport à 2000 ;

- 24,3 milliards en autorisations de programme, ce qui correspond à une progression de + 6,4 % par rapport à l'année qui s'achève.

BCRD 2000 - SYNTHESE DES DOTATIONS DES MINISTERES

MINISTERES	DO			AP			LFI 2000	PI
	LFI 2000	PLF 2001	Variation	LFI 2000	PLF 2001	Variation		
			%			%		
Affaires étrangères	905,22	922,84	1,9					
- Actions culturelles	28,72	29,72	3,5					
- CERN	666,10	657,69	-1,3					
-Autres org. internationales	210,40	235,43	11,9					
Agriculture, pêche	73,74	74,38	0,9	62,00	67,00	8,1	69,24	
Culture	422,42	433,11	2,5	307,10	315,10	2,6	306,10	
- Culture hors CSI	132,64	142,61	7,5	70,10	76,10	8,6	70,10	
- CSI	289,78	290,50	0,2	237,00	239,00	0,8	236,00	
Recherche	26 593,53	26 416,97	-0,7	13 465,25	14 362,07	6,7	13 267,94	
Education nationale	584,21	611,72	4,7	2 002,06	2 177,20	8,7	2 002,06	
-Enseignement supérieur	504,33	532,55	5,6	2 002,06	2 177,20	8,7	2 002,06	
-Enseignement scolaire	79,88	79,17	-0,9					
Défense				1 500,00	1 250,00	-16,7	1 500,00	
Environnement	14,63	1 354,90	ns	70,00	83,97	20,0	67,79	
- Environnement hors IPSN	14,63	20,40	39,4	70,00	83,97	20,0	67,79	
-IPSN		1 334,50						
Equipement et transports	139,89	140,03	0,1	2 140,19	2 517,55	17,6	1 771,35	
-progr.aéro+av.civile				1 776,00	2 161,00	21,7	1 420,00	
-Météo-France	93,36	90,59	-3,0	260,00	265,00	1,9	250,00	
-Autres (urbanisme, mer, TT)	46,53	49,45	6,3	104,19	91,55	-12,1	101,35	
Logement	136,78	137,86	0,8	38,50	38,37	-0,3	37,77	
Industrie	3 633,61	2 917,16	-19,7	3 247,00	3 477,00	7,1	2 971,50	
-Ecoles Mines	225,01	230,72	2,5	26,00	26,00	0,0	26,00	
-Rech.industrielle + ATOUT	19,50	21,00	7,7	2 046,00	2 276,00	11,2	1 897,00	
- ANVAR	258,60	257,44	-0,4	800,00	800,00	0,0	673,50	
- CEA	3 130,50	2 408,00	-23,1	375,00	375,00	0,0	375,00	
Intérieur				2,50	2,00	-20,0	3,50	
Justice	5,60	5,80	3,6					
Plan	53,76	53,91	0,3	3,00	3,30	10,0	4,60	
Emploi	38,22	38,90	1,8					
Santé	38,71	39,07	0,9	6,00	6,00	0,0	4,95	
Total BCRD	32 640,32	33 146,66	1,6	22 843,60	24 299,56	6,4	22 006,80	
Total BCRD hors minist Recherche	6 046,79	6 729,69	11,3	9 378,35	9 937,49	6,0	8 738,86	

CSI : Cité des Sciences et de l'Industrie

B. ATOUT : procédure d'aide à la diffusion des techniques

LE BUDGET DU MINISTÈRE DE LA RECHERCHE

Dans cet ensemble, les crédits du ministère de la recherche, qui a retrouvé son autonomie vis-à-vis de l'éducation nationale, au printemps dernier, évoluent, globalement, de la façon suivante :

- concernant la somme des dépenses ordinaires et des crédits de paiement, les 40 milliards de francs sont dépassés (le total est de 40,268 milliards). Toutefois, l'augmentation n'est que de 1 % (+ 0,7 % à structure constante) ;

- mais la progression des autorisations de programme (14,36 milliards) semble plus satisfaisante (+ 6,7 %). Elle l'est cependant moins, envisagée à structure constante (+ 4,6 %).

Les principaux changements de périmètres qui affectent le budget du ministère de la recherche concernent :

- le regroupement au sein du budget de l'industrie de l'ensemble des subventions de fonctionnement versées au CEA civil (- 205,6 MF) ;

- le transfert à partir du budget de l'enseignement scolaire des dépenses de fonctionnement (hors personnel) du ministère, comme suite à son retour au statut de département ministériel de plein exercice (+ 55 MF) ;

- un versement, en cours de gestion 2001, d'une participation du ministère de la défense aux dépenses spatiales du CNES à double finalité, civile et militaire (+ 250 MF).

Au total, les transferts au bénéfice du ministère sont plus importants que ceux effectués à son détriment, ce qui explique que l'évolution du budget à structure constante (+ 0,7 %) soit moins favorable que celle à structure variable (+ 1 %).

Cependant, le ministère de la recherche est censé coordonner la détermination, la répartition et l'exécution de l'ensemble du BCRD. Il est chargé, notamment, « d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de recherche universitaire. »

L'évolution du BCRD peut donc être considéré comme plus significative que celle du seul budget de la recherche stricto-sensu directement affecté au ministère de la rue Descartes.

Il n'en demeure pas moins que l'objet du rapport spécial de la commission, que préfigure la présente note de présentation, est limité au budget du ministère de la recherche, lequel représente plus de 70 % du BCRD.

II. EXAMEN DÉTAILLÉ DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA RECHERCHE

A. RÉPARTITION

Le « bleu » de la recherche distingue deux agrégats :

- un agrégat correspondant aux dépenses des organismes de recherche (36,67 milliards, soit 91,7 % du budget) ;

- un autre regroupant les interventions directes du ministère (3,3 milliards, soit les 8,3 % restant).

Le tableau de la page suivante rend compte, de façon détaillée, de l'évolution des crédits au sein de chacune de ces deux grandes catégories de dépenses :

1. Les organismes de recherche

Avant d'analyser les priorités retenues, il peut être observé que les organismes de recherche se subdivisent en :

- établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) : 22,9 milliards, 62,3 % du total des dépenses considérées ;

- établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) : 13,2 milliards, 32,8 % des dépenses ;

- institutions de recherche (instituts, fondations, associations, etc... à but non lucratif) spécialisés dans les sciences du vivant : 716 MF, 4,9 % du total.

Les subventions de l'Etat couvrent 87 % du budget des EPST et sont affectées pour plus de 70 % à leurs dépenses de personnel.

BCRD 2000 - Synthèse des dotations du budget de la recherche et de la technologie

	DO			AP			CP	
	LFI 2000	PLF 2001	Var. en %	LFI 2000	PLF 2001	Var. en %	LFI 2000	PLF 2001
ORGANISMES DE RECHERCHE	24 670,50	24 526,46	-0,6	11 853,28	12 469,07	5,2	11 997,73	12 395,79
EPST	18 535,17	18 466,29	-0,4	4 244,38	4 668,80	10,0	4 235,54	4 526,71
INRA	3 020,39	2 977,00	-1,4	535,00	583,20	9,0	540,80	572,58
CEMAGREF	224,40	226,78	1,1	28,36	40,36	42,3	28,36	39,16
INRETS	183,93	184,53	0,3	41,60	44,10	6,0	41,02	44,02
LCPC	229,60	228,73	-0,4	47,90	48,90	2,1	45,52	48,80
INRIA	344,49	389,86	13,2	169,60	189,60	11,8	169,30	184,80
CNRS	11 525,04	11 432,03	-0,8	2 576,90	2 802,90	8,8	2 566,48	2 695,14
INSERM	2 060,28	2 072,11	0,6	637,00	738,02	15,9	635,90	723,91
INED	65,29	65,83	0,8	23,91	26,11	9,2	23,91	25,69
IRD	881,75	889,38	0,9	184,11	195,61	6,2	184,25	192,61
Réserve d'emplois	7,37		ns					
EPIC	5 400,88	5 344,21	-1,0	7 608,90	7 800,27	2,5	7 762,19	7 869,08
IFREMER	519,56	526,38	1,3	406,60	475,96	17,1	411,47	434,32
CIRAD	582,09	589,00	1,6	155,00	157,45	1,6	154,96	156,20
ADEME	50,70	50,28	-0,8	134,00	129,02	-3,7	133,02	129,02
BRGM	247,17	247,82	0,3	94,80	98,34	3,7	94,84	96,24
IFRTP	55,86	71,73	28,4	33,50	34,50	3,0	32,90	33,30
CNES (hors crédits Défense)	915,00	915,00	0,0	6 410,00	6 530,00	1,9	6 560,00	6 645,00
CEA (hors crédits Industrie)	3 030,50	2 944,00	-2,9	375,00	375,00	0,0	375,00	375,00
FONDACTIONS ET GIP	734,45	715,96	-2,5	0,00	0,00		0,00	0,00
Institut Pasteur Paris	337,43	341,43	1,2					
Institut Pasteur DOM-TOM+étranger	47,46	50,46	6,3					
Institut Pasteur Lille	39,86	41,06	3,0					
Institut Curie	37,21	38,01	2,1					
Autres institutions de recherche	2,00	2,00	0,0					
Autres centres anticancéreux	2,00	2,00	0,0					
CEPH	29,49	FNS	-100,0					
ANRS	239,00	241,00	0,8					
CREDITS D'INTERVENTION	1 923,03	1 890,51	-1,7	1 612,00	1 893,00	17,4	1 270,21	1 455,00
CNER	4,51	4,51	0,0					
Moyens de fonctionnement des services		55,00	ns					
Actions d'incitation, d'info. & de com.	173,52	216,00	24,5					
Formation à et par la recherche	1 745,00	1 615,00	-7,4					
Information & cult. scient. & techn.				7,00	8,00	14,3	6,00	6,50
Soutien à la recherche et à la techn.				905,00	1 000,00	10,5	670,00	720,50
FNS (hors CNS et CNG)				700,00	885,00	26,4	565,00	718,00
Information scientifique et techn.		239,00	ns	0,00		ns	29,21	10,00
TOTAL FASCICULE RECHERCHE	26 593,53	26 416,97	-0,7	13 465,28	14 362,07	6,7	13 267,94	13 850,79

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 INRIA : Institut national de recherche en informatique et en automatique - INED : Institut national d'études démographiques - CIRAD : centre de coopération internationale en recherche agronomique et IFREMER : Institut français pour l'exploitation de la mer - BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières - CEPH : centre d'étude du polymorphisme humain - IFRTP : Institut français pour la polaire - CNS : Centre national de séquençage - CNG : Centre national de génotypage - CNER : Centre national d'évolution de la recherche - ANRS : Agence nationale pour la recherche sur le Sida

Elles ne financent, en revanche, que 63 % du budget des EPIC, 28 % seulement de ces subventions étant consacrées aux dépenses de personnel des établissements concernés.

Au total, l'INRA, le CNRS, l'IRD, l'INSERM, le CNES et le CEA¹, dont les subventions dépassent le milliard de francs, mobilisent près de 90 % des crédits des organismes de recherche (87,6 %), soit 32,33 milliards au profit de 6 organismes sur plus d'une vingtaine...).

La part du CNRS et du CNES avoisine les 60 % (58,45 %). En y ajoutant celles de l'INRA et du CEA, quatre établissements consomment plus de 80 % (84,6 %) des crédits destinés aux organismes de recherche dont la structure de financement apparaît ainsi comme à la fois assez dispersée (quant au nombre de bénéficiaires de subsides de l'Etat) et très concentrée (de par l'inégalité du montant des subventions versées).

2. Les interventions du ministère

Les interventions du ministère s'effectuent essentiellement par l'intermédiaire de deux fonds dont l'affectation n'est pas connue à l'avance :

- le **Fonds national de la science** (718 MF en crédits de paiement et 885 MF d'autorisations de programme) ;

- le **Fonds de la recherche et de la technologie** (680,5 MF en crédits de paiement et un milliard en autorisations de programme).

Au total, ces deux Fonds mobilisent plus de 40 % des crédits d'intervention du ministère (DO + CP), la quasi totalité des autorisations de programme considérées (99,5 %) et 13 % de l'ensemble de celles du ministère.

B. PRIORITÉS ET PRINCIPALES MESURES NOUVELLES

1. Etat des lieux

Les effectifs de la recherche publique sont actuellement d'environ 64.000 personnes :

- 44.309 dans les EPST (dont 26.793 ingénieurs et techniciens) ;

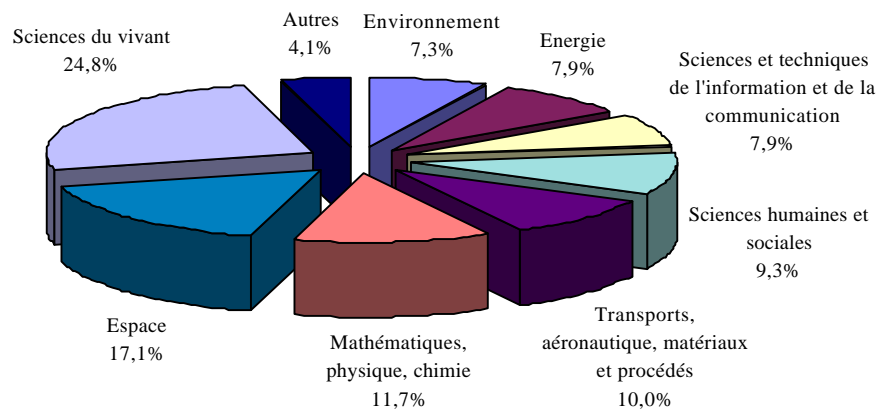
¹ Pour les sigles, voir notes en bas des tableaux précédents

- 18.664 dans les EPIC ;

- 1.019 dans les organismes (instituts et fondations...) spécialisés dans les sciences du vivant.

Par principaux domaines scientifiques, la ventilation des dépenses du BCRD est, en 2000, la suivante :

Le BCRD 2000 par grands domaines scientifiques



2. Définition des objectifs

Les priorités de ce budget concourent à un même objectif : améliorer la contribution de la recherche française aux attentes de notre société (en matière de croissance et d'emploi, de santé et d'environnement...).

Cela suppose un progrès non seulement des connaissances scientifiques et techniques mais de leur valorisation, un rajeunissement des effectifs de chercheurs, un redéploiement vers des disciplines (ou des champs d'investigation interdisciplinaires) les plus importantes dans lesquelles, soit nous sommes en retard (sciences de la vie, technologies de l'information), soit des besoins nouveaux apparaissent (piles à combustible, maladies à prions...).

Ces priorités peuvent se décliner de diverses façons, du point de vue de l'emploi scientifique ou sur le plan thématique, instrumental, méthodologique...

3. Principales mesures

a) Du point de vue de l'emploi scientifique

Après une pause en 2000, sous le prétexte d'un accroissement des départs naturels à la retraite, 2001 sera marqué par une reprise d'un mouvement significatif de créations d'emplois, dans une démarche d'anticipation tendant à éviter des recrutements « en accordéon » au cours des années à venir.

130 emplois de chercheurs (+ 18 MF) et 135 d'ingénieurs techniciens (+ 14,7 MF) seront créés en 2001.

Mais la politique gouvernementale de l'emploi scientifique passe aussi par des mesures qualitatives (améliorations des carrières, homogénéisation et simplification des corps) ou tendant à promouvoir la mobilité des chercheurs (au sein du secteur public ou entre secteur public et privé).

La formation à la recherche (200 allocations supplémentaires en 2001) et l'accueil de « post doctorants » dans les établissements publics de recherche et les entreprises privées sont également encouragés.

b) du point de vue thématique

Les créations d'emplois qui viennent d'être évoquées, comme d'autres mesures d'affectation de crédits décrites ci-après, privilégient les disciplines jugées prioritaires, notamment :

- les **technologies de l'information** (58 créations d'emplois de chercheurs et autant d'ingénieurs techniciens bénéficient à l'INRIA. Par ailleurs, le tiers des 35 emplois créés au CNRS sera affecté à son futur département spécialisé dans ce domaine) ;

- les **sciences du vivant** (création de 35 emplois à l'INSERM et affectation des 2/3 des 35 emplois créés au CNRS au département de cet établissement compétent dans les disciplines concernées...).

c) du point de vue des instruments

Le budget de la recherche pour 2001 favorise :

- soit les instruments d'intervention directe du ministère (Fonds nationaux de la science et de la recherche technologique) ;

- soit les organismes de recherche spécialisés dans les disciplines prioritaires.

Le **Fonds national de la science** (FNS) doit connaître à nouveau, en 2001, une forte progression (+ 26,4 % en AP et + 27,1 % en CP). Cet accroissement servira essentiellement à financer des recherches dans le domaine des sciences du vivant (génomique, post génome...) auxquelles ont déjà été consacrés les 2/3 de la dotation pour 2000. C'est un instrument non seulement de financement, mais de coordination des recherches fondamentales des laboratoires publics.

L'augmentation du **Fonds de la recherche et de la technologie** (FRT) est moins spectaculaire (+ 10,5 % en AP et + 7,5 % en CP). Néanmoins, le cap symbolique du milliard de francs sera atteint en 2001 en autorisations de programme.

Devraient être privilégiées, là encore, les sciences du vivant et les technologies de la communication (250 MF, soit 25 % des AP chacune) ainsi que la création d'entreprises et d'autres actions en réseau. Une des missions du FRT est de favoriser les partenariats entre recherche publique et privé. Par ailleurs, les aides du Fonds ont été réorientées vers les PME (38 % des crédits leur sont consacrés, contre 21 % pour les grands groupes).

Parmi les organismes de recherche, sont plus particulièrement favorisés **I'INRIA** (+ 11,3 % en AP et CP) et **I'INSERM** (+ 100 MF environ, soit + 3,7 % pour le total DO + CP, mais + 15,9 % en AP et + 13,8 % en CP).

Cependant, du fait notamment de la progression des subventions d'investissement de ce budget, les moyens des laboratoires publics de recherche (y compris universitaires) devraient, dans l'ensemble, être renforcés de façon significative sans que les TGE (très grands équipements) soient pour autant négligés. La construction à Saclay du synchrotron Soleil devrait, en particulier, démarrer dès 2001 (1,2 milliard sur les 1,8 milliard du coût total de cet équipement étant pris en charge par les collectivités locales sur la période 2001-2008).

d) du point de vue méthodologique

Sont privilégiés, non seulement l'emploi scientifique, les disciplines prioritaires et les instruments qui leur sont consacrés, mais aussi un certain type d'actions qui associent différents partenaires.

On peut citer :

- les actions concertées incitatives (ACI), soutenues par le FNS, à caractère souvent interdisciplinaires ou portant sur des thématiques nouvelles

et tendant à rattraper certains retards ou à aider de jeunes chercheurs (ACI « Blanche ») ;

- les groupements d'intérêt public (GIP) constitués, par exemple, dans le domaine de la génétique ;

- les réseaux de recherche, comme PREDIT¹, dans le domaine des transports ou le RNRT², dans celui des technologies de l'information et de la communication, aidés par le FRT ;

- les centres nationaux de recherche technologique (CNRT), structures de partenariat public-privé lancées en 2000, destinées à développer, en un site donné et sur des thèmes précis, de nouvelles collaborations entre les laboratoires publics et les grands groupes industriels (auxquels peuvent se joindre des PME-PMI).

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Une simple embellie ou l'amorce d'un redressement durable ?

a) Certaines évolutions sont incontestablement positives, en particulier ;

- la reprise des créations d'emplois de chercheurs et de techniciens ;

- la progression des autorisations de programme du ministère (+ 4,6 % à structures constantes) ;

- le renforcement des moyens de l'INRIA et de l'INSERM dans la logique de la priorité donnée aux technologies de l'information et aux sciences du vivant.

b) Cependant, la progression du BCRD (+ 2,2 %), certes supérieure à celle de l'ensemble des budgets civils (+ 1,6 %) s'explique, en partie, par le démarrage du développement de l'Airbus gros porteur A3XX (les dépenses correspondantes augmentent de 22 % pour atteindre 1.140 MF en 2001).

En tout état de cause, cet accroissement, et a fortiori, celui, très modeste, du budget du ministère de la recherche (+ 0,7 % à structures constantes) sont inférieurs à la croissance économique prévue (+ 4,8 % en

¹ PREDIT : Programme de recherche et de développement pour l'innovation technologique dans les transports

² RNRT : Réseau national de recherche en télécommunications

valeur), dont la science et la technologie constituent pourtant l'un des principaux moteurs.

Il est nettement moins marqué aussi que celui d'autres budgets tels l'environnement (+ 8,2 %) ou l'intérieur (+ 4,4 %).

c) En matière de dépenses publiques de recherche civile, la France se place certes au deuxième rang dans le monde, mais du fait d'une certaine faiblesse de l'effort de nos entreprises, nous nous situons assez loin des Etats-Unis et du Japon en ce qui concerne le ratio DIRD (dépense intérieure de recherche et développement)/PIB (2,18 % au lieu de 2,74 % et 3,03 %). Le fait que nos partenaires européens, dont nous sommes solidaires, ne fassent pas mieux que nous, à l'exception de la Suède (3,7 %) ne saurait nous rassurer.

Plus grave encore, notre handicap a eu tendance à s'accroître, le ratio en question ayant constamment diminué en France, depuis 1993, du fait, notamment, d'une croissance budgétaire en général inférieure à celle du PIB et parfois même à la hausse des prix.

Une nouvelle baisse a pu être évitée en 1999 grâce à un effort accru du secteur privé (qui finance désormais 63,1 % de la DIRD).

Il est souhaitable que cette tendance à une implication croissante des entreprises dans les dépenses de recherche se renforce, afin que ce secteur, bien qu'il soit très prioritaire, puisse contribuer à l'indispensable effort de diminution des prélèvements obligatoires.

Les crédits correspondants -dont l'utilisation doit être rigoureusement évaluée (cf. plus loin)- sont cependant, potentiellement très rentables pour les finances publiques (les start-up d'aujourd'hui aidées par ce budget, sont les gros contribuables et cotisants de demain).

2. Concernant les TGE (très grands équipements)

Les dépenses en faveur des TGE ne sont plus sommairement considérées comme s'effectuant au détriment des laboratoires.

a) Votre rapporteur se réjouit :

- de la décision de construire à Saclay le synchrotron de troisième génération Soleil ;

- de la poursuite de la mission d'astronomie spatiale « COROT » ;

- des décisions prises en faveur du renouvellement de la flotte de recherche océanographique de l'IFREMER ou du renforcement des moyens d'affrètement de navires par l'IFRTP (institut français pour la recherche et la technologie polaires) ;

- enfin, de l'augmentation de la dotation consacrée au programme de satellites d'observation météorologiques (+ 45 MF) considérés, pourtant, comme non scientifiques !

b) Mais les TGE méritent une réflexion concernant leur définition et un effort de programmation (notamment en matière spatiale, voir observation suivante).

c) Plus ponctuellement, votre rapporteur compte interroger le ministre sur :

- les délais dans lesquels sera constituée une société civile en mesure de piloter efficacement le projet « Soleil » ;

- les conditions d'attribution dans les mers australes du navire Marion Dufresne (répartition entre usages scientifiques et touristiques...).

3. Concernant les dépenses spatiales

La subvention versée au CNES diminue de 130 millions de francs.

a) Le Gouvernement explique cette diminution par :

- une augmentation moindre que prévue de la contribution à l'agence spatiale européenne en raison des excédents de trésorerie dont celle-ci dispose ;

- un étalement du programme franco-américain de retour d'échantillons martiens, dont l'échéance est repoussée de deux ans à 2007 ;

- un répit avant le démarrage de nouveaux programmes.

b) Mais le CNES fait observer qu'il avait déjà tenu compte de ces évolutions dans ses demandes budgétaires initiales et que l'arbitrage effectué est incompatible avec le respect du calendrier d'exécution de son plan stratégique à moyen terme.

Devraient être notamment retardés ou réduits, les engagements de moyens consacrés à la réalisations d'objectifs pourtant très importants tels que :

- la recherche et développement en télécommunications spatiales ;

- notre contribution au programme capital de positionnement par satellite Galiléo (au profit de l'Italie, en rivalité avec nous, qui a mesuré toute l'importance des enjeux en cause)

- la réalisation d'un nouvel étage supérieur cryotechnique de la fusée Ariane V, plus performant et réallumable (ce qui est indispensable au lancement, par grappe, de constellations de satellites défilants de télécommunications) ;

c) A ce sujet, votre rapporteur voudrait faire observer que :

- l'espace, comme les TGE, doit faire l'objet d'une programmation budgétaire à moyen terme qui évite de sacrifier aux nécessités du court terme les moyens essentiels à l'avenir de notre recherche ;

- La composante spatiale des technologies de l'information représente, pour notre économie, un enjeu industriel et commercial majeur.

Les arbitrages budgétaires effectués ne doivent pas nous conduire à restreindre les moyens que nous lui consacrons en nous laissant contraindre, par ailleurs, par des contributions démesurées à certaines coopérations (station orbitale, exploration de Mars, ou même, développement d'Ariane V dont nous avons assumé jusqu'à 75 % de certains surcoûts !)

- L'Europe consacre cinq fois moins de ressources à l'espace que les Etats-Unis.

Or, il s'agit d'un enjeu majeur d'un point de vue non seulement scientifique mais stratégique et économique.

Il importe à cet égard de développer les recherches et les applications « duales » (c'est-à-dire à la fois civiles et militaires). Le programme Galiléo est exemplaire de ce point de vue.

Or, la contribution du budget de la Défense aux dépenses spatiales devrait diminuer de 250 MF en 2001 !

4. Concernant l'emploi scientifique

a) Votre rapporteur compte interroger le ministre au sujet de l'impact sur le budget du CNRS des détachements d'agents de cet établissement dans différents ministères et diverses administrations.

b) Concernant les « post-doctorants », différentes initiatives ont été prises par le Gouvernement (aide au recrutement par les entreprises, créations d'emplois d'enseignants-chercheurs), mais, dans les organismes publics et le CNRS en particulier, se pose un problème d'insuffisance des rémunérations proposées.

Les procédures de financement communautaire apparaissent, enfin, d'une lourdeur excessive en la matière.

c) Il est dommage que les représentants de l'administration se privent, lorsqu'ils participent à des conférences internationales sur l'environnement, des conseils des scientifiques français compétents dans ce domaine (ce qui n'est pas le cas, par exemple, de la délégation américaine).

5. Concernant l'évaluation de la recherche

Votre rapporteur compte réitérer dans son rapport sur le budget de 2001, ses observations de l'an dernier, concernant la nécessité vitale d'améliorer l'appréciation non seulement des travaux des chercheurs mais de l'efficacité des aides publiques (y compris aux universités), notamment en matière technologique (s'agissant, en particulier, du FRT).

6. Un certain nombre de décrets d'application de la loi sur l'innovation et la recherche du 12 juillet 1999 ne sont toujours pas parus !

Il s'agit notamment de la mise en place de services d'activités industrielles et commerciales (SAIC) dans les établissements d'enseignement supérieur.

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I - SERVICES GÉNÉRAUX

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

Le budget des Services généraux du Premier ministre constitue l'un des quatre fascicules budgétaires des services du Premier ministre ¹.

Comme les années précédentes, le budget des Services généraux du Premier ministre pour 2001 recouvre une grande variété de dépenses.

- Ainsi, il comprend les dotations de **trois cabinets ministériels** (Premier ministre, ministre des relations avec le Parlement et ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat) ainsi que les **fonds spéciaux**.

- Sont également inscrits à ce budget les crédits destinés aux **services et organismes rattachés au Premier ministre**. Il s'agit du Secrétariat général du gouvernement (SGG) ainsi que des directions, services, commissariats, délégations, conseils et missions² dont la gestion administrative et budgétaire est assurée par la direction des services administratifs et financiers, placée auprès du SGG.

- Enfin, y figurent les crédits alloués à **sept autorités administratives indépendantes**, soit deux de plus que l'an dernier : le Médiateur de la République, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission consultative du secret de la défense nationale, le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

¹ Les trois autres concernent le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), le Conseil économique et social et le Plan ; le budget des Services généraux du Premier ministre représente environ 90 % de l'ensemble de ces crédits.

² Hors les directions et services d'administration centrale, on dénombre chaque année environ une soixantaine d'organismes divers rattachés au Premier ministre.

Ce budget est ventilé en **quatre agrégats** qui ne sont pas tous étudiés par la présente note de présentation et qui ont été modifiés cette année : l'agrégat 31 (Premier ministre, ministres et administration générale), l'agrégat 21 (Fonction publique), l'agrégat 22 (Politique de la communication) et l'agrégat 32 (Autorités administratives indépendantes).

Les crédits de ces quatre agrégats représentent l'ensemble des dotations affectées aux Services généraux du Premier ministre. Les moyens destinés à la politique de la communication et au CSA (agrégats 22 et une partie de l'agrégat 32) font l'objet d'études plus détaillées dans les notes de présentation des crédits de la communication et de la presse. En outre, les observations relatives à la fonction publique (agrégat 21) font l'objet d'un rapport séparé¹.

I. POUR 2001, UN BUDGET DE PRÈS DE 6,5 MILLIARDS DE FRANCS, EN HAUSSE DE PLUS DE 32 %

A. UN BUDGET DE PRÈS DE 6,5 MILLIARDS DE FRANCS

1. Ce n'est pas un « petit budget »

Les crédits demandés pour le budget 2001 des Services généraux du Premier ministre (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à **6,434 milliards de francs**.

Même si ce budget oscille traditionnellement autour de 0,5 % des crédits et des dépenses de l'Etat, il ne faut pas le considérer comme un « petit budget » : il est mieux doté que le budget de l'environnement, celui de l'aménagement du territoire ou encore celui de la jeunesse et des sports.

2. Une hausse de plus de 32 % pour 2001

Ce budget pour 2001 est **en hausse de + 32,3 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2000.

Entre 1997 et 1999, le montant global de ce budget a été stable autour de 4 milliards de francs. L'augmentation de 2000 (+ 18,5 %) a rompu cette

¹ Rapport spécial « Fonction publique » de M. Gérard Braun, rapporteur spécial.

logique de stabilité nominale et l'augmentation en 2001 est encore plus spectaculaire (+ 32,3 %).

L'augmentation des crédits demandée pour 2001 s'explique pour l'essentiel par l'évolution de **l'agrégat 22 - Politique de la communication**, comme le montre le tableau ci-dessous. Les crédits demandés pour cet agrégat connaissent en effet une progression de 71 %¹ (elle était déjà de 81 % entre 1999 et 2000).

Evolution des crédits sur 2000-2001, par agrégat

Agrégat	PLF 2000	PLF 2001	Evolution (%)
31 (administration)	1.536.094.438 F	1.717.583.444 F	+ 12 %
21 (fonction publique)	1.316.687.108 F	1.422.722.081 F	+ 8 %
22 (communication)	1.768.200.000 F	3.032.900.000 F	+ 71 %
32 (AAI)	241.596.097 F	260.690.459 F	+ 8 %
TOTAL	4.862.577.643 F	6.433.895.984 F	+ 32 %

Source : Services généraux du Premier ministre.

Toutefois, quel que soit l'agrégat considéré, l'augmentation est largement supérieure au taux de 1,5 % affiché pour l'ensemble des budgets civils de l'Etat : **hors audiovisuel public, ce budget connaît encore une progression de 7,8 %.**

B. UN BUDGET TIRÉ PAR L'AUGMENTATION DE SES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Le tableau suivant fournit le détail des évolutions des crédits par grande nature de dépenses. L'augmentation générale de 32 % du budget est la résultante de deux évolutions contrastées entre :

- **les dépenses ordinaires** (titres III et IV) qui **augmentent de 34 %** (elles avaient déjà augmenté de 28 % l'an dernier),
- **et les dépenses en capital** (titre V) qui **diminuent de 8 %** (elles diminuaient de 37 % l'an dernier).

¹ 5,6 millions de francs de mesures nouvelles pour les abonnements auprès de l'Agence France-Presse, 3,4 millions de francs de mesures nouvelles pour le fonds d'aide à la presse quotidienne nationale ayant de faibles ressources publicitaires, et surtout 1,264 milliard de francs de mesures nouvelles au titre de la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision, etc.

Crédits 2000 et 2001 par grande nature de dépenses (en francs)

Nature des dépenses	LFI 2000	PLF 2001	Evolution (%)
Dépenses ordinaires	4.630.947.643	6.221.895.984	+ 34 %
Dépenses en capital	231.630.000	212.000.000	- 8 %
Total (1) + (2)	4.862.577.643	6.433.895.984	+ 32 %
Autorisations de programme	246.000.000	312.000.000	+ 27 %

Source : Services généraux du Premier ministre.

1. Les dépenses ordinaires augmentent très fortement (+ 34 %)

Le budget des Services généraux du Premier ministre est essentiellement un **budget de fonctionnement**. En effet, les dépenses ordinaires (titres III et IV) représentent près de **97 % de ce budget**.

Crédits demandés pour 2001 par titre

(en millions de francs)

Crédits demandés pour 2001	Montant	Part dans le total (en %)
. Titre III - Moyens des services	3.578	56 %
. Titre IV - Interventions publiques	2.644	41 %
. Titres III et IV (dépenses ordinaires)	6.222	97 %
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (dépenses en capital - crédits de paiement)	212	3 %
TOTAL	6.433	100 %

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

a) Impact des dépenses de communication et de fonction publique

L'évolution générale des dépenses ordinaires (+ 34 %) s'explique en partie par l'augmentation des crédits demandés pour l'agrégat 22 (Politique de la communication) dont l'évolution a été indiquée plus haut (+ 71 % pour un agrégat qui représente plus de 47 % du budget) mais aussi celle de l'agrégat 21

(Fonction publique) qui enregistre à titre d'exemple 49 millions de francs supplémentaires en 2001 au titre des prestations interministérielles d'action sociale ou encore 15 millions de francs supplémentaires pour les opérations interministérielles de formation.

b) Agrégat 31 -Premier ministre, ministres, administration générale

Le montant de l'agrégat 31 augmente pour plusieurs raisons :

- la création de **53 postes budgétaires supplémentaires** : 16 emplois destinés à compenser les effets de la réforme du service national, 6 emplois liés à la création du conseil d'orientation des retraites, 22 emplois « traduisant l'adaptation des moyens aux missions des services », 9 emplois au titre de la titularisation d'agents contractuels ;

- le transfert de **20 postes budgétaires** concernant des emplois occupés par des agents actuellement mis à la disposition des Services généraux du Premier ministre (en particulier de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, MILDT, *cf. infra*), par différents départements ministériels ;

- le transfert de **51 emplois** destinés à permettre de pourvoir les emplois de secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) et de chargés de mission « nouvelles technologies » auprès de ces derniers ;

- les **crédits destinés au conseil d'orientation des retraites** (9,7 millions de francs sur le 31-02 ; six emplois budgétaires et quatre emplois non budgétaires).

Il faut rappeler en outre, que le budget des Services généraux du Premier ministre réalise une économie de 3 millions de francs avec la **suppression du Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes (CHEAM)** et une économie de 9,6 millions de francs avec **le transfert des crédits de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)** au budget du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN).

c) Agrégat 32 - AAI

L'agrégat 32 voit ses crédits augmenter pour tenir compte de la création en 2000 de deux nouvelles autorités : « la défenseure » des enfants (un emploi budgétaire et huit emplois non budgétaires) et la Commission de déontologie de la sécurité (3 emplois budgétaires).

Les crédits 2000 et 2001 des autorités administratives indépendantes¹

Autorité administrative indépendante	LFI 2000	PLF 2001	Evolution (%)
Médiateur (37-05)	26.920.000	26.060.000	- 3,1 %
Contrôle des interceptions de sécurité (37-11)	2.282.776	2.342.032	+ 2,6 %
Secret de la défense nationale (37-13)	1.155.265	1.170.265	+ 1,3 %
Lutte contre le dopage (37-14)	4.733.404	4.733.404	0 %
Défenseur des enfants (37-15)	-	9.000.000	création
Commission nationale de déontologie de la sécurité (37-16)	-	2.700.000	création

Source : Services généraux du Premier ministre.

d) Les emplois

Tableau récapitulatif de l'évolution du nombre des emplois depuis 1996

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Services permanents	1.161	1.139	1.141	1.161	1.239	1.364
Autres services	295	291	291	241	248	254
<i>dont AAI</i>	<i>222</i>	<i>221</i>	<i>221</i>	<i>221</i>	<i>221</i>	<i>243²</i>
Total général	1.456	1.430	1.432	1.402	1.487	1.618

Source : Services généraux du Premier ministre.

L'effectif budgétaire a donc **cru de 15,4 % en deux ans pour atteindre plus de 1600 personnes**. De plus, à ces effectifs, il convient d'ajouter quelques 411 mises à disposition en provenance d'autres ministères, qui représentent donc environ 25 % des effectifs réels.

¹ Sauf les crédits du CSA.

² On notera quelques incertitudes sur les chiffres transmis : les Services généraux du Premier ministre indiquent 243 emplois dans les AAI pour 2001 alors que le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie annonce le chiffre de 237 emplois.

2. Les dépenses en capital en diminution de 8 %

Le budget des Services généraux du Premier ministre recouvre un patrimoine immobilier important : 64.800 m² dont 31.410 dans des locaux classés « monuments historiques ».

Les **crédits de paiement** demandés pour 2001 sont en diminution de 8 % par rapport à ceux de 2000. Cette évolution résulte de situations très contrastées : l'équipement des cités administratives voit ses crédits diminuer de 40 %, les dépenses d'équipement du SGG augmentent de 22 %, un crédit de 30 millions de francs destiné à financer le logement social des fonctionnaires exerçant dans les quartiers difficiles est à nouveau inscrit en 2001. Mais c'est surtout l'inscription de 30 millions de francs supplémentaires au titre de « l'action sociale interministérielle » qui permet une progression générale de l'ordre de 8 %.

Après une baisse en 2000 de 37,8 % des **autorisations de programme**, elles augmenteront en 2001 de 27 %. Cet accroissement concerne les deux chapitres relatifs au gros entretien immobilier pour les services généraux (+ 13 % en AP) et les cités administratives (+ 20 % en AP) mais surtout l'action sociale interministérielle (+ 86 % en AP).

Montants des crédits de paiement votés en 1999, 2000 et demandés en 2001 pour le gros entretien - en projets de loi de finances

(en millions de francs)

	Dotations 1999	Dotations 2000	Evolution 99/00	Dotations 2001	Evolution 00/01
Chapitre 57-02 - SGG - Equipement et matériel (CP)	17	23	+ 36 %	28	+ 22 %
Chapitre 57-02 - SGG - Equipement et matériel (AP)	20	30	+ 50 %	34	+ 13 %
Chapitre 57-07 - Cités administratives (CP)	138	144	+ 4 %	87	- 40 %
Chapitre 57-07 - Cités administratives (AP)	161	151	- 6 %	181	+ 20 %

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

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. L'EXÉCUTION ET LA GESTION DES CRÉDITS POUR 1999

1. Des dépenses largement inférieures aux crédits initiaux

Le budget des Services généraux du Premier ministre se caractérise par une forte sous-exécution de ses crédits. Celle-ci s'est même accrue dans les dernières années.

Crédits initiaux et dépenses réelles sur 1996-1999 (en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999
Crédits initiaux	4.403	4.049	4.071	4.095
Dépenses réelles	3.874	3.562	3.386	3.415
Ecart	- 12 %	- 12 %	- 17 %	- 17 %

Source : Cour des comptes.

Dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 1999, paru en juin 2000, la Cour des comptes souligne le maintien à un niveau élevé des reports de crédits qui représentent en moyenne 10 % du budget voté. Cette situation n'a pu qu'être aggravée par le vote de 250 millions de francs sur le chapitre 46-02 (Actions en faveur des victimes des législations antisémites pendant l'Occupation) en loi de finances rectificative pour 1999 : la loi ayant été promulguée le 30 décembre 1999, comment ces crédits pouvaient-ils être consommés en 1999 ?

2. Les fonds secrets sont abondés ... en secret

Confirmant les analyses de votre rapporteur les années précédentes, la Cour des comptes indique dans son rapport que « *le chapitre 37-91 « fonds spéciaux » a bénéficié en 1999 de 83,7 millions de francs de crédits de répartition, soit 21,3 % de la dotation initiale (393,8 millions de francs) au lieu de 15 % au cours de l'exercice précédent* ». Il s'agit donc d'un versement en provenance du crédit global pour « dépenses accidentelles », opéré par

décret non publié au Journal officiel, qui rend quelque peu illusoire le vote par le Parlement de ces crédits¹.

Le gouvernement propose en effet chaque année au Parlement de voter des fonds spéciaux en admirable stabilité : cette année encore, pour la cinquième année consécutive, ces crédits du chapitre 37-91 s'établissent à 393,8 millions de francs avec une répartition entre fonds spéciaux du gouvernement et fonds spéciaux « à destination particulière » inchangée.

B. LE NOMBRE DES ORGANISMES RATTACHÉS AU PREMIER MINISTRE S'ACCROÎT ENCORE

Après une relative « pause » en 1999 dans la création nette de nouveaux organismes rattachés au Premier ministre, l'année 2000 a renoué avec l'augmentation des créations, observable avant 1999. En 2000, ont été créés trois nouveaux organismes : le conseil d'orientation des retraites (décret n° 2000-393 du 10 mai 2000) ; le défenseur des enfants (loi n° 2000-196 du 6 mars 2000) ; et la commission de déontologie de la sécurité (loi n° 2000-494 du 6 juin 2000). Un seul organisme a été supprimé : le Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes (CHEAM) et l'Institut des hautes études sur la défense nationale a été transféré au SGDN.

Dans sa note de présentation pour 2000, votre rapporteur spécial annonçait qu'il allait mener chaque année une **mission de contrôle budgétaire** sur l'un des organismes rattachés au budget des Services généraux du Premier ministre, afin de vérifier dans chaque cas d'espèce l'utilité et l'activité de la structure ainsi que la légitimité de son rattachement au Premier ministre.

C. COMPTE-RENDU DE LA MISSION DE CONTRÔLE EFFECTUÉE À LA MILDT AU COURS DE L'ANNÉE 2000

En application des dispositions de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, votre rapporteur a donc décidé d'effectuer une mission d'information et de contrôle budgétaire portant sur la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

¹ cf. également page 30 du rapport « Une réserve de crédits à l'utilisation aléatoire : les dépenses éventuelles et accidentelles », de M. Louis-Ferdinand de Rocca-Serra, Commission des finances du Sénat, n° 144, 1999-2000.

1. Présentation de la MILDT

Depuis 1982, sept programmes, rapports et autres plans gouvernementaux censés donner un nouveau souffle à la politique de lutte contre la drogue en France se sont succédé ainsi que cinq structures interministérielles différentes chargées de mettre en oeuvre cette politique. Selon les époques, ces structures ont été rattachées aux services du Premier ministre, au Ministère de la Santé et de la Solidarité, ou au Ministère de la Justice. Dernier avatar de cette structure mouvante : la « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie » (MILDT) a été créée par un décret du 24 avril 1996 et placée auprès du Premier ministre.

La MILDT anime et coordonne l'action de dix-sept départements ministériels concernés par la lutte contre la drogue et la prévention des dépendances, notamment dans les domaines de la prise en charge sanitaire et sociale, de la prévention, de la répression, de la formation, de la communication, de la recherche et de la coopération internationale. Elle prépare et met en oeuvre les décisions du comité interministériel de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances, qui concerne depuis le plan gouvernemental du 16 juin 1999 aussi bien les consommations de drogues illicites que l'abus d'alcool, de tabac et de médicaments psychoactifs, soit l'ensemble des pratiques addictives.

2. Les crédits dont bénéficie la MILDT

a) Les crédits en provenance du budget des Services généraux du Premier ministre

Depuis 1998, la MILDT bénéficie d'une délégation de crédits inscrits au budget des Services généraux du Premier ministre. Auparavant ces crédits étaient délégués par le ministère de la Santé. Cette délégation en provenance des Services généraux du Premier ministre justifie en partie le rattachement de la MILDT au Premier ministre et permet d'affirmer son caractère interministériel.

Frais de fonctionnement de la MILDT (1997-2000)

(en millions de francs)

Années	1997	1998	1999	2000
Total	3.237	3.296,45	3.226,45	3.296,45

Source : Services généraux du Premier ministre.

Ces crédits doivent servir, outre à la rémunération de la Présidente et du délégué, au financement des frais de fonctionnement de la MILDT. Toutefois, ne sont pas prises en compte les rémunérations des autres personnels (mis à disposition par d'autres administrations et établissements publics) ni le loyer et les frais de téléphone qui sont acquittés par le ministère de la Santé.

Votre rapporteur souhaiterait que cette situation soit plus claire avec notamment des **transferts d'emplois budgétaires** au profit de la MILDT (qui figureraient alors au budget des Services généraux du Premier ministre) et une **prise en charge du loyer et des frais de téléphone** par le budget des Services généraux du Premier ministre.

b) Les autres crédits dont bénéficie la MILDT

A ces crédits s'ajoutent ceux en provenance du budget de la Santé et de la solidarité ainsi que le produit de **deux fonds de concours**. L'un de ces fonds, mis en place pour rapporter une trentaine de millions de francs, ne produit en réalité qu'environ 500.000 francs annuels. Votre rapporteur estime que cette situation, principalement liée à des dysfonctionnements administratifs, doit être rapidement éclaircie.

3. Appréciation sur les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement de la MILDT sont donc, en principe prises en charge par le budget des Services généraux du Premier ministre qui délègue chaque année, en début d'année, l'enveloppe de crédits destinée à couvrir ces frais.

a) Les dépenses de personnel

(1) La « valse des présidents » a pris fin

Dans un rapport de 1998 consacré à la politique de lutte contre la drogue en France, la Cour des comptes avait critiqué à juste titre la succession des présidents à la tête de la MILDT, souvent hauts fonctionnaires ou souvent personnalités politiques dont cette présidence ne constituait pas l'unique fonction. Elle déplorait également l'insuffisante durée du mandat, soulignant que l'institution avait connu douze responsables entre 1982 et 1998 et que le poste de président avait même été laissé vacant de décembre 1995 à avril 1996.

La nomination en juin 1998 de Mme Nicole Maestracci, magistrate, a mis fin à cette pratique particulièrement préjudiciable pour l'activité et la

crédibilité de la mission : la nouvelle présidente, au dynamisme de laquelle de très nombreux observateurs rendent hommage, est en poste depuis plus de deux ans et occupe cette fonction à temps plein.

(2) Des mises à disposition systématiques

Si l'on considère les crédits de personnel délégués à la MILDT, seuls deux postes apparaissent : celui de la Présidente et celui du délégué. Or, la MILDT compte au total 42 collaborateurs. Cette illusion d'optique résulte de la pratique systématique des mises à disposition de personnels par les administrations impliquées dans l'action interministérielle de lutte contre la drogue (30 personnels sur le total de 42), en application du décret de 1996 dont l'article 6 prévoit : « *La MILDT dispose de personnels mis à disposition par les départements ministériels ou établissements publics* ».

Ces mises à disposition résultent d'un arbitrage du Premier ministre, rendu le 12 décembre 1996 et qui fixait les effectifs que chaque administration devait mettre à disposition de la MILDT. Votre rapporteur a d'ailleurs remarqué que ces objectifs n'étaient pas intégralement remplis, certaines administrations ayant peine à verser leur « écot » à la MILDT.

Répartition des personnels de la MILDT et évolution depuis 1996

	Agents en position de détachement	Non titulaires contractuels vacataires	Agents mis à disposition	Appelés	Total
au 01/01/1996	2	nd	nd	nd	27
au 01/01/1997	2	nd	nd	nd	27
au 01/01/1998	2	nd	nd	nd	32
au 01/01/1999	2	6	24	1	33
au 01/01/2000	2	7	30	1	40

Source : MILDT.

Le système des mises à disposition présente certains avantages pour la MILDT puisqu'elle n'en supporte aucun coût et qu'elle dispose ainsi de véritables professionnels de leur secteur. Mais il présente surtout des inconvénients (la MILDT n'a pas le choix de ses collaborateurs, les emplois ainsi proposés sont peu attractifs, etc.).

Votre rapporteur estime que ce système n'est ni sain ni clair pour une institution pérenne comme la MILDT qui doit pouvoir compter sur un personnel propre. C'est pourquoi votre rapporteur se félicite de la décision prise pour le budget pour 2001 de procéder à des **transferts d'emplois** au bénéfice de la MILDT (19 emplois dans un premier temps pour un coût de 6 millions de francs). Il estime toutefois que cette décision aurait du être prise dès l'an dernier puisque l'arbitrage du Premier ministre avait été rendu en

septembre 1998 en faveur d'un transfert des emplois et que le plan triennal avait rappelé cet objectif.

Tableau des transferts d'emplois prévus pour 2001

Ministères	Mises à disposition	Transferts 2001	Catégories d'emplois
Justice	3	0	
Education nationale	4	2	1 A+ ; 1 A
Recherche	2	0	
Défense	4	2	1 A ; 1 C
Affaires étrangères	1	1	1 A+
Intérieur	4	3	2 A+ ; 1 C
Economie et Finances	7	4	2 A ; 2 C
Jeunesse et sports	2	0	
Emploi et solidarité	8	6	3 A+ ; 1 A ; 2 C
Equipement	1	1	1 A
Outre-mer	1	0	
Culture	1	0	
TOTAL	38	19	7 A+ ; 6 A ; 6 C

Source : Services généraux du Premier ministre.

b) Les autres dépenses de fonctionnement

Les autres dépenses de fonctionnement sont financées par des crédits délégués du budget des Services généraux du Premier ministre , à l'exception des locaux, dont le loyer est acquitté sur le budget de la Santé et de la Solidarité. Les frais de téléphone sont pris en charge par ce même ministère alors que ce sont les Services généraux du Premier ministre qui se chargent des frais d'affranchissement.

Frais de fonctionnement de 1994 à 1999

(En KF)

	Frais de déplacement	Frais de représentation	Documentation	Loyer	Autres charges	Total
1994	700	125	ND	3000	1 923	5 748
1995	700	125	275	ND	ND	1 100
1996	507	50	232	ND	ND	789
1997	transfert vers SGPM	ND	ND	ND	ND	
1998	352	44	302	ND	281	979
1999	430	40	495	ND	1 591	2 556

Source : MILDT.

Le rapport de la Cour des comptes avait souligné le caractère peu justifié de dépenses de loyer de locaux dans la rue du Faubourg-Saint-Honoré qui dépassaient les 2,92 millions de francs en 1995. Aujourd'hui, la MILDT est installée dans 693 m² place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon dans le 15^{ème} arrondissement parisien pour un loyer annuel de 2,7 millions de francs (et 3,35 millions de francs si on y inclut les charges et les frais de nettoyage).

Il faut déplorer le « nomadisme » de la mission qui va être une nouvelle fois amenée à quitter ses locaux actuels. **La Mission déménage environ tous les dix-huit mois** ce qui semble tout à fait excessif. Il semblerait donc de meilleure politique que les Services généraux du Premier ministre prennent à leur charge le loyer de la mission et s'engagent à lui trouver des locaux pérennes.

II - SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE

Rapporteur spécial : **M. Michel MOREIGNE**

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

A. ÉVOLUTION D'ENSEMBLE

Les **crédits demandés pour 2001, inscrits à hauteur de 193,121 millions de francs**, sont en **hausse brute de 23,27 %** par rapport aux crédits votés pour 2000, qui s'élevaient à 156,670 millions de francs. Toutefois l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) réintégrant le budget du SGDN pour 9,6 millions de francs, l'augmentation réelle des crédits peut être ramenée à 17,14%.

Cette importante augmentation vient confirmer le signal fort de relance des moyens et des activités du SGDN adressé en 2000 avec une première hausse de près de 20% de ses crédits et après plusieurs années de diminutions. Après la réforme entreprise en 1995 et qui a connu l'aboutissement en 1999, l'organisation du SGDN est désormais recentrée sur ses missions essentielles. Elles ont été confirmées mais également relancées dans les domaines les plus sensibles, à l'instar de la protection contre les intrusions informatiques. Cette priorité se traduit, comme déjà en 2000, par un renforcement des moyens de la Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI).

Les **dépenses ordinaires progressent de 18,96 %** avec **147,12 millions de francs** en 2001 pour 123,67 millions de francs en 2000. Les mesures nouvelles concernent, pour les dépenses de personnel, la création de 26 postes budgétaires principalement à la DCSSI et la remise à niveau correspondante en matériel et autres moyens de fonctionnement.

Pour les **dépenses en capital**, l'année 2001 confirme l'effort d'investissement entrepris en 2000, les **crédits de paiement** évoluant de 33 à **46 millions de francs (+39,4%)**, notamment à destination du programme civil

de défense (PCD) qui est désormais relancé. Les crédits du centre de transmission gouvernemental (CTG) et de la DCSSI sont également augmentés. En **autorisations de programme**, la dotation est en diminution de 16% à **42 millions de francs** (après 50 millions de francs en 2000), le PCD bénéficiant toutefois de près de la moitié de ces dotations.

Le tableau ci-dessous présente, classés par titre, les crédits demandés pour le SGDN pour 2001, en indiquant leur évolution depuis 1999 et par rapport au budget voté pour 2000.

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1999 LFI	Crédits votés pour 2000 LFI	Crédits demandés pour 2001	Evolution en % (2000/2001)
Dépenses ordinaires				
Titre III : moyens des services	111,47	123,67	147,12*	18,96*
Dépenses en capital				
Titre V : investissements	19,38	33,00	46,00	39,39
Exécutés par l'Etat - CP				
Total DO + CP	130,85	156,67	193,12*	23,27*
Autorisations de programme				
Titre V	21,00	50,00	42,00	16,00

*Après réintégration de l'IHEDN pour 9,6 millions de francs

B. DÉTAIL DES CRÉDITS

Les crédits du chapitre 34-98 (matériel et fonctionnement des services) sont désormais regroupés dans un chapitre unique. Si cette modification correspond au souci d'une gestion claire et rationnelle des crédits de fonctionnement elle ne va pas dans le sens d'une meilleure lisibilité budgétaire. En revanche, il est présenté dans « le bleu » une répartition des coûts par type d'action. Même si l'on peut regretter que la présentation en agrégat soit une nouvelle fois remaniée, pour la première fois le coût de la coordination du renseignement y est présenté.

Le tableau suivant présente les composantes du nouvel agrégat unique SGDN.

(en millions de francs)

	1998	1999		2000	2001
	Résultat	Prévision	Résultat		
Coordination interministérielle	47,93	42,81	44,97	47,57	51,60
Transmissions gouvernementales	13,71	13,00	21,95	19,67	22,47
Sécurité des systèmes d'information	22,08	26,87	22,08	32,81	45,18
Programme civil de défense	19,36	16,32	26,35	24,77	32,42
Comité interministériel du renseignement	30,93	31,85	28,95	31,85	31,85
IHEDN*	11,13	9,58	9,49	9,60	9,60
TOTAL	145,14	140,43	153,79	166,27	193,12

* Les crédits de subvention à l'Institut des hautes études de défense nationale étaient inscrits sur le budget des services généraux du Premier ministre jusqu'au PLF 2000.

1. Nouvelle progression des dépenses ordinaires

Le champ d'action du SGDN ne recouvrant pas de dépenses d'intervention (titre IV), les 147,12 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 65,76 millions de francs à 78,25 millions de francs, soit **une augmentation de 18,44 %**. Ces mesures nouvelles permettront de poursuivre la montée en puissance de la DCSSI par l'embauche d'ingénieurs et de techniciens supérieurs. La structure d'alerte contre les intrusions informatiques de l'Etat continue à bénéficier d'une attention toute particulière dans ces affectations de personnel. Enfin, la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG) est également renforcée en moyens humains.

L'effectif budgétaire pour 2001 atteindra ainsi 267 emplois contre 241 en 2000. Il convient d'ajouter que le Centre de transmissions gouvernemental (CTG) dispose de 180 personnes inscrites au budget du ministère de la défense mais placées sous l'autorité du Secrétaire général de la défense nationale. Ce ministère fournit par ailleurs une bonne part des effectifs

de l'IHEDN. La tutelle de cet établissement public, qui dispose de 82 personnes, relève du SGDN. Enfin, ce dernier bénéficiait, outre ses effectifs budgétés, de 41 mises à disposition pour ses services, dont 21 pour la seule DCSSI, au 1^{er} septembre 2000. C'est donc la gestion de 500 personnes que la Direction de l'administration générale doit assurer, à comparer avec les 503 emplois budgétaires recensés en 1996 avant la réforme du SGDN.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des emplois budgétaires depuis 1998.

Evolution des effectifs

	1998	1999		2000	2001
	Résultat	Prévision	Résultat		
Coordination interministérielle	180	152	152	155	158
Transmissions gouvernementales	2	2	2	2	3
Sécurité des systèmes d'information	35	44	37	51	73
Programme civil de défense	26	26	26	25	25
Comité interministériel du renseignement	10	10	10	8	8
IHEDN	-	-	-	-	-
TOTAL	253	234	227	241	267

Quant aux moyens destinés au **matériel et fonctionnement des services**, ils **passent** de 57,91 millions de francs à **59,27 millions de francs, soit une hausse de 2,34 %**. La reconduction de ces crédits permettra d'accompagner en matériel, notamment informatique, l'évolution des services en personnel. Une part de ces crédits est destinée à la mise aux normes de sécurité incendie du SGDN. Ils permettront d'assurer la contribution au réseau nato-wide de l'OTAN ainsi que de maintenir opérationnelles les transmissions gouvernementales.

Enfin, la subvention à l'IHEDN réintègre au chapitre 36-10 le budget du SGDN pour 9,6 millions de francs après son transfert sur les services généraux du Premier ministre en 1998.

Le tableau suivant présente par action les crédits hors personnels du budget du SGDN, y compris les dotations en capital qui sont exposées au 2 ci-après.

Crédits hors personnels

(en millions de francs)

	1998	1999		2000	2001
	Résultat	Prévision	Résultat		
Coordination interministérielle	11,82	10,88	11,67	12,40	13,71
Transmissions gouvernementales	12,66	11,75	20,71	18,28	20,68
Sécurité des systèmes d'information	8,67	12,53	9,59	14,52	17,53
Programme civil de défense	13,08	9,11	19,14	17,56	25,21
Comité interministériel du renseignement	27,36	28,15	25,25	28,15	28,15
IHEDN	11,13	9,58	9,49	9,60	9,60
TOTAL	84,72	82,00	95,85	100,51	114,88

2. La poursuite de l'investissement

Les trois postes de dépenses en capital bénéficient de mesures nouvelles :

Les crédits de paiement du Centre de transmissions gouvernemental (CTG) augmentent de 25 % et ses autorisations de programme sont stables. Ils permettront la poursuite de l'amélioration et du développement des transmissions gouvernementales et des liaisons d'Etat sécurisées ainsi que la mise en œuvre du centre de secours.

La hausse de 37,5 % des crédits de paiement et de 20 % des autorisations de programme du SCSSI accompagneront la montée en puissance de ce service, en particulier la structure d'alerte contre les intrusions informatiques.

Le Programme civil de défense (PCD) voit ses crédits de paiement progresser de 47,06 % et ses autorisations de programmes diminuer d'un tiers (ces dernières avaient quadruplé en 2000). Cette évolution permettra de poursuivre le maintien au niveau opérationnel des équipements qui avait pris du retard à la suite de la réduction des dépenses en capital intervenues jusqu'en 1999.

Les dotations du PCD recouvrent deux domaines d'intervention :

- la protection des populations ;
- la continuité de l'action gouvernementale et la sécurité générale.

Le programme d'équipement relatif à **la lutte antiterroriste nucléaire, biologique et chimique (NBC)** ne peut, de par sa technicité, être conduit que dans un cadre interministériel impliquant sept ministères. Il continuera à être développé avec l'acquisition de matériels d'intervention pour la protection des personnels de secours, la décontamination des victimes et la constitution d'équipes de spécialistes.

L'année 2001 verra la poursuite du **renforcement de la sécurité des transmissions gouvernementales** par la prise en charge des investissements parallèles :

- pour le maintien en condition opérationnelle du système, notamment le réseau de base uniformément durci (RIMBAUD) ;
- du programme de messagerie autonome gouvernementale de défense et d'autorité (MAGDA).

L'évolution des opérations financées depuis 1998 et les prévisions pour 2001 sont détaillées dans le tableau ci-dessous :

OPERATIONS	1998		1999		2000		2001	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Réseau RIMBAUD	4,864	6,164	(1)	(1)	13,6	7,5	9,5	11,5
Programme d'équipement dans le domaine du terrorisme	4	4	4	4	15,4	8,5	10,5	13,5
Contribution NATO WIDE	6,136	6,136	4	4	1	1	-	-
TOTAL	15	16,3	8	8	30	17	20	25

(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

II. 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. 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**. Mais 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 2001, ne représentent qu'une faible part du coût réel de l'Institut qui ressort, compte-tenu des moyens mis à disposition par d'autres d'administrations, à près de 45 millions de francs en 2000.

Quant à ses effectifs réels, ils représentent actuellement 79,5 emplois en équivalent temps plein. Il faut souhaiter que la réintégration de ses crédits au budget du SGDN permettra à ce dernier d'amorcer un recentrage et une clarification des moyens de l'IHEDN, voire d'améliorer la coordination des enseignements de défense à travers cet établissement public.

III.L'ENSEMBLE DES CRÉDITS AFFECTÉS À LA DÉFENSE NON MILITAIRE DE LA NATION

L'effort budgétaire, destiné en 2001 à la défense civile de la Nation, comprend non seulement les crédits affectés au SGDN mais également ceux que les ministères civils lui consacrent. Leur montant est détaillé 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 représente, en 2001, 91 % de l'ensemble.

Le tableau ci-après retrace les crédits des différents ministères concourant à la défense de la Nation et leur évolution par rapport à 2000.

Dépenses concourant à la défense de la Nation

(Article 95 de la loi de finances pour 1980)

(en millions de francs)

Ministères	2000		2001		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Affaires étrangères et coopération	40,790	522,092	19,000	534,663	-53,42	2,41
Agriculture et pêche		6,514		6,970		7,00
Aménagement du territoire et environnement	193,680	230,990	39,940	136,666	-79,38	-40,83
Economie, finances et industrie	3,766	697,721	4,350	661,800	15,51	-5,15
Education nationale, recherche et technologie		6,064		6,570		8,34
Emploi et solidarité		29,195		34,590		18,48
Equipement, transports et logement	28,575	181,687	43,500	172,956	52,23	-4,81
Intérieur et décentralisation	221,000	6 255,890	250,000	6 411,890	13,12	2,49
Jeunesse et sports		0,097		0,104		7,22
Outre-mer	6,000	457,318	12,000	475,724	100,00	4,02
Services du Premier ministre	50,000	156,320	42,000	183,532	-16,00	17,41
Aviation civile (budget annexe)	120,024	299,553	170,000	225,052	41,64	-24,87
Total	663,835	8 843,441	580,790	8 850,517	-12,51	0,08

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'établira, en 2001, à **8.850,5 millions de francs**. Cette dotation sera donc en faible augmentation (+ 0,08 %) par rapport à celle de 2000 où la hausse des crédits était de 7%.

La plus grande part des crédits consacrés à cette action est fournie par le ministère de l'Intérieur, à laquelle il consacre 32.000 de ses agents. En 2001, elle représentera 72,5 % du total.

Quant aux autorisations de programme, elles sont en diminution de 12,5 % par rapport à 2000.

IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. *UN SGDN RECENTRÉ SUR SES MISSIONS ET AU RÔLE RÉAFFIRMÉ*

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**.

Le **SGDN a traversé**, de 1995 à 1999, **une crise d'identité** qui a transparu dans la diminution continue de ses moyens et la succession de ses responsables, puisque quatre secrétaires généraux se sont succédés en quatre ans.

Son rôle est maintenant conforté, depuis le deuxième trimestre 1999, tant par les nouveaux moyens mis à sa disposition que par les appels renouvelés à sa compétence. 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 :

- I. de la veille, du secrétariat et de la coordination dans tous les domaines de la défense et de la sécurité. Les questions relatives à la sécurité européenne et à l'Europe de la défense y montent en puissance ;
- II. de la préparation et du secrétariat du Comité interministériel du renseignement (CIR). Le SGDN est sollicité au travers de cette mission dans la gestion de crises internationales.

Au titre des responsabilités du Premier ministre, le SGDN est également chargé :

- III. de la sécurité des systèmes d'information ;
- IV. du contrôle des transferts d'armement et de la lutte contre la prolifération ;
- V. de la protection du secret de défense.

Dans la lignée de son prédécesseur, Jean Picq, **le Secrétaire général, Jean-Claude Mallet**, s'attache à **centrer l'activité** prioritaire du SGDN **dans des tâches de conception et d'impulsion**. Des équipes « à la demande » ont été constituées à l'instar des cellules créées pour la crise du Kosovo ou pour le passage à l'an 2000.

Votre rapporteur se félicite que la priorité majeure que constitue **la mission de contrôle des matériels de guerre**, assurée par la CIEEMG, **voie ses moyens renforcés**.

Alors que ses fonctions de synthèse, d'évaluation et de mise en valeur du renseignement dans le processus de décision politique sont confirmées, **votre rapporteur apprécie que les crédits destinés au CIR soient désormais identifiés**. A cette occasion, il formule le souhait qu'il soit donné également au SGDN les moyens et le pouvoir de maîtriser davantage la coordination du renseignement à la disposition du Gouvernement, mais aussi du Président de la République.

B. LE SGDN ET LA POLITIQUE CIVILE DE DÉFENSE

Cependant **les fonctions du SGDN recouvrent également la coordination de la protection des populations**, et si le risque de guerre stratégique nucléaire s'éloigne, **les nations doivent maintenant s'inquiéter de « nouvelles menaces »**. En effet, sont apparues, ces dernières années, des attaques terroristes qui peuvent viser aussi bien les intérêts vitaux de la nation que directement les populations civiles.

Votre rapporteur s'inquiète particulièrement des **dangers nucléaires, biologiques et chimiques (NBC)**. Il convient de tirer les conséquences du développement de ces risques en terme d'efficacité du renseignement, de surveillance et de détection, mais aussi en terme de moyens d'alerte d'évacuation, de protection et de décontamination des populations.

Si les problèmes liés aux **risques informatiques** doivent être également pris au sérieux, ne serait-ce que parce que nos équipements vitaux en sont de plus en plus dépendants, ils ne présentent pas le même niveau de danger. Ainsi, les craintes dues au passage à l'an 2000 sont apparues peu justifiées alors même que des **catastrophes climatiques** s'abattaient sur la France. Il reste que les mesures de veille prises à cette occasion ont pu être bénéfiques à la gestion de ces crises.

D'une part, **la faiblesse de nos procédures d'urgence** dans le cas de catastrophe étendue à une grande partie du territoire **est apparue** lors de ces

sinistres expériences. D'autre part, **les services de proximité se sont révélés mieux organisés et plus efficaces** que les services nationaux.

Dans l'attente de la diffusion du rapport de l'Inspecteur général de l'administration, **Gilles SANSON, qui préside la mission** interministérielle d'évaluation des dispositifs mis en œuvre à l'occasion des **tempêtes** qui ont frappé notre pays, quelques interrogations rejoignent les attentes déjà formulées à propos du risque NBC. La quasi-absence de prévision, donc d'alerte aux populations, a eu des conséquences dramatiques mais qui auraient pu l'être plus encore si la première tempête avait eu lieu à un autre moment. Et ce n'est pas la réduction du format de nos armées, dont la population a une fois de plus apprécié les interventions, qui peut nous rassurer quant à l'amélioration de la prévention de ces risques.

S'il apparaît évident que nos infrastructures doivent être mieux protégées et les responsabilités de chacun redéfinies, **il convient également de s'interroger** sur une éventuelle réforme de nos plans d'urgence, mais surtout **sur l'existence d'une véritable politique civile de défense** permettant une protection efficace de la population française.

Le SGDN, à la disposition des plus hautes autorités politiques de notre pays et repositionné comme lieu de convergence de la sécurité intérieure et extérieure, peut être un instrument majeur de la refondation de notre défense non militaire.

Mais, pour cela, ses 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 ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Rapporteur spécial : M. Claude LISE

Le Conseil économique et social fait l'objet d'une attention toute particulière dans le projet de loi de finances pour 2001. En effet ses crédits sont en **très forte de hausse**. Ceci traduit la volonté de son nouveau Président, M. Jacques Dermagne et de l'assemblée dans son ensemble, de donner au Conseil économique et social un rôle accru.

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. ÉVOLUTION D'ENSEMBLE

Les crédits demandés pour 2001, au titre du Conseil économique et social, s'élèvent à **205.000.405 francs**, soit une **augmentation de 8,17 %** par rapport au budget voté pour 2000 (189,51 millions de francs).

en millions de francs

	Crédits votés pour 2000	Crédits demandés pour 2001	Evolution en %
Chapitre 31-01 : Indemnités des membres du CES et des sections	125,75	127,95	1,75
Chapitre 31-11 : Dépenses de personnel	48,17	51,57	7,06
Chapitre 34-01 : Dépenses de matériel	11,29	20,08	77,86
Total Titre III	185,21	199,60	7,77
Chapitre 57-01 : Equipement administratif	4,30	5,40	25,58
Total Titre V	4,30	5,40	25,58
TOTAL GENERAL	189,51	205,00	8,17

B. PRINCIPALES EVOLUTIONS

1. Indemnités des membres du Conseil économique et social et des sections (chapitre 31-01)

Après une très forte hausse l'an dernier (+ 6,10%), les crédits demandés pour 2001 augmentent plus **modérément** (+ 1,75 %).

Cette enveloppe est destinée à financer la rémunération des membres du Cabinet du Président qui n'ont pas le statut de fonctionnaires.

Au total **2,2 millions de francs** supplémentaires sont affectés à ce chapitre.

2. Dépenses de personnel (chapitre 31-11)

Les crédits de ce chapitre sont en forte **hausse** de **3,4 millions de francs** (soit + 7,06 %). Cette évolution, deux fois plus forte que l'an dernier, traduit la volonté du Conseil de se doter de moyens humains supplémentaires.

Après une longue période de stabilité des effectifs, il est prévu la **création de cinq nouveaux emplois**, destinés à mettre en œuvre les décisions de Bureau du Conseil économique et social. Celui-ci souhaite créer un **service de la communication** et un **service des relations internationales**. Le recrutement de deux contractuels et de trois fonctionnaires de catégorie A est donc prévu.

3. Dépenses de matériel (chapitre 34-01)

La plus forte hausse de ce budget réside dans ce chapitre. Les crédits consacrés au matériel et fonctionnement des services **augmentent en effet de 77,86 %, soit 8,79 millions de francs**, et s'élèvent à 20,08 millions de francs. Ils se décomposent de la façon suivante :

- une mesure négative de non reconduction est inscrite à hauteur de 0,422 million de francs ;

- 2,7 millions de francs seront consacrés à **l'équipement informatique** ;

- 6,508 millions de francs seront utilisés afin d'installer les deux nouveaux services, de préparer la mise en place d'un réseau intranet et d'améliorer l'actuel site internet.

4. Equipement administratif (chapitre 57-01)

Après avoir connu une baisse d'un tiers l'an dernier, les crédits de ce chapitre sont en hausse de 25,58 %, et s'élèvent à **5,4 millions de francs**.

En dépit de ce réajustement, les crédits ne retrouvent pas leur niveau de 1999 (6 millions de francs). Une nouvelle phase de travaux sera entreprise en 2001 ; il sera procédé au **réaménagement de l'accueil** et à la création d'un **second escalier de secours** qui desservira les étages.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. DES EXÉCUTIONS 1999 ET 2000 GLOBALEMENT CONFORMES AUX PRÉVISIONS

En 1999, le Conseil économique et social a bénéficié d'un crédit supplémentaire d'un million de francs inscrit dans la loi de finances rectificative pour 1999 (loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999). Auparavant, le cabinet de l'ancien président était issu de l'administration et n'était donc pas rémunéré par le Conseil. M. Dermagne a souhaité s'entourer de collaborateurs issus du secteur privé. Cette somme a donc été destinée à rémunérer les membres du nouveau cabinet.

Par ailleurs le chapitre 34-01 a fait l'objet d'un transfert de 47.658 francs vers le budget des charges communes.

Seules ces deux modifications sont intervenues au cours de l'exercice 1999.

Les crédits alloués se sont élevés au total à 184,104 millions de francs dont 182,283 ont été consommés, soit 99 %.

Il est à noter que le chapitre 57-01 « Equipement administratif » a fait l'objet d'une sous-consommation d'un tiers environ. Ceci s'explique par une provision effectuée par le Conseil en vue de régler un litige ancien.

En effet le maître d'œuvre qui réalisa l'extension du Palais d'Iéna en 1995 avait déposé une réclamation auprès du Comité consultatif national de règlement amiable des litiges relatifs aux marchés publics. Il a obtenu gain de cause et le Conseil s'est vu contraint de régler la somme d'1,4 million de francs.

Ce litige est né durant la période où le Conseil n'était pas maître de son budget en matière d'investissement. La création d'un titre V au sein de son budget date de 1997. Pourtant il doit assumer la charge des litiges antérieurs et a donc réglé cette indemnité en mars 2000. De plus, un autre recours relatif à ce chantier a été déposé devant le tribunal administratif. Il faut donc s'attendre à de nouvelles dépenses de cette nature dans les années à venir.

Mis à part cet imprévu, l'exécution du budget 1999 est conforme aux prévisions des lois de finances. Pour l'exercice 2000, le montant des dépenses engagées au 30 juin est globalement satisfaisant.

B. UN NOUVEAU PRÉSIDENT : DE NOUVELLES MÉTHODES

Le Président Jacques Dermagne a chargé, au lendemain de son élection, M. Raphaël Hadas-Lebel d'une réflexion sur le rôle et les méthodes de travail de l'institution. Dès le 15 mars 2000, cette étude a fait l'objet d'une discussion en séance plénière.

Les aménagements concernant les méthodes de travail sont d'inégale importance. Par exemple le temps de parole des orateurs a été réduit de moitié en séance plénière.

Sur le fond, constatant que la société a évolué et qu'aucun sujet ne peut être traité de façon isolée, le Conseil a décidé de pratiquer « la transversalité », c'est-à-dire que les sections travailleront ensemble sur le même sujet. Cette méthode a été expérimentée avec succès pour l'élaboration du rapport intitulé « Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier Erika » : quatre sections ont travaillé conjointement (les sections du travail, des économies régionales et de l'aménagement du territoire, du cadre de vie et des activités productives).

Enfin, il a été décidé d'établir pour l'avenir un programme de travail qui regroupera « les orientations prioritaires » du Conseil. Ainsi les travaux du Conseil offriront une plus grande lisibilité.

Il a par ailleurs été décidé de renouer les liens, depuis longtemps distendus, entre les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) et la « maison mère ». Un réseau intranet sera créé afin que tous communiquent aisément. De plus, un conseiller chargé des relations territoriales a été nommé au cabinet du Président. Dans le cadre de l'étude consacrée à l'Erika, plusieurs présidents de CESR ont été auditionnés.

C. DES MOYENS FINANCIERS À LA MESURE DES NOUVELLES AMBITIONS

Le Conseil économique et social est particulièrement favorisé dans le projet de loi de finances pour 2001. Afin de mener à bien ses projets, il a obtenu un accroissement de ses crédits pour la création de deux nouveaux services dotés de moyens matériels et humains adéquats.

Dans cette optique, cinq emplois seront créés. Ils seront affectés aux deux nouveaux services : celui de la communication, qui contribuera à faire connaître les travaux du Conseil qui souffrent indéniablement d'un défaut de notoriété, et celui des relations internationales.

La création de ce dernier couronne les efforts constants de l'institution au cours des dernières années. Le service apportera son soutien à l'Association internationale des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires (AICESIS) créée en juillet 1999 et dont la France assure le secrétariat exécutif. Le service assurera également la réception des nombreuses délégations étrangères qui viennent se former au Palais d'Iéna.

Les crédits de matériel sont destinés à l'équipement des nouveaux services. Il est probable que l'un au moins des services ne pourra être hébergé au sein du Palais d'Iéna, en conséquence des locaux seront loués.

On peut regretter que la création d'un réseau intranet, prévue en 2000-2001, ne se mette en place qu'en 2002. Désormais les fonctionnaires et les groupes disposent d'un outil informatique performant, les efforts porteront en 2001 sur la mise en réseau des imprimantes. Par ailleurs les applications liées aux nouvelles technologies demandent à être développées.

IV - PLAN

Rapporteur spécial : **M. Claude HAUT**

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

A. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION SENSIBLE

Les crédits demandés en 2001 pour le commissariat général du plan et organismes rattachés s'élèvent à 167,2 millions de francs (en dépenses ordinaires et crédits de paiement), soit une progression de 7,4 millions de francs (+4,6 %) par rapport au budget voté en 2000.

Les autorisations de programme prévues pour 2001 augmentent de 10 %, passant de 3 à 3,3 millions de francs, après avoir fortement augmenté l'année dernière (+ 50%).

Il faut, par ailleurs, noter que pour la deuxième année consécutive, 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	2000 Budget voté	2001 LFI	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III - Moyens des services	100,26	108,68	8,40
Titre IV - Interventions publiques	54,93	55,07	0,25
Total	155,19	163,75	5,52
Dépenses en capital			
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	4,60	3,45	- 25,00
Total	4,60	3,45	- 25,00
Total DO + CP	159,8	167,2	4,6
Autorisations de programme			
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	3,0	3,3	10
Total	3,0	3,3	10

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires qui représentent 98 % du budget du Plan, passent de 155,2 millions de francs en 2000 à 163,7 millions de francs en 2001, soit une augmentation significative de 5,5 %.

Les crédits du titre III, qui constituent 66 % des dépenses ordinaires, s'élèvent à 108,6 millions de francs, en augmentation de plus de 8 %. Cette revalorisation substantielle des crédits est liée à une mise à niveau conséquente de l'enveloppe consacrée à l'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

Les moyens des services du titre III concernent le Commissariat général du Plan, les organismes rattachés (CEPII et CERC)¹, l'évaluation des politiques publiques et enfin l'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

¹ *CEPII : Centre d'études prospectives et d'information internationale*
CERC : Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale

Les crédits du titre IV, consacrés aux interventions publiques, comprennent les subventions accordées à quatre organismes (CEPREMAP, CREDOC, IRES, OFCE)¹. Ils constituent la deuxième masse de budget avec un peu plus de 33 % du total. En 2001, ils atteignent 55 millions de francs et sont stables par rapport à 2000.

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 forte diminution de leurs crédits de paiement, - 25 %, passant de 4,6 millions de francs dans le budget voté de 2000 à 3,4 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2001. En revanche, elles bénéficient d'une augmentation des autorisations de programme, à hauteur de 300.000 francs (+ 10 %).

3. L'évolution des effectifs

Les effectifs du Commissariat général du Plan (CGP), hors organismes subventionnés, mais y compris le CEPPI et le CERC, s'établiront à 207 personnes en 2001, dont 93 titulaires et 114 contractuels, contre 208 en 1999. Cette suppression d'emploi concerne le CERC. En effet, trois emplois titulaires (de catégorie C) sont supprimés et sont remplacés que par deux emplois de rapporteurs (contractuels, hors échelle A).

4. Une moindre lisibilité dans la présentation des crédits

Depuis 1997, le budget du Plan était regroupé en deux agrégats : le plan et la recherche. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a supprimé l'agrégat recherche qui permettait d'avoir connaissance du coût de l'ensemble des actions en faveur de la recherche (recherche en socio-économie et CEPPI)

Dans le même esprit, les consignes de « globalisation » du même ministère conduisent au regroupement des crédits des Travaux et études (chapitre 34-04) sur le chapitre des moyens de fonctionnement des services

¹ 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

(chapitre 34-98) ce qui rend encore un peu plus difficile le décryptage du bleu budgétaire.

B. RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION

Le tableau ci-après présente une analyse plus fine de la répartition des dépenses ordinaires :

Intitulé	B.V. 1999	B.V.2000	PLF 2001	Différence entre 2000 et 1999	Evolution en %
Plan	80 792 372	81 443 809	83 109 806	1 665 997	2,0
Recherche en socio-économie	31 601 762	31 854 072	31 994 751	140 679	0,4
C.E.R.C.	6 376 618	6 413 785	8 153 170	1 739 385	27,1
C.E.P.I.I.	21 708 238	21 902 579	21 913 249	10 670	0,0
F.N.D.E.	801 026	6 301 026	6 501 026	200 000	3,2
C.N.E.	2 125 782	2 141 083	2 342 080	200 997	9,4
Evaluation des contrats de Plan Etat-Régions	5 150 000	5 150 000	9 750 000	4 600 000	89,3
Total général	148 555 798	155 206 354	163 764 082	8 557 728	5,5

Comme le fait apparaître très nettement ce tableau, les crédits attribués à chaque action sont quasiment stables par rapport à 2000, à l'exception de ceux alloués à l'évaluation des contrats de plan Etat-régions et au Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC).

En effet, l'évaluation des contrats de plan fait l'objet d'un réel effort budgétaire dans le projet de loi de finances pour 2001. Les crédits connaissent une augmentation substantielle de 89 % passant de 5,1 millions à 9,7 millions de francs.

Par ailleurs, le CERC (ancien CSERC), réformé au début de cette année, se voit attribuer des crédits nouveaux correspondant à la création de 2 emplois de rapporteurs et à l'augmentation de ses moyens de fonctionnement.

Enfin, s'agissant des dotations destinées au Commissariat général du Plan, proprement dit, elles font l'objet d'une mesure nouvelle d'un montant de 600 000 francs. Pour les autres postes, c'est à dire, le Conseil national de l'évaluation, le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), la recherche en socio-économie et le Fonds national de développement de l'évaluation, les crédits sont reconduits quasiment à l'identique.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le processus de relance de l'évaluation des politiques publiques, piloté par le Commissariat général du Plan, démarre lentement mais semble être effectif

En effet, le Commissariat avait vu son rôle renforcé dans le dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques à la fin de l'année 1998. Depuis lors, il assure le secrétariat du Conseil national d'évaluation. A ce titre, il met en place les instances d'évaluation, suit les études lancées par ces instances et gère les crédits du Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE).

Dans le cadre de cette réforme, cinq évaluations interministérielles ont été arrêtées en juillet 1999, par le Premier ministre, portant sur les thèmes suivants : 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, la politique du logement social dans les départements d'outre-mer, la prévention et le traitement du Sida.

Malheureusement, les délais de constitution, initialement prévus, pour ces instances n'ont pu être respectés. Constituer pour chacune d'elle une équipe composée d'un président et de rapporteurs suffisamment disponibles s'est révélé une tâche délicate, qui montre les limites de la relance du dispositif, au-delà de la rénovation de la procédure. Néanmoins, les trois premières évaluations interministérielles précitées devraient aboutir avant la fin du premier semestre 2001.

Afin de pallier ces difficultés, une liste de personnalités susceptibles de présider chaque instance devrait être annexée à chaque nouveau projet d'évaluation.

Lors du comité interministériel à la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre dernier, un nouveau programme d'évaluation a été décidé par le Premier ministre qui concerne les trois points suivants : la sécurité routière, la politique de formation continue des agents de l'Etat et l'évaluation des politiques de développement rural. Votre rapporteur constate que le palliatif évoqué ci-dessus n'a pu être mis en œuvre pour ce nouveau programme. En effet, aucun président ni rapporteur n'ont été désignés pour chacune de ces nouvelles évaluations. Cependant, la composition de ces instances doit être arrêtée avant la fin de l'année.

2. En revanche, l'évaluation des contrats de plan Etat-régions (CPER), autre pivot de l'action du commissariat général du Plan, va être renouvelée.

La mise en œuvre des évaluations des contrats de plan 1994-1999 avait été critiquée dans le dernier rapport de la Cour des comptes. Tirant parti de cette première expérience d'évaluation, le commissariat a préparé une réforme de cette procédure initialement définie dans la circulaire du 9 décembre 1993. Une circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 a abrogé cette dernière.

La procédure d'évaluation s'organise comme auparavant, sur deux niveaux : au niveau national, une instance présidée par le Commissaire au plan examinera les projets d'évaluation proposés par les comités régionaux d'évaluation ; au niveau régional, l'évaluation sera réalisée par un comité de pilotage et des instances techniques spécialisées.

Les points les plus novateurs de la réforme sont les suivants :

- les régions qui auront défini une programmation annuelle de leurs évaluations obtiendront directement délégation en début d'année de 75 % des crédits qui leur étaient affectés. Cette disposition devrait améliorer la programmation des évaluations.

- chaque région devra réaliser un bilan à mi-parcours (fin 2003) des travaux d'évaluation qui sera transmis au Premier ministre.

Votre rapporteur souhaite que cette nouvelle réforme ne soit pas entravée par la lenteur habituelle des procédures administratives et qu'elle s'applique au plus vite aux contrats de plan Etat-région 2000-2006. Néanmoins il se félicite de l'effort réalisé dans le présent budget en direction de l'évaluation des contrats de plan Etat-régions qui voit son enveloppe quasiment doubler passant de 5 millions à 9,7 millions de francs.

3. La réforme du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) a abouti

Une proposition de loi visant à réformer cet organisme était en discussion devant l'Assemblée nationale à l'automne dernier. Le Sénat en a débattu en janvier 2000. Il a amendé cette proposition de loi en un article unique de suppression du CSERC (abrogation de l'article 78 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative à l'emploi et à la formation professionnelle). La loi promulguée le 2 mars 2000 a ainsi laissé au pouvoir réglementaire le soin de procéder à la création du nouvel organisme. **Le**

conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, nouveau CERC, a été créé par un décret du 7 avril 2000. Ses membres ont été nommés le 23 mai 2000. M. Jacques Delors en assure la présidence et les premières réunions se sont tenues dès le mois de juillet dernier.

Votre rapporteur se félicite de l'évolution des crédits qui devrait dynamiser l'action de ce nouveau conseil, (+ 27 % par rapport au budget 2000).

4. Les nouvelles missions du Commissariat général du Plan

Il faut souligner que depuis l'abandon des lois de plan, le rôle du Commissariat s'est considérablement modifié.

Dans la perspective de relance de son action, le Premier ministre a fixé, en 1998, un programme de travail au Commissariat général fondé sur trois axes majeurs : développer l'économie française dans le cadre de la mondialisation et l'intégration européenne, renforcer la cohésion sociale et moderniser les instruments de l'action publique.

En outre, le Premier ministre avait demandé, par lettre du 24 novembre 1998, au Commissariat de réaliser un rapport sur les perspectives de la France. Celui-ci a été remis au Premier ministre et diffusé le 6 juillet 2000.

Il a été transmis pour avis au Conseil économique et social en septembre dernier. Celui-ci sera communiqué aux assemblées parlementaires prochainement, accompagné d'une lettre du Premier ministre indiquant les principaux enseignements que le Gouvernement entend tirer de ce rapport pour son action.

Enfin, dans une des dernières lettres adressées au Commissaire au Plan, le Premier ministre rappelait la « fonction particulière » du Commissariat général du Plan dans la préparation des décisions gouvernementales : *« animateur de l'analyse prospective et stratégique, lieu privilégié de la concertation socio-professionnelle et de la réflexion interministérielle, programmeur et évaluateur des politiques publiques. »*

Sur ce dernier point, votre rapporteur se félicite de l'intérêt des travaux menés par le Commissariat et de son expérience en la matière. Celle-ci ne pourra que conforter le Sénat dans son approche de l'évaluation des politiques publiques et constituer un outil fort utile dans les travaux engagés par le Comité d'évaluation des politiques publiques constitué par votre commission pour prendre la suite de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

B. BUDGETS ANNEXES

AVIATION CIVILE

Rapporteur spécial : M. Yvon COLLIN

Voir :

Budget de l'Équipement, des Transports et du Logement

III - Transports et sécurité routière

4. Transport aérien et Météorologie

JOURNAUX OFFICIELS

Rapporteur spécial : **M. Thierry FOUCAUD**

I. PRESENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

A. ÉVOLUTION GLOBALE

Le projet de budget annexe des Journaux officiels atteint, en recettes et en dépenses nettes, **1,269 milliard de francs** (dont 4,18 millions de francs de prélèvement sur le fonds de roulement) dans le projet de loi de finances pour 2001. Il est en progression de 3,85 % par rapport au budget voté en 2000 (1,221 milliard de francs). L'excédent d'exploitation prévisionnel devrait atteindre 279 millions de francs.

Globalement, l'augmentation des crédits destinés aux **dépenses d'exploitation** (+1,14 %) est **trois fois moindre** que celle **des recettes**.

Le fonds de roulement enregistrera une baisse de 4,18 millions de francs l'an prochain (contre une augmentation de 20,78 millions de francs en 2000).

B. LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET POUR 2000

1. Les recettes prévisionnelles

Les recettes d'exploitation

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 2000	Crédits demandés pour 2001	Evolution en %
Ventes au numéro	38,00	40,00	5,26
Abonnements	50,00	45,00	-10,00
Annonces	1048,00	1103,00	5,25
Travaux	20,00	18,00	-10,00
Bases de données	10,00	5,00	-50,00
Autres	44,90	48,00	6,90
Autres gestion courante	5,00	0,00	-100,00
Produits exceptionnels	6,00	6,00	0,00
Total	1221,90	1265,00	3,53

Les **recettes** des Journaux officiels connaîtront une légère progression, passant de 1,221 milliard de francs en 2000, à 1,265 milliard de francs prévus en 2001.

Après de nombreuses années de nette sous-évaluation des recettes d'annonces, qui constituent à elles seules près de 90 % du budget annexe, une remise à niveau avait été effectuée dans le projet de loi de finances pour 2000 (+ 18 %).

Cette année, la hausse très modérée s'explique par ce rattrapage, mais aussi par une modification de la politique tarifaire.

En dépit de ces facteurs, cette faible prévision d'augmentation (3,5 %) semble, cette année encore, trop prudente.

Recettes d'annonces

(En millions de francs)

	Recettes 1999	Budget voté 2000	Prévisions PLF 2001
Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP)	382	415	550
Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC)	494	490	400
Bulletin des annonces légales et obligatoires (BALO)	119	120	126
Associations	20	21	25
Autres (JO, lois et décrets)	2	2	2
	1 017	1 048	1 103

Depuis le 1^{er} juillet 2000 les annonces passées aux BOAMP peuvent être saisies directement par les annonceurs via internet. Lorsqu'ils choisissent cette procédure, ils bénéficient d'une remise de 20 % sur le tarif habituel.

La direction des Journaux officiels estime à 30 % le nombre d'annonces qui seront ainsi passées en 2001. Les recettes attendues sont minorées en conséquence mais restent en forte croissance.

Par ailleurs, certaines annonces du BODACC, celles relatives à la création d'entreprises, sont désormais gratuites (Décret n°2000-587 du 29.06.2000).

Le manque à gagner est estimé à 150 millions de francs en année pleine. C'est la raison pour laquelle les recettes attendues sont en forte baisse. Cette gratuité des annonces ne met pas en danger l'équilibre du budget annexe.

La concurrence du site internet de diffusion gratuit « Légifrance » entraîne une forte chute des abonnements (- 10 %) et des bases de données payantes (- 50 %). Ces dernières seront prochainement intégrées dans les tâches de la direction des Journaux officiels (DJO) et non plus concédées, ce dont on ne peut que se féliciter. Afin de faire face à la baisse des recettes la DJO réfléchit à une nouvelle politique éditoriale et à la mise sur le marché de nouveaux produits.

2. Les dépenses prévisionnelles

Dépenses d'exploitation

(En millions de francs)

	Budget voté 2000	Projet budget 2001	Evolution en %
Chap. 60 : Achats	142,47	153,44	7,70
Chap. 61 et 62 : Services extérieurs	169,02	175,96	4,11
Chap. 63 : Impôts et taxes	5,21	5,33	2,30
Chap. 64 : Charges de personnel	603,45	607,72	0,71
<i>dont SACIJO</i>	335,51	336,98	0,44
Autres dépenses	2,70	2,68	-0,74
Charges exceptionnelles et financières	2,92	2,92	0,00
Amortissements	48,97	37,78	-22,85
TOTAL	974,74	985,83	1,14
EXCEDENT	247,16	279,17	12,95

Les dépenses d'exploitation **progresseront de 1,14 %** par rapport au budget voté pour 2000. Cette augmentation est comparable à celle enregistrée l'an passé.

Après avoir réalisé une économie de 2 millions de francs en 2000 sur le poste d'achat de papier, en 2001, une provision de 12 millions de franc a été effectuée par crainte d'une hausse de son prix. S'agissant du personnel, les charges resteront stables.

De fait, les effectifs budgétaires sont inchangés. La DJO emploie 608 ouvriers et 11 fonctionnaires ; à cela s'ajoute 400 personnes à la Société anonyme à capital variable de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO). Le recours aux personnels temporaires est systématique (environ 48 agents à la DJO et 18 à la SACI-JO) et toujours croissant.

3. Les opérations en capital

Recettes en capital

(En millions de francs)

	Budget voté 2000	Projet budget 2001	Evolution en %
Amortissements	48,97	37,78	-22,85
Excédents	247,16	279,17	12,95
TOTAL	296,13	316,95	7,03

Fonds de roulement	20,78	-4,18	-120,12
Réduction (-) ou augmentation (+)			

Dépenses en capital

(En millions de francs)

	Budget voté 2000	Projet budget 2001	Evolution en %
Immobilisations	28,35	41,96	48,01
Versement au Trésor	247,00	279,17	13,02
TOTAL	275,35	321,13	16,63

Autorisations de programme	30,45	43,45	42,69
----------------------------	-------	-------	-------

Les dépenses en capital s'élèveront à 321,13 millions de francs, en augmentation de 16,63 %. Cette forte croissance est inégalement répartie entre deux composantes :

1. **Les immobilisations** sont en forte hausse de 48,01 % avec 41,96 millions de francs prévus pour 2001.

Les crédits seront consacrés à la mise à niveau des ateliers de composition et de photogravure et à l'acquisition d'une machine d'impression cinq couleurs.

Les dépenses d'investissement informatique ne sont pas détaillées mais seront consacrées à la préparation de la diffusion en régie par la Direction des Journaux officiels des bases de données juridiques actuellement concédées à la Société OR Télématique.

2. **Le versement au Trésor** enregistre une hausse de 13 %, passant de 247 millions de francs votés en 2000, à 279 millions de francs prévus pour 2001.

Le montant de ce versement a été réajusté après constatation de la hausse durable des recettes tirées des annonces. Cette évaluation reste encore très prudente. Pour l'exercice 2000, à la lumière de l'exécution du budget, il semble que l'excédent d'exploitation voté dans la loi de finances, sera largement dépassé : au 30 juin 2000, les recettes enregistrées représentaient déjà près de 60% du budget voté.

Excédents

(En millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Excédent prévu au budget voté	35,182	38,520	45,076	139,327	247,156	279,000
Excédent constaté en fin de gestion	82,476	144,597	200,703	328,680		

Les reversements au Trésor ont donc été revus à la hausse, pour tenir compte de ces excédents croissants.

Reversements annuels au Trésor

(En millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Reversement prévu au budget voté	14	38	45	139	247	279
Reversement constaté en fin de gestion	36	104	165	319		

Le fonds de roulement fait l'objet d'une baisse conséquente.

Il régresse de 4,18 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2001. Depuis plusieurs années, cette ligne était en forte hausse. Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1999, la Cour des comptes avait jugé ce fonds trop important (354 millions de francs en 1999) par rapport au montant des dépenses annuelles. Cette baisse est donc conforme aux recommandations de la Cour.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Depuis janvier dernier, la Cour des comptes a entrepris un audit technique à la SACI-JO. Cette étude a pour but de répondre à quatre questions : les matériels utilisés sont-ils adaptés aux travaux effectués ? Quelle est la qualité de la productivité de la SACI-JO (afin d'apprécier cet élément, le rapport compare l'entreprise à la presse parisienne). De quelle façon la saisie à la source pourra-t-elle être effectuée ? Et, enfin, la consommation de papier est-elle normale ? Cet audit est en cours et ses conclusions seront connues en fin d'année. Votre rapporteur y sera attentif.

Quelles qu'en soient les conclusions, il sera nécessaire de prendre en considération les spécificités de l'entreprise, notamment les contraintes techniques liées aux délais très courts dans lesquels elle travaille et l'exigence de fiabilité à laquelle elle est tenue.

2. Les investissements relatifs aux ateliers de production augmentent de façon particulièrement significative en 2001.

La fusion entre l'atelier de composition et celui de photogravure a été réalisée en 2000.

Cette étape technique a consisté en un regroupement d'une dizaine de postes de photgraveurs et de compositeurs, au sein d'une même cellule destinée à traiter en même temps le texte et l'image. Un seul technicien désormais réalise le travail préliminaire à l'impression. Cet atelier dit de « compogravure » est appelé progressivement à se développer afin de traiter une très grande partie de la production. Ceci se fera à effectif constant. Cependant, certains postes seront sans doute redéployés vers d'autres activités. Il est absolument nécessaire qu'un effort important envers la formation soit effectué dans les meilleurs délais afin que la mise en œuvre des mutations techniques se réalise dans de bonnes conditions.

En 2001, les investissements seront consacrés à une étude d'opportunité d'une évolution des logiciels de saisie. Actuellement, le logiciel en place n'est pas compatible avec les standards du marché. L'étude portera sur l'opportunité de faire évoluer ce système qui date de 1989. L'étude de faisabilité aura lieu en 2001 et le cas échéant, la mise en place du matériel, en 2002. Dans ce domaine, la DJO doit travailler dans l'optique d'une intégration globale des nouvelles technologies de l'information à chacun des stades du processus de production.

Enfin, l'atelier d'impression sera doté d'une nouvelle machine d'impression cinq couleurs. Au total, les crédits de paiement progresseront de 15 millions à 25 millions de francs en 2001.

3. En matière de diffusion des données juridiques, de grandes mutations, dont on peut se féliciter, sont en cours.

Dans son discours du 2 octobre 2000, aux assises parlementaires, le Premier Ministre a annoncé un certain nombre de mesures, conformément aux conclusions du Rapport du Commissariat Général au Plan « Diffusion des données publiques et révolution numérique » de Dieudonné Mandelkern.

L'orientation retenue par le Gouvernement tend à rendre, petit à petit, la diffusion des données publiques gratuites. Le droit sera disponible, sous forme consolidé, avant la fin de l'année sur le site gratuit « Legifrance ». Cela représente 500 lois et 1.500 décrets (actuellement, 80 lois seulement sont répertoriées sur le site gratuit). Le site diffusera également toutes les conventions collectives ayant fait l'objet d'un arrêté d'extension au plan national.

Ces avancées majeures seront complétées par la fin anticipée de la concession qui régit actuellement la diffusion des données publiques. L'actuel concessionnaire a été racheté par la société Reuters.

Votre commission a toujours considéré que ces tâches devaient être réintégrées à la Direction des Journaux officiels. Cette dernière devrait, dans un premier temps, les sous-traiter. Il est souhaitable qu'elle en assure, à l'avenir directement la charge. Pour ce faire des investissements tant matériels que de formation du personnel devront être entrepris.

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 2001, le montant des recettes et des dépenses du budget annexe de la Légion d'Honneur atteindra **121.292.084 francs**, en diminution de **2.621.749 francs** soit **-2,12 %** par rapport à 2000 (123.913.833 francs) où le budget annexe avait vu ses crédits augmenter de 9,42 %.

Cette baisse des crédits en 2001 résulte principalement de la diminution des crédits de paiement afférents aux opérations en capital des maisons d'éducation.

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 2001, l'équilibre du budget annexe s'établit comme suit :

Dépenses		Recettes	
Première section. Exploitation		Première section. Exploitation	
Achats	12 634 707	Recettes propres	8 398 296
Services extérieurs	4 707 999	Subventions	107 893 788
Autres services extérieurs	2 966 735	Reprises sur amortissements et provisions	5 000 000
Impôts, taxes et versements assimilés	1 171 924		
Charges de personnel	77 375 648		
Autres charges de gestion courante	9 620 071		
Dotations aux amortissements et aux provisions	13 815 000		
Total brut	121 292 084	Total brut	121 292 084
Deuxième section. Opérations en capital		Deuxième section. Opérations en capital	
Acquisitions d'immobilisations	13 815 000	Amortissements et provisions	13 815 000
Total brut	13 815 000	Total brut	13 815 000
Total brut des dépenses	135 107 084	Total brut des recettes	135 107 084
<i>A déduire :</i>	<i>-13 815 000</i>	<i>A déduire :</i>	<i>-13 815 000</i>
Total net pour le budget annexe	121 292 084	Total net pour le budget annexe	121 292 084

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 2001, ces recettes progressent de **235.304 francs** par rapport à 2000 (soit **2,88 %**), pour atteindre **8.398.296 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 2001 **1.466.000 francs**, comme en 2000.

b) Les pensions et trousseaux des élèves des maisons d'éducation

Fixés chaque année par arrêté, ils augmentent de **5,38 %** en 2001 et atteignent un montant de **6.180.026 francs** (5.422.601 francs pour les pensions et 757.425 francs pour les trousseaux), soit 315.874 francs de plus qu'en 2000.

c) Les produits accessoires

Ils représentent **752.270 francs** en 2001, soit une **diminution de 80.570 francs** par rapport à l'année précédente (**- 9,67 %**), principalement du fait de la baisse de la prévision de recettes des droits d'entrée du musée de la Légion d'Honneur de 190.570 francs à 100.000 francs. En effet, celui-ci sera fermé 9 mois pour des travaux de rénovation qui devraient être achevés au printemps 2002 pour le bicentenaire.

2. La subvention de l'Etat

En 2001, la subvention de l'Etat, versée par le budget de la Justice, augmente de **2.142.947 francs** (**+ 2,03 %**), pour s'établir à **107.893.788 francs**, au lieu de 105.750.841 francs en 2000, où la progression n'était que de 0,26 %.

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 restent stables à **98.976.200 francs**, avec une très légère **augmentation de 251.000 francs**. 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, a eu pour conséquence la création de 8 emplois en contrepartie de 5 suppressions, ce qui a porté **l'effectif de 413 à 416 emplois** (101 à la grande Chancellerie et 315 dans les maisons d'éducation). Il reste inchangé pour 2001.

Aucun mouvement de personnel n'étant envisagé pour 2001, les modestes revalorisations d'indemnités et de prestations sont compensées par un ajustement de la dotation informatique.

Les dépenses d'alimentation des maisons d'éducation s'élèvent à **5.127.140 francs**, comme en 2000, pour un effectif de 1005 élèves inscrites. La dotation de chauffage, d'énergie et d'eau reste identique à celle de 2000, 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 2001, 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 2001, 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 2001, 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 s'est établie à 4.059 francs en 1999. Elle se situe pour le premier semestre 2000 à 3.571 francs.

2. Les opérations en capital

Avec **17.815.000 francs**, les **autorisations de programme (AP)** connaissent une augmentation de **1.378.000 francs (+8,38 %)**. Cette progression abonde surtout les crédits de la Grande Chancellerie qui s'établissent à 3.160.000 francs. Quant aux investissements dans les maisons d'éducation, ils restent stables à 14.655.000 francs.

Les **crédits de paiement (CP)**, dotés de **13.815.000 francs**, diminuent en 2001 (**-15,95%**) après une hausse de 137,2 % en 2000 (16.437.000 francs) :

- 6.130.000 francs au titre de programmes déjà engagés,

- 7.685.000 francs au titre des mesures nouvelles, dont 5.473.000 francs pour l'entretien des bâtiments.

Le budget annexe de la Légion d'Honneur a déjà bénéficié d'ouvertures nettes de 27 millions de francs, en AP et CP, destinés au financement partiel de la restauration du cloître de la maison d'éducation de Saint-Denis dont la réalisation pluriannuelle devrait coûter au total 37 millions de francs. Des autorisations de programme de 10 millions de francs et des crédits de paiements de 6 millions de francs viendront abonder cette dotation en 2001.

Cette inscription sera financée, pour la majeure partie, par 5 millions de francs de recettes au compte 78-65 « reprises sur provisions pour risques et charges financières » après 10 millions de francs déjà inscrits en 2000. Cette opération tire les conséquences des observations de la Cour des comptes du 4 janvier 1999 qui a considéré que la provision pour risques et charges de 15 millions de francs constituée en 1988 ne se justifiait plus en raison des versements, désormais dans les délais, de la subvention.

En outre, une dotation de 2.160.000 francs pour les travaux à la Grande Chancellerie permettra la poursuite de la réfection du palais de Salm.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Si les crédits du budget annexe de la Légion d'Honneur sont en légère diminution, votre rapporteur relève avec satisfaction que celle-ci n'affecte ni ses moyens de fonctionnement ni la poursuite des travaux de restauration et d'entretien des bâtiments, relevant de sa responsabilité et entrepris depuis déjà plusieurs années. S'il se félicite de la liquidation de la « provision pour risques et charges financières », par une reprise en recettes de 5 millions de francs, il constate que la limitation de la baisse des crédits du budget annexe résulte surtout de cet ajustement de trésorerie. Il conviendra donc d'être attentifs à cette évolution surtout si dans l'avenir de nouveaux impératifs de sauvegarde de ce patrimoine apparaissaient.

Dans cet objectif, votre rapporteur approuve la dissolution de l'établissement public administratif, gérant le musée national de la Légion d'Honneur, et son intégration au 1^{er} janvier 2000 au budget annexe, qui permettra l'utilisation de sa trésorerie « dormante » pour réaliser les travaux nécessités par l'état de vétusté du musée. Un projet de décret le transformant en service de la grande Chancellerie a d'ailleurs été soumis au Conseil d'Etat.

Ce même projet concernera également l'élargissement du recrutement des élèves des maisons d'éducation aux arrière-petites-filles des membres de l'Ordre de la Légion d'Honneur ainsi qu'aux petites-filles des membres de l'Ordre National du Mérite. Votre rapporteur apprécie tout particulièrement la qualité de l'enseignement dispensé dans ces établissements, attestée par l'excellence des résultats obtenus (97,20% de réussite au baccalauréat, avec mention pour près de la moitié des candidates).

S'agissant 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, la Direction Générale de la Comptabilité publique a été saisie de l'éventuelle nécessité d'une modification des textes. Madame la Garde des Sceaux a, pour sa part, déclaré qu'elle n'était nullement hostile à ce qu'il dispose de ces prérogatives.

Votre rapporteur apprécie que lors des derniers contingents de nomination, dans les deux ordres, la proportion de femmes ait régulièrement dépassé les 30%.

Enfin, il espère que l'ensemble des travaux prévus puisse être terminé pour 2002, année du bicentenaire de l'Ordre de la Légion d'Honneur.

*

* *

II. 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 8 septembre 2000, l'Ordre comptait 147 Compagnons de la Libération, ainsi que 6.000 médaillés de la Résistance.

A. L'ÉQUILIBRE DU BUDGET ANNEXE

En 2001, cet équilibre s'établit comme suit :

Dépenses		Recettes	
Première section. Exploitation		Première section. Exploitation	
Matériel et fonctionnement	743 059	Subventions	5 509 598
Charges de personnel	2 957 539		
Dépenses diverses	409 000		
Dotations aux amortissements et aux provisions	1 400 000		
Total brut	5 509 598	Total brut	5 509 598
Deuxième section. Opérations en capital		Deuxième section. Opérations en capital	
Acquisitions d'immobilisations	1 400 000	Amortissements et provisions	1 400 000
Total brut	1 400 000	Total brut	1 400 000
Total brut des dépenses	6 909 598	Total brut des recettes	6 909 598
<i>A déduire :</i>	<i>-1 400 000</i>	<i>A déduire :</i>	<i>-1 400 000</i>
Total net pour le budget annexe	5 509 598	Total net pour le budget annexe	5 509 598

B. LES RECETTES

La subvention du budget général, seule ressource du budget annexe, s'établit en 2001 à **5.509.598 francs**, en augmentation de 550.000 francs (11,09 %) par rapport à celle de 2000. Cette subvention était restée stable en 2000, après la hausse de 1999 qui marquait le début du financement sur trois exercices de gros travaux. Sa progression en 2001 permettra de couvrir le coût définitif de cette opération.

C. LES DEPENSES

Les **dépenses de fonctionnement** sont maintenues à **4.109.598 francs** au même niveau qu'en 2000. En effet aucun mouvement de personnel n'est envisagé en 2001.

Les **dépenses en capital** s'élèvent à 1.400.000 francs en **crédits de paiement** et **600.000 francs en autorisations de programme**. Ces crédits sont destinés à la dernière tranche et au financement définitif des travaux de

réfection de l'installation électrique de la Chancellerie et du musée de l'Ordre de la Libération.

Si 800.000 francs étaient prévus en 2001 pour boucler cette opération, dont le coût prévisionnel était de 2,63 millions de francs, 600.000 francs supplémentaires ont dû être inscrits pour le paiement des honoraires de maîtrise d'œuvre qui n'avaient pas été inclus dans le devis initial. Le coût total de ces travaux, qui nécessiteront la fermeture du musée de décembre 2000 à avril 2001, se situerait donc à 3,23 millions de francs.

La **dotation** destinée **aux secours** s'élève à **409.000 francs**. Au cours du premier semestre 2000, 26 compagnons ou familles de compagnons ont reçu des secours, ainsi que 13 médaillés de la Résistance ou familles de médaillés. Le montant moyen de ces secours semestriels a été de 4.446 francs.

Comme en 2000, outre le Chancelier, 12 personnes sont employées par la Chancellerie.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Votre rapporteur apprécie que le financement des travaux de réfection électrique, indispensable à la sécurité du bâtiment, voie son aboutissement dans le budget pour 2001 pour un démarrage avant la fin de cette année.

Il vous rappelle que l'adoption en 1999 de la loi créant le Conseil national des communes « Compagnon de la libération » permettra de pérenniser l'Ordre de la Libération par l'institution d'un établissement public à caractère administratif, lorsque l'Ordre ne comptera plus le nombre de compagnons de la libération nécessaire à son fonctionnement. Le choix des communes 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.

Votre rapporteur se félicite que la mémoire et les traditions de l'Ordre soient ainsi sauvegardées.

MONNAIES ET MÉDAILLES

Rapporteur spécial : **Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE**

Au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la direction des Monnaies et médailles, service public industriel et commercial doté d'un budget autonome, compte 943 agents équivalent temps plein (environ 1/3 d'emplois administratifs et 2/3 d'emplois de production) et regroupe deux établissements : l'Hôtel de la Monnaie de Paris et l'établissement monétaire de Pessac (Gironde).

De caractère mixte, elle assure des missions de service public, notamment la fourniture au Trésor de la monnaie métallique courante, et exerce des activités commerciales dont les recettes couvrent environ le quart de son financement global.

I. EXAMEN DU BUDGET

Le montant net du budget annexe fixé pour 2001 à 1,2 milliard de francs marque un net infléchissement par rapport au budget voté pour 2000 : - 14 %. Votre rapporteur rappelle que les fortes progressions des années précédentes (+ 13 % en 1997, + 21 % en 1998 et + 32 % en 1999) avaient fait place en 2000 à une quasi stabilité du budget (+ 1 %).

Cet infléchissement s'explique par la baisse de 41 % de l'activité de frappe de la monnaie, avec la disparition totale du franc qui aura été notre monnaie pendant 206 ans et la nette décélération du programme de frappe de l'euro.

L'objectif d'équilibre budgétaire durable du budget annexe des Monnaies et médailles, sans recours à la subvention de l'Etat, objectif affiché dans le plan « Monnaie 2000 » et traduit dans les lois de finances initiales 1999 et 2000 se révèle inaccessible. Il y a lieu de constater en 1999 un déficit de près de 23 millions de francs et l'année 2000 annonce également un déficit, qui certes, pourrait être moindre que celui de 1999.

Le budget annexe pour 2001 nécessite le recours à une subvention de l'Etat de 19 millions de francs. En effet, le bénéfice d'exploitation de l'établissement de Pessac, qui s'établissait à 50 millions de francs sur les deux dernières années, est ramené à 39,4 millions de francs compte tenu de la baisse en volume du programme de frappe de l'euro ; il ne suffit donc plus à couvrir le déficit prévisionnel parisien qui passe, quant à lui, de 50 à 58,4 millions de francs.

A. LES RECETTES : UN CHIFFRAGE DELICAT

D'un montant de 1,172 milliard de francs, les recettes d'exploitation, hors subvention d'équilibre, marquent un net recul (- 211,5 millions de francs, soit - 15,3 %), essentiellement imputable à la cession au Trésor des monnaies françaises qui chute de 25 %.

Monnaies et médailles
Recettes d'exploitation (en millions de francs)

	1999		2000 Budget voté	2001 PLF	Variation en		Part dans le total 2001
	Budget voté	Exécution			masse	%	
Cession des monnaies françaises (y/c euro)	961,23	694,38	932,62	700,26	-232,4	-24,9%	59,7%
Vente des pièces destinées aux TOM	4,00	6,90	4,00	5,00	1,0	25,0%	0,4%
Ventes des monnaies étrangères	41,00	64,89	41,00	60,00	19,0	46,3%	5,1%
Vente de médailles, décorations, fontes, bijoux et divers	138,00	102,11	138,00	138,00	0,0	0,0%	11,8%
Vente des monnaies de collection françaises	150,59	39,49	150,59	112,07	-38,5	-25,6%	9,6%
Vente des monnaies de collection étrangères	5,00	17,94	5,00	5,00	0,0	0,0%	0,4%
Fabrications annexes	3,00	4,71	3,00	3,00	0,0	0,0%	0,3%
<i>Sous-total activités commerciales</i>	<i>341,59</i>	<i>236,05</i>	<i>341,59</i>	<i>323,07</i>	<i>-18,5</i>	<i>-5,4%</i>	<i>27,6%</i>
Prestations de services	53,50	46,14	103,50	141,50	38,0	36,7%	12,1%
Ventes marchandises et prod. résiduels	5,00	4,90	5,00	5,00	0,0	0,0%	0,4%
Produits des activités annexes	2,50	3,09	1,09	2,50	1,4	129,7%	0,2%
<i>Sous-total recettes diverses</i>	<i>61,00</i>	<i>54,13</i>	<i>109,59</i>	<i>149,00</i>	<i>39,4</i>	<i>36,0%</i>	<i>12,7%</i>
Total des ventes	1363,82	984,55	1383,79	1172,33	-211,5	-15,3%	100,0%
Variation des stocks	0,00	17,91	0,00	0,00	0,0	ns	
Autres produits de gestion courante	9,60	10,78	9,70	9,70	0,0	0,0%	
Produits financiers	0,00	0,95	0,00	0,00	0,0	ns	
Produits exceptionnels	0,00	18,30	0,00	0,00	0,0	ns	
Reprises sur amortiss. et prov.	0,00	96,18	0,00	0,00	0,0	ns	
Transferts de charges	0,00	0,48	0,00	0,00	0,0	ns	
Subvention	0,00	0,00	0,00	19,00	19,0	ns	
TOTAL RECETTES D'EXPLOITATION	1373,42	1129,15	1393,49	1201,03	-192,5	-13,8%	

1. Le produit de la cession des monnaies françaises au Trésor

Pour 2001, les produits de cession de monnaies françaises au Trésor, estimés à 700,3 millions de francs (dont 5,2 millions de francs de monnaies de collection destinées au Trésor), chutent de près de 25 % (- 232,4 millions de francs). Tout en conservant leur place de premier poste de recettes, ils ne représentent plus, en 2001, que 60 % du total des recettes d'exploitation du budget annexe contre 67 % en 2000 et 70 % en 1999.

Il convient de relativiser l'importance de cette chute, puisqu'elle résulte, d'une part d'un effet-volume sur lequel l'administration des Monnaies et médailles n'a pas de marge de manoeuvre, d'autre part d'un effet-prix purement administratif.

Les prix de cession au Trésor ayant été maintenus au niveau de 2000, la baisse se justifie exclusivement par l'infléchissement du programme de frappe par rapport à l'année 2000 qui constituait un pic.

a) Un programme de frappe en nette diminution

Millions de pièces

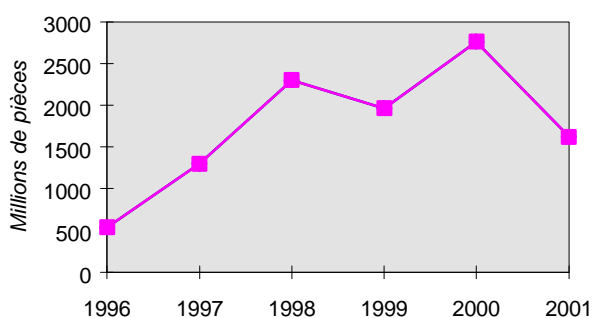
	1999			2000	2001	Variation 2001/2000
	prévision	réalisation	R/P	prévision	prévision	
Pièces en francs	81	85	5%	261	0	ns
Euros à face française	2500	1877	-25%	2500	1623	-35,1%
TOTAL	2581	1962	-24%	2761	1623	-41,2%

2001 sera pour l'établissement de frappe monétaire de Pessac la première année de totale disparition du franc.

S'agissant de l'euro, il convient de rappeler que la direction du Trésor et la Banque de France ont arrêté un programme global de frappe de l'euro pour un volume de 7,6 milliards de pièces à face française, réparti sur la période 1998-2001, pour une mise en circulation au 1^{er} janvier 2002.

En 1999, des mouvements sociaux à l'établissement de Pessac ainsi que quelques incidents techniques et difficultés d'approvisionnement liés à l'euro et inhérents à la mise en œuvre de tout nouveau processus de fabrication, ont affecté la production et n'ont pas permis de réaliser le programme prévu. En revanche, le programme de 2000 sera très vraisemblablement exécuté.

Evolution de l'activité de frappe



Le programme 2001 pour l'euro était initialement fixé à 1 milliard de pièces. Il s'établit *in fine* à 1,6 milliard de pièces (de 2 euros à 1 centime d'euro) - la différence correspondant à la résorption du retard pris en 1998 et surtout 1999 - et marque ainsi une diminution de 35 % par rapport à l'année 2000.

Par rapport aux trois années précédentes, la frappe des monnaies françaises retrouve donc un niveau nettement plus modeste, ce qui, en aucun cas, ne constitue une surprise.

Détail du programme de frappe de l'euro (en milliers de pièces)

	2000	2001	Variation
2 euros	160 000,0	253 305,0	58,3%
1 euro	290 000,0	228 950,0	-21,1%
50 cents	171 000,0	123 246,4	-27,9%
20 cents	167 000,0	128 708,8	-22,9%
10 cents	281 000,0	101 750,4	-63,8%
5 cents	290 000,0	223 808,0	-22,8%
2 cents	522 000,0	275 931,0	-47,1%
1 cent	619 000,0	286 984,0	-53,6%
Total	2 500 000,0	1 622 683,6	-35,1%

b) Les prix de cession au Trésor

Malgré la diminution des quantités frappées, les prix unitaires de cession pour 2001, déterminés en accord avec la direction du Trésor, sont fixes par rapport à 2000 (à l'exception de celui de la pièce de collection de 10 francs qui a fait l'objet d'une révision).

L'année 2000 qui a généré économies d'échelle et gains de productivité sert donc de référence.

2. Les activités commerciales de la Monnaie

L'ensemble des activités commerciales avait fait l'objet, pour 1999 et pour 2000 d'une prévision de 341,6 millions de francs. Or, pour l'année 1999, les recettes constatées ne s'élèvent qu'à 236 millions de francs, soit un retrait de 31 % par rapport à la prévision. Il est, par ailleurs, fort probable que les réalisations de l'année 2000 ne seront pas non plus à la hauteur des objectifs affichés.

Pour l'année 2001, les recettes commerciales s'établiraient encore à un niveau élevé : 323,1 millions de francs, soit - 5,4 % seulement par rapport à la prévision 2000, mais + 37 % par rapport à la réalisation 1999. Ces objectifs commerciaux paraissent pour le moins très confiants.

Sur le site parisien, un plan « qualité » a été lancé en 1997 et mis en œuvre en 1999. En 2000, ce plan a été poursuivi par une association plus étroite du personnel au traitement des problèmes rencontrés et la publication mensuelle d'indicateurs de qualité. Cependant, malgré les efforts déployés, l'objectif du doublement du chiffre d'affaires de l'établissement de Paris fixé dans le plan « Monnaie 2000 » ne peut être atteint.

Ouverte en 1997, la boutique électronique sur Internet, qui propose la plupart des produits du secteur commercial, développe constamment son chiffre d'affaires : il s'est élevé à 0,7 million de francs en 1999 (soit le double de 1998), est estimé à 2 millions de francs pour 2000 et pourrait atteindre 3 millions de francs en 2001. Cette progression fait suite à une refonte, fin 1999, de l'offre aujourd'hui assurée en quatre langues.

a) *Analyse par nature de produits*

- La vente des « produits parisiens » hors monnaies de collection : médailles, décorations, fontes, jetons, bijoux et autres objets

(millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prévision	131,0	131,0	138,0	138,0	138,0	138,0
Réalisation	110,5	96,7	97,7	102,1		
R/P	-16%	-26%	-29%	-26%		

En 1999, les ventes de médailles et des jetons ont pu rester stables par rapport à 1998. Le marché des décorations demeure à un niveau élevé, tandis que le chiffre d'affaires lié aux fontes et bijoux affiche une progression.

Pour l'année 2000, les meilleurs résultats sont notamment le fait des jetons touristiques, des médailles, bijoux et fontes dont les ventes devraient être supérieures à celles de 1999. En revanche, les résultats en matière de décorations sont en léger recul par rapport à 1999.

Depuis 1998, les prévisions de recettes de cet ensemble sont invariablement fixées à 138 millions de francs. Certes, pour l'année 2001, s'agissant du secteur des médailles, la restructuration des services commerciaux depuis le 1^{er} août 2000 avec la création d'un service « marketing » renforcé ainsi que la progression du chiffre d'affaires enregistrée en 1999 et sur les six premiers mois de 2000 permettent d'envisager une évolution positive. Il n'en demeure pas moins qu'à 138 millions de francs, l'objectif de recettes paraît très ambitieux.

- Les monnaies de collection françaises

(millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prévision	154,3	129,3	150,6	150,6	150,6	112,1
Réalisation	56,0	83,0	74,6	39,5		
R/P	-64%	-36%	-50%	-74%		

1999, année de diversification des thèmes, a connu une demande limitée. L'absence d'événements porteurs comparables à la victoire de la France lors de la Coupe du monde de football en 1998, la décision des revendeurs de monnaies de collection de privilégier le thème à venir des Jeux olympiques de Sydney expliquent cette morosité.

Les thèmes de 1999 ont été poursuivis en 2000. Par ailleurs, ont été vendues des séries de pièces courantes françaises 2000 en qualité « belle épreuve » et « brillant universel », qui ont connu un vif succès, le basculement historique d'une unité monétaire à une autre ayant été bien évidemment perçu par le public numismatique et les distributeurs. Une série de médailles sur le thème du Petit Prince destinée aux enfants nés en l'an 2000 a également été bien accueillie.

Compte tenu des résultats décevants de 1999, notamment en matière d'exportation, et des faibles espoirs pour 2000 (25,2 millions de francs au 30 juin 2000), le montant des ventes de monnaies de collection françaises pour 2001 a été ramené à 112 millions de francs ; il se justifierait par l'ambition d'élargir la clientèle des numismates avec l'apparition de séries « brillant universel » qui s'adressent à un public plus large (série « Petit prince » par exemple), un projet de pièce sur le thème du dernier franc. Il convient toutefois de signaler le caractère probablement encore trop optimiste de cette prévision.

- Les monnaies de collection étrangères

(millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prévision	5,0	5,0	5,0	4,0	5,0	5,0
Réalisation	6,2	4,0	3,3	17,9		
R/P	24%	-20%	-34%	348%		

D'année en année, les prévisions de ventes de monnaies de collection étrangères demeurent fixées à 5 millions de francs.

Les réalisations ne sont pas toujours à la hauteur, mais l'année 1999 aura réservé une surprise avec une commande exceptionnelle d'un pays étranger pour un montant de 12,5 millions de francs. Le chiffre d'affaires pour 2000 devrait dépasser les 10 millions de francs. Etant donné le caractère relativement aléatoire des ventes de ce secteur, le maintien à 5 millions de francs de l'objectif pour 2001 semble sage.

- Les monnaies courantes étrangères

(millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prévision	40,0	40,0	40,0	41,0	41,0	60,0
Réalisation	89,6	72,8	90,0	64,9		
R/P	124%	82%	125%	58%		

1999 a permis d'atteindre un niveau encore satisfaisant. Ces résultats sont le fruit d'une politique systématique de prospection et d'avancées technologiques à l'établissement monétaire.

Le chiffre d'affaires pour 2000 ne devrait pas dépasser 56 millions de francs car un marché pluri-annuel important au Proche-Orient prend fin et les commandes de clients traditionnels, notamment en Afrique, diminuent.

Suite aux reproches du Parlement de sous-estimer ces recettes depuis plusieurs années, le montant affiché pour 2001 marque le souci de l'administration des Monnaies et médailles de revenir à la vérité comptable, en passant de 41 à 60 millions de francs, soit + 46 %.

- Les pièces destinées aux TOM

(millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prévision	5,0	5,0	5,0	4,0	4,0	5,0
Réalisation	4,6	4,2	5,2	6,9		
R/P	-8%	-17%	5%	73%		

La prévision affichée pour 1999 était pessimiste puisque le produit réalisé s'est élevé à près de 7 millions de francs, soit une augmentation de 32 % par rapport à 1998. Pour l'année 2000, la prévision devrait être atteinte.

Comme pour les monnaies courantes étrangères, la prévision pour 2001, en passant de 4 à 5 millions de francs, enregistre les bons résultats des années précédentes.

- Les fabrications annexes

Il s'agit des instruments de marque et de garantie (IMG) que sont les poinçons, cachets de douane et timbres secs, vendus dans le cadre de procédures négociées à une clientèle (administrations françaises, banques centrales ou administrations étrangères, notamment en Afrique) qui achète pour des raisons de sécurité.

Le montant record de 1999 (4,7 millions de francs) résulte de la concomitance des commandes de cette nature et de commandes d'outillages de la part d'institutions monétaires européennes.

Pour l'année 2000, il est permis d'espérer un chiffre d'affaires de 3,6 millions de francs, pour une prévision de 3 millions de francs.

La reconduction de cette prévision pour 2001 qui devrait voir la poursuite de l'internationalisation de cette activité, une vingtaine de postes d'expansion économique ayant été sollicités à cette fin, représente un objectif tout à fait accessible.

b) Recettes à l'exportation

VENTILATION DU CHIFFRE D'AFFAIRES A L'EXPORTATION

(millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000		2001
					Budget voté	Réalisé au 30/6	Projet
Monnaies courantes étrangères	89,6	72,6	89,4	64,9	41,0	42,9	60,0
Monnaies destinées aux TOM	4,6	4,2	5,2	6,9	4,0	1,1	5,0
Monnaies de collection							
. Françaises	38,3	65,6	44,5	19,1	75,0	7,6	40,0
. Etrangères	6,2	4,1	3,3	17,9	5,0	3,3	5,0
Médailles	15,3	4,9	4,9	5,9	8,3	2,5	7,0
Divers	2,7	1,3	0,8	3,1	0,5	1,6	3,0
Total	156,7	152,5	148,1	117,8	133,8	58,9	120,0

Environ un tiers des recettes commerciales provient de l'exportation, et la frappe monétaire pour le compte d'États étrangers génère plus de la moitié de ces recettes à l'exportation.

Dans les années 90, cette frappe monétaire se tournait à 90 % vers l'Afrique. Aujourd'hui, ce continent ne représente plus qu'environ 50 %, une diversification géographique s'étant opérée au profit du Proche-Orient et plus accessoirement de l'Amérique du Sud.

S'élevant à 120 millions de francs, les prévisions pour l'année 2001 sont en retrait afin de tenir compte de la baisse régulière observée au cours de ces dernières années et des résultats quelque peu décevants de 1999 (117,8 millions de francs pour un objectif de 133,8 millions de francs).

Les monnaies de collection françaises expliquent cette régression, après la fin de la série « Coupe du monde de football ».

3. Les autres activités de la Monnaie

Il s'agit essentiellement de prestations de service réalisées pour le compte de la direction du Trésor.

L'administration des Monnaies et médailles est remboursée par la direction du Trésor des dépenses qu'elle effectue pour la réalisation des services demandés par cette dernière : stockage de l'euro, opérations diverses en vue de la pré-alimentation des futurs utilisateurs. Ces dépenses sont explicitées dans la deuxième partie du présent rapport (services extérieurs).

B. LES DEPENSES

Monnaies et médailles Dépenses (en millions de francs)

	1999		2000	2001	Variation en	
	previ.	réalis.			masse	%
I) DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT						
Achats (chap. 60)	850,7	547,9	808,1	585,4	-222,7	-27,6%
Services extérieurs (61)	131,4	104,9	179,5	209,7	30,2	16,8%
Impôts et taxes (63)	35,4	34,6	39,5	35,6	-3,9	-9,8%
Dépenses de personnel (64)	319,8	311,9	323,2	325,3	2,0	0,6%
<i>Sous-total</i>	<i>1337,4</i>	<i>999,3</i>	<i>1350,4</i>	<i>1156,0</i>	<i>-194,4</i>	<i>-14,4%</i>
Autres charges de gestion courante		0,8	5,4	4,8	-0,6	-10,7%
Charges financières		1,2				
Charges exceptionnelles		59,1				
Dotations aux amortiss.	36,0	38,9	37,8	40,3	2,5	6,6%
Provisions		52,7				
Total brut	1373,4	1152,0	1393,5	1201,0	-192,5	-13,8%
II) OPÉRATIONS EN CAPITAL						
Investissements	45,0	55,6	39,8	37,9	-1,9	-4,7%
Augmentation du fonds de roulement				2,3	2,3	ns
Total brut	45,0	55,6	39,8	40,3	0,5	ns

Les dépenses brutes de fonctionnement sont fixées pour 2001 à 1,2 milliard de francs. Cette diminution significative de 192,5 millions de francs (-14 %) s'explique essentiellement par le chapitre Achats qui chute de 223 millions de francs.

1. Les achats

Sur le chapitre Achats, il convient préalablement de signaler une importante annulation de crédits en 2000 de 407 millions de francs, faisant suite à une succession, ces dernières années, de reports de crédits s'élevant en moyenne à près de 400 millions de francs.

La diminution de ce poste pour 2001 (- 223 millions de francs, soit - 28 %) résulte surtout d'une baisse du volume de frappe de la monnaie française par rapport à 2000 (- 41 %) mais aussi d'une politique volontariste de réduction des coûts.

Cette évolution concerne principalement l'établissement monétaire de Pessac. Mais l'établissement parisien réduit également ses crédits d'achats suite à la baisse du programme de commercialisation des monnaies de collection françaises.

Les cours prévisionnels des métaux ont été réactualisés à la hausse pour le nickel et l'aluminium et à la baisse pour le cuivre, l'étain et le zinc.

2. Les services extérieurs

La forte augmentation de ces charges externes, déjà constatée en 2000, se poursuit en 2001, (+ 30 millions de francs, soit + 17 %) témoignant de l'intensité du niveau de l'activité industrielle de l'établissement monétaire de Pessac.

C'est 30000 tonnes de pièces qu'il convient de stocker, en toute sécurité, jusqu'à fin 2001, dans des locaux loués au SERNAM.

Par ailleurs, depuis 2000, l'établissement monétaire de Pessac fait confectionner, toujours par le SERNAM, des sachets de pré-alimentation dits « kits » de pièces d'euro destinés aux particuliers et aux commerçants. Courant 2001, ce sont des palettes hétérogènes de 500 kg contenant les différentes coupures, pour la grande distribution, qui seront réalisées par l'établissement de Pessac lui-même cette fois-ci, le plan de charge 2001 ayant libéré du personnel. La vente de tous ces produits sera autorisée dès la deuxième quinzaine de décembre 2001. Cette initiative pédagogique devrait permettre de réduire la durée de la double circulation monétaire.

Les frais de stockage de l'euro sont stables (60 millions de francs) ; ceux de confection des sachets de pré-alimentation et des palettes passent de 40 à 70 millions de francs.

3. Les impôts et taxes

Ce poste affiche une diminution de près de 4 millions de francs (- 10 %) essentiellement imputable à des réajustements de la taxe professionnelle.

En effet, l'inventaire des immobilisations des deux établissements opéré en collaboration avec une société extérieure en 1998, conjugué à la mise en place d'un nouveau progiciel en 1999, a permis d'obtenir un allègement de la base de calcul pour la valeur locative et la requalification de certains biens.

Enfin, l'allègement des taux ainsi que l'abattement de 1 million de francs sur la base des salaires par établissement ont également contribué à la baisse notable de ce poste.

4. Les dépenses de personnel

Au 1^{er} janvier 2001, l'effectif prévisionnel est fixé à 945 agents, soit une diminution de 13 agents par rapport au 1^{er} janvier 2000.

Concernant les effectifs, il convient de noter que l'effet des départs à la retraite sera ressenti surtout à compter de 2005 et que d'ici à 2010, 339 ouvriers et fonctionnaires techniques partiront en retraite.

Par rapport à la loi de finances initiale 2000, le chapitre des dépenses de personnel, toutes mesures confondues, augmente très modérément (+ 0,6 %).

Les principales mesures pour l'année 2001 concernent l'adaptation de la structure fonctionnelle du cadre ouvrier et des créations de postes gagées par des suppressions.

5. Les investissements

INVESTISSEMENTS

(en millions de francs)

	1998	1999	2000	2001
Autorisations de programme	41,0	39,7	39,8	34,5
CP services votés	15,0	12,7	5,0	7,4
CP mesures nouvelles	32,7	32,3	34,8	30,5
Total crédits de paiement	47,7	45,0	39,8	37,9

Les investissements effectués ces dernières années afin de doter l'établissement monétaire de Pessac d'un équipement industriel performant destiné à la frappe de l'euro se sont traduits notamment par l'acquisition de nouvelles presses monétaires rapides. Cet établissement constitue ainsi

aujourd'hui, sur le plan industriel, une référence. S'agissant de l'établissement parisien, l'effort a porté essentiellement sur la rationalisation des processus de fabrication et sur la mise en sûreté et le réaménagement du service commercial.

Les autorisations de programme inscrites pour 2001 amorcent une baisse de 13 % et couvrent notamment :

- pour Pessac, l'acquisition de matériels et de machines (7,5MF), l'aménagement de locaux et l'acquisition de matériels (1,7 MF) pour le Centre national français d'analyse des pièces (CNAP) et le Centre technique et scientifique européen (CTSE), ces deux centres étant créés dans le cadre de la lutte contre la contrefaçon.

- pour Paris, un investissement informatique pour le projet « passage à l'euro » (3,9 MF), l'achat de machines (2,2 MF), le réaménagement du secteur des expéditions (1,3 MF).

Pour l'avenir, la direction des Monnaies et médailles veut se doter, d'ici à 2002, d'un système informatique intégralement modernisé et apte à gérer l'euro. Cette priorité mobilisera l'ensemble des ressources humaines du service informatique.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La frappe de l'euro et les missions qui lui sont liées

Votre rapporteur se réjouit de constater que ce programme pluriannuel, qui comportait une très nette montée en puissance sur les années 1999 et 2000, sera réalisé (au 31 mai 2000, près de 5 milliards de pièces étaient détenues en réserve), même si la charge ne se sera pas étalée dans le temps comme prévu. La France a été le premier Etat de la zone euro à frapper cette monnaie, dès mai 1998 ; elle est le pays le plus avancé par rapport à son objectif, les principaux pays se situant entre le tiers et la moitié de leur programme prévisionnel.

Au-delà de la frappe même de l'euro, la direction des Monnaies et médailles doit organiser le stockage des pièces et la pré-alimentation des futurs

utilisateurs, responsabilités pour lesquelles elle a mis en place tous les moyens nécessaires et qu'elle assume donc pleinement.

Forte de son savoir-faire et de ses installations modernes, elle est d'ores et déjà étroitement associée à la préparation de la lutte contre la contrefaçon.

2. Un inévitable recours à la subvention de l'Etat

Votre rapporteur regrette que l'objectif d'équilibre budgétaire durable, affiché dans le plan « Monnaie 2000 » n'ait pu être atteint. Toutefois, il note que le calcul de cette subvention de 19 millions de francs pour 2001 revêt un caractère relativement artificiel puisqu'il résulte d'une fixation théorique de prix de cession à la direction du Trésor et d'une appréhension difficile des recettes purement commerciales.

3. Le choix d'une logique industrielle et concurrentielle

Cette logique se retrouve tout d'abord dans la nouvelle présentation du « bleu budgétaire » qui fait désormais apparaître la notion d'activités industrielles, ainsi que des indicateurs de qualité. Dans un contexte de concurrence, et ce document étant public, il était devenu indispensable de souligner le caractère davantage industriel et commercial qu'administratif des Monnaies et médailles.

Par ailleurs, le calcul de la cession à la direction du Trésor procède du même esprit. Votre rapporteur approuve la reconduction des prix de cession 2000 car celle-ci a pour enjeu de traduire la volonté d'afficher, d'ores et déjà, des prix industriels qui devraient permettre, à terme, de concourir en bonne position dans le cadre des appels d'offres internationaux. Sur le plan interne à l'entreprise, elle indique la nécessité de poursuivre les efforts de productivité en vue de se préparer à la concurrence entre les différents opérateurs.

Certes, cette stabilité conduit à une sous-estimation des prix de revient. Cette sous-estimation n'a cependant pas de réelle incidence sur le budget de l'Etat, puisqu'il ne s'agit en fait que d'un jeu d'écritures entre le budget annexe des monnaies et médailles et le compte spécial du Trésor n° 906-04 « émission de monnaies métalliques ».

4. Une prévision de recettes commerciales très confiante

La direction des Monnaies et médailles affiche dans ce projet de budget des recettes commerciales qu'il conviendra de suivre attentivement en exécution, notamment pour le secteur des « produits parisiens ».

Votre rapporteur espère que les actions déjà entreprises de dynamisation de la politique commerciale porteront leurs fruits.

A cet égard, il se félicite du renforcement de la collaboration des Postes d'expansion économiques (PEE) qui sont devenus des partenaires privilégiés. Avec les agents commerciaux des Monnaies et médailles, ils organisent une veille sur les lancements d'appels d'offres, avec l'objectif de permettre à la Monnaie de Paris d'être informée d'un maximum de consultations et d'y participer.

La bonne tenue, voire l'amélioration du chiffre d'affaires à l'exportation, qui nécessite une diversification de la clientèle, demeure un objectif primordial pour préparer « l'après-euro ».

Votre rapporteur tient à souligner qu'outre le savoir-faire artistique qu'elle développe depuis longtemps, la direction des Monnaies et médailles a renforcé son savoir-faire technique, avec la frappe de l'euro. Ses incontestables atouts devraient lui permettre de sérieusement concurrencer ses principaux rivaux.

5. Une indispensable maîtrise des dépenses

Dans un contexte de régression de l'activité de frappe de la monnaie et de concurrence de plus en plus âpre, la maîtrise des coûts est indispensable.

Votre rapporteur remarque avec satisfaction qu'une mission d'étude sur l'évaluation des achats (poste de dépenses le plus lourd) est actuellement menée par une société extérieure, dans le double objectif d'efficacité économique et de régularité juridique. Il est permis d'attendre des conclusions de cette étude une meilleure optimisation des achats des deux établissements. Un bilan coûts-avantages précis de cette étude sera demandé en temps voulu.

6. La question du renforcement des moyens industriels de l'établissement de Pessac

La question reste posée d'envisager l'installation, à l'établissement de Pessac, d'un laminoir-fonderie qui permettrait de disposer d'une production totalement intégrée, ce qui fait la force de notre concurrent britannique.

Le coût de cet investissement s'élèverait à 160 millions de francs.

Deux études ont été lancées, l'une au niveau macro-économique (situation du marché des monnaies et des flans à horizon 2002-2006), l'autre au niveau micro-économique (conséquences économiques et sociales pour l'établissement de Pessac).

Les résultats de ces études devraient être connus en fin d'année. Conscient qu'ils pourraient conditionner l'avenir de cet établissement, votre rapporteur ne manquera pas de les étudier.

7. Un avenir incertain

Face aux défis que doit relever l'administration des Monnaies et médailles, et dans un contexte d'activité nécessairement ralentie, les questions que se pose le personnel sur le devenir de ce service public, voire son inquiétude, sont légitimes. Afin de préparer au mieux « l'après-euro », une réflexion globale et une large concertation s'imposent, ainsi que l'a demandé le ministre de l'économie et des finances.

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES (BAPSA)

Rapporteur spécial : **M. Joël BOURDIN**

Sont inscrites au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)¹ les recettes et les dépenses de prestations légales correspondant aux risques maladie, maternité et invalidité, aux prestations familiales et à l'assurance vieillesse (y compris les prestations prises en charge par le fonds de solidarité 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 2001

En 2001, le BAPSA connaîtra une **légère progression** par rapport à l'année 2000 : il s'élèvera à **90,55 milliards de francs** (hors restitution TVA²) **en augmentation de 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2000**³. En incluant les restitutions de TVA, il s'élève à 96,221 milliards de francs (+ 1,6 % par rapport à la LFI pour 2000).

¹ 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 conventionnels).

² La restitution de crédits de TVA correspond au chapitre 37-91 (Titre III) du BAPSA, à savoir les reversements et restitutions de droits indûment perçus, au titre de la TVA, une fraction de la TVA, soit une cotisation de 0,70 % incluse dans chacun des taux de TVA, étant en effet affectée au BAPSA.

³ 89,162 milliards de francs pour 1999 et 87,901 milliards de francs pour 2000.

A. LES RECETTES

Les recettes du BAPSA sont d'origine très diverses. Le financement du BAPSA se caractérise en particulier par l'importance de ses ressources externes (environ 80 %) et, notamment, par une subvention d'équilibre inscrite au budget général de l'Etat.

Pour 2001, les principales caractéristiques des recettes du BAPSA sont les suivantes :

- **légère diminution du montant des contributions professionnelles (- 0,3 %) ;**

- **progression du montant des taxes affectées (+ 2 %)**

- **réduction du montant des transferts de compensation démographique (- 3,7 %) ;**

- **nette augmentation de la participation de l'Etat (+ 62,7 % pour la subvention budgétaire d'équilibre).**

Les recettes du BAPSA pour 1999, 2000 et 2001

(en millions de francs)

Nature des recettes	Crédits votés 1999	Crédits votés 2000	Evolution 99/00 (%)	Crédits demandés 2001	Evolution 00/01 (%)
Contributions professionnelles	16.955	16.726	- 1,3%	16.676	- 0,3 %
Taxes affectées	27.586	28.519	+ 3,4 %	29.100	+ 2 %
<i>dont TVA¹ nette</i>	25.614	26.530	+ 3,6 %	27.600	+ 3,2 %
Compensation démographique	34.001	35.303	+ 3,8%	34.006	- 3,7 %
Versement C3S ²	1.000	1.000	-	1.350	+ 35 %
Contribution de la CNAF ³	1.400	1.318	- 5,9 %	1.503	+ 14 %
Subvention budgétaire	4.903	3.536	- 27,9 %	5.753	+ 62,7 %
Remboursement de l'AAH ⁴	456	422	- 7,5 %	400	- 5,2 %
Versements FSV ⁵ et FSI ⁶	2.811	2.077	- 61,7 %	1.551	- 25,3 %
Recettes diverses	50	80	+ 60 %	75	-6,25 %

¹ Taxe sur la valeur ajoutée.

² Contribution sociale de solidarité des sociétés.

³ Caisse nationale des allocations familiales.

⁴ Allocation aux adultes handicapés.

⁵ Fonds de solidarité vieillesse.

⁶ Fonds spécial d'invalidité.

Total (hors restitutions de TVA)	89.162	89.181	+ 1 %	90.550	+ 1,53 %
Restitutions de TVA	5.185	5.511	+ 6,3 %	5.671	+ 2,9 %
Total (y. c. restitutions de TVA)	94.347	94.692	+ 0,4 %	96.221	+ 1,6 %

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

1. Les contributions professionnelles (- 0,3 %)

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^{er} janvier 1996, calculées intégralement sur les revenus professionnels ; elles évoluent donc tendanciellement comme les revenus. Elles s'établissent pour 2001 à **12,049 milliards de francs, en très légère diminution** par rapport à 2000 (12,4 milliards).

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 2001 à **4,748 milliards de francs (- 8 % par rapport à 2000)**.

Le produit de l'ensemble de ces **contributions professionnelles** est évalué pour 2001 à **16,676 milliards de francs, en faible diminution de 0,3 %** par rapport aux prévisions pour 2000.

Elles ne représentent que **18,4 % du financement du BAPSA** : le déséquilibre démographique et le niveau des revenus agricoles ne permettent pas d'assurer l'équilibre du régime par les seules cotisations sociales.

Ce budget annexe est donc financé à près de 82 % par des ressources externes.

2. Les recettes des taxes (+ 2 %)

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 farines, sur les tabacs, sur les corps gras alimentaires. Les cotisations incluses sur les polices d'assurance automobile n'existent plus dans le budget 2001.** Ces cotisations sont en effet désormais entièrement affectées à la CNAMTS et contribuent au **financement de la couverture maladie universelle.**

Les recettes issues de ces taxes sont évaluées à **29,1 milliards de francs pour 2001, en augmentation de 2 %** par rapport aux prévisions de 2000.

Le **montant net de la fraction de TVA** affectée au BAPSA (qui représente près de 95 % de l'ensemble des taxes affectées au BAPSA) s'élève pour 2001 à 27,6 milliards de francs, **en hausse de 3,2 %.** Cette taxe est traditionnellement très dynamique en période de croissance économique.

3. Les transferts de compensation démographique (- 3,7 %)

La compensation démographique a été créée par loi de finances pour 1974 avec pour objet, en mettant en oeuvre 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 34 milliards de francs pour 2001, en baisse de 3,7 % par rapport aux prévisions pour 2000.

A ce versement s'ajoute, 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 2001 à 1,5 milliard de francs, en augmentation de 14 % par rapport à 2000.

Poids des cotisants / bénéficiaires en assurance maladie et en assurance vieillesse

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

Régime général	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Assurance maladie								
- Cotisants	17.312.355	17.871.635	17.822.682	17.966.682	18.332.892	18.559.030	18.961.612	19.319.413

- Bénéficiaires	43.860.415	45.891.965	46.192.040	46.458.066	46.845.612	46.782.230	47.117.580	47.449.100
- Rapport	0,395	0,389	0,386	0,387	0,391	0,397	0,402	0,407
Assurance vieillesse								
- Cotisants	13.724.032	14.052.655	13.892.888	14.114.329	14.476.685	14.691.664	15.080.993	15.412.775
- Bénéficiaires	5.038.471	6.118.532	6.362.721	6.594.865	6.824.393	7.041.719	7.041.719	7.435.055
- Rapport	2,724	2,297	2,218	2,140	2,121	2,086	2,086	2,073

BAPSA	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Assurance maladie								
- Cotisants	888.489	649.250	610.730	593.340	577.457	563.396	549.993	537.278
- Bénéficiaires	3.077.331	2.622.212	2.547.901	2.472.311	2.405.171	2.341.110	2.277.900	2.216.397
- Rapport	0,269	0,240	0,240	0,240	0,240	0,241	0,241	0,242
Assurance vieillesse								
- Cotisants	1.196.300	822.944	787.960	752.949	722.131	696.295	674.274	655.225
- Bénéficiaires	1.641.126	1.716.521	1.727.031	1.729.957	1.738.459	1.736.894	1.731.684	1.722.506
- Rapport	0,729	0,479	0,456	0,435	0,415	0,401	0,389	0,380

4. Le versement au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)

En 2001 le BAPSA devrait bénéficier d'un **versement de l'ordre de 1,35 milliard de francs au titre de la C3S.**

En 2000, dans le projet de BAPSA il n'était prévu aucun versement au titre de cette contribution, pourtant, en exécution, il s'avère que le montant du versement s'est établi à 1 milliard de francs, identique à celui de 1999.

Il semblait en effet acquis que désormais le BAPSA ne pourrait plus être bénéficiaire d'une fraction de la C3S. Paradoxalement, *l'article 28 bis* de la loi de finances pour 2000 a prévu une nouvelle affectation de C3S au profit du BAPSA afin de financer une nouvelle mesure en faveur de la revalorisation des retraites agricoles. La pérennité de cette dépense a donc entraîné la pérennisation de la recette.

5. Les remboursements des Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et invalidité (FSI) (- 26,5 %)

Les remboursements des FSV et FSI s'établissent pour 2001 à 1,55 milliard de francs. Leur diminution se poursuit cette année même si elle marque une certaine décélération (- 26,5 % contre - 61,7 % l'an dernier).

6. La subvention du budget de l'Etat (+ 62,7 %)

Une subvention du budget de l'Etat assure l'équilibre du BAPSA.

Pour 2001, cette subvention d'équilibre est en très nette augmentation par rapport aux prévisions pour 2000 (+ 62,7 %) et s'élève à 5,75 milliards de francs, contre 3,5 milliards en 2000 et 4,9 milliards en 1999. Cette augmentation s'explique par la nécessité de diverses mesures d'ajustement incombant au budget de l'Etat, due notamment à la prise en charge des dépenses d'assurance maladie, la faible baisse du montant des contributions professionnelles ainsi que la montée en puissance du plan de revalorisation des petites retraites agricoles qui entraîne à la fois la diminution des versements du Fonds de solidarité vieillesse (-26,5 %) et surtout la diminution des transferts de compensation démographique.

Depuis le projet de loi de finances pour 2000, cette subvention du budget général de l'Etat est inscrite au budget des charges communes et non plus au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche. Ce transfert a permis de donner plus de lisibilité au budget 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 33,7 milliards de francs, en hausse de 10,6 % par rapport à 2000. Ces concours publics représentent 37,2 % du financement du BAPSA en 2001, un pourcentage légèrement supérieur à celui de l'année dernière.

B. LES DÉPENSES

Le BAPSA est voté en équilibre, ses dépenses sont donc d'un montant égal à ses recettes, soit **90,55 milliards de francs pour 2001** (hors restitution 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 (99,7 % du budget total hors restitution de TVA) puisqu'il regroupe l'ensemble des dépenses de sécurité sociale du régime des non-salariés agricoles.

Montants des crédits pour 1999, 2000 et 2001 par titre

(en millions de francs)

	Crédits votés 1999	Crédits votés 2000	Evolution 99/00 (%)	Crédits demandés 2001	Evolution 00/2001 (%)
Titre I - Dette	173	230	+ 32,9 %	230	+ 32,9 %
Titre III - Moyens des services	5.185	5.511	+ 6,3 %	5.671	+ 2,9 %
<i>Personnel</i>	0	0	-	0	-
<i>Fonctionnement</i>	0	0	-	0	-
<i>Dépenses diverses</i>	5.185	5.511	+ 6,3 %	5.671	+ 2,9 %
<i>dont restitutions de TVA</i>	5.185	5.511	+ 6,3%	5.671	+ 2,9 %
Titre IV - Interventions publiques	88.989	88.951	- 0,04 %	90.320	+ 1,5 %
Total (hors rest. de TVA)	89.162	89.181	+ 0,02 %	90.550	+ 1,5 %
Total (y.c. restitutions de TVA)	94.347	94.692	+ 0,35%	96.221	+ 1,61%

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 1999, 2000 et 2001, évolution

(en millions de francs et %)

Nature des dépenses	Crédits votés 1999	Crédits votés 2000	Evolution 99/00	Crédits demandés 2001	Evolution 00/2001
Assurance vieillesse	50.285	50.291	+ 0,01%	50.895	+ 1,2 %
Assurance veuvage	12	12	-	12	-
Assurance maladie, maternité et invalidité	33.794	33.859	+ 0,2 %	34.625	+ 2,26 %
Contribution à la modernisation de l'assurance maladie	100	100	-	50	- 50 %
Prestations familiales	3.948	3.801	- 3,7 %	3.908	+ 2,8 %
Prise en charge et étalements de cotisations	100	90	- 10 %	80	- 11,1 %
Autres dépenses ¹	750	798	+ 6,4 %	750	- 6 %
Total Titre IV	88.989	89.951	- 0,04%	90.320	+ 1,5 %

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

1. Les prestations d'assurance vieillesse

Les prestations d'assurance vieillesse s'établissent pour 2001 à **50,895 milliards de francs**, elles demeurent le principal poste de dépenses du BAPSA (56,2 % du total des dépenses hors restitution de TVA). Après une diminution de 2,4 % entre 1999 et 2000, elles enregistrent une augmentation de 1,2 % entre 2000 et 2001.

Les retraites agricoles sont régulièrement revalorisées depuis quelques années, dans le cadre du plan pluriannuel de revalorisation des

¹ 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).

faibles retraites qui a pour objectif de porter, en 2002, le minimum mensuel de pension pour une carrière de 37,5 années au niveau du minimum vieillesse (environ 42.900 F en valeur 2000, soit 3.575 F mensuels) pour les chefs d'exploitation et les personnes veuves et au niveau du minimum vieillesse du second membre du couple (34.080 F en valeur 2000, soit 2.840 F mensuels) pour les conjoints et aides familiaux.

Les mesures prises jusqu'à présent ont permis de porter ces minima à :

- 3.245 F par mois pour les chefs d'exploitation ;
- 3.035 F par mois pour les personnes veuves ;
- 2.740 F par mois pour les aides familiaux ;
- 2.440 F par mois pour les conjoints.

Dans le projet de loi de finances pour 2001, la poursuite de ce plan portera ces montants pour une carrière complète à :

- 3.395 F par mois pour les chefs d'exploitation ;
- 3.185 F par mois pour les personnes veuves ;
- 2.740 F par mois pour les conjoints dont le niveau minimum de pension rejoint celui des aides familiaux.

Comme en 2000, les majorations tiennent compte de la durée de carrière. Des améliorations seront cependant apportées quant aux modalités de revalorisation (actualisation des coefficients de minoration pour les périodes d'aide familial, extension à 20 ans de la période revalorisable, suppression des coefficients de minoration au titre d'années manquantes de chef d'exploitation pour toutes les mesures).

Le coût de ces mesures s'élève à 1,6 milliard de francs en année pleine et à 1,2 milliard de francs pour le budget 2001 (trois trimestres de l'année, les retraites demeurant versées trimestriellement à terme échu).

Par ailleurs, l'augmentation générale des retraites de 2,2 % prévue au 1er janvier 2001 n'a été que partiellement reprise puisque le projet de BAPSA ne prévoit qu'une hausse de 1,2 %.

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 (38,2 % du total), devraient s'établir pour 2001 à **34,625 milliards de francs**. Par rapport à 2000, ce poste connaît une **augmentation de l'ordre de 2,2 %**.

Le **remboursement annuel moyen** par personne protégée dans le régime des exploitants agricoles pourrait passer, selon les estimations, de 14 749 F en 2000 à 15 149 F en 2001, tandis que le remboursement moyen annuel par personne protégée dans le régime général s'établit lui à 10 353 F pour 2000 et 10 564 F pour 2001. Les écarts de remboursement, entre le régime général et le régime des exploitants agricoles, proviennent, pour ce dernier, du vieillissement de la population protégée et de la part croissante des remboursements sans ticket modérateur. L'augmentation du coût des prestations et de la consommation médicale moyenne entraîne donc un ajustement des crédits au BAPSA de 759 millions de francs supplémentaires.

En 2001, le **montant des allocations de remplacement versées aux conjoints** des non salariés agricoles reste stable par rapport à 2000, à 100 millions de francs, après une forte augmentation en 2000 due à l'extension, prévue dans la loi d'orientation agricole de 1999, de la prise en charge des frais de remplacement des agricultrices en raison de la maternité.

On peut également noter que, pour 2001, la contribution du BAPSA à la **modernisation de l'assurance maladie** (c'est-à-dire les moyens consacrés au déploiement de SESAM-VITALE et aux réformes informatiques) est dotée de 50 millions de francs, soit une baisse de 50 % par rapport aux niveaux constatés depuis 1998 (100 millions de francs). Cette mesure est présentée dans le fascicule budgétaire comme un ajustement aux besoins par suite de l'évolution des dépenses et des effectifs.

3. Les prestations familiales

Les dépenses de prestations familiales sont évaluées à **3,908 milliards de francs pour 2001**. Elles constituent, loin derrière les prestations vieillesse et maladie, le troisième poste des prestations avec 4,3 % du total.

Elles connaissent cette année une **légère augmentation de l'ordre de 2,8 %**, ce qui constitue une **rupture dans leur évolution**. Jusqu'en 2000 elles ont en effet connu un mouvement de décroissance continue, en raison notamment d'une réduction du nombre des bénéficiaires qui provient de

plusieurs facteurs : la diminution de la population agricole, le vieillissement de cette population ainsi que l'augmentation du célibat dans le milieu agricole.

L'augmentation des prestations familiales en 2001 provient à la fois de la modification de la base mensuelle de calcul à compter du 1^{er} janvier 2000 (décret n° 99-1222 du 30 décembre 1999), de la majoration de la dotation en vue du relèvement de la base mensuelle des allocations en 2001, de l'ajustement aux besoins par suite de l'évolution des dépenses et des effectifs, ainsi que de l'intégration dans le projet de loi de finances pour 2001 (contrairement au PLF pour 2000) de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire. En outre, l'abandon de la mise sous condition de ressources des allocations familiales (décret n° 99-39 du 19 janvier 1999) vient réduire les effets de la baisse structurelle des effectifs.

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 : 80 millions de francs en 2001** après 90 millions de francs en 2000 et 100 millions en 1999. **En deux ans, ces crédits ont donc diminué de 20 %.**

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 plus désormais de prendre en charge toutes les cotisations mais seulement de rééchelonner les cotisations maladie.

II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

A. EXECUTION ET GESTION EN 1999 ET 2000 DU BAPSA

Compte tenu des différents mouvements de dépenses et de recettes, **l'exécution du BAPSA 1999 fait apparaître un déficit (- 880 millions de francs) soit 0,93 %**. En effet, pour l'exercice 1999, et hors restitution de TVA, les dépenses se sont élevées à 89 740 MF alors que le montant des recettes a atteint 88 860 MF.

La participation de l'Etat (y compris le remboursement de l'AAH) a fait l'objet d'une annulation de crédits de 435 MF et s'est élevée à 4 924 millions de francs.

Par ailleurs, les recettes du BAPSA ne coïncident pas nécessairement avec les prestations à verser. Il est dès lors indispensable de recourir à l'emprunt. **En 1999, on assiste à un dérapage des encours d'emprunt** : un écart de l'ordre de 2 milliards de francs entre 1998 et 1999.

Les prévisions d'exécution 2000 font apparaître un déficit très important de 2,403 milliards de francs.

Ce déficit résulte, d'une part, de **l'accentuation de certaines dépenses** par rapport aux prévisions initiales :

- une augmentation de l'ordre de 0,8 % du **montant des restitutions de TVA** qui passe de 5.511 millions de francs à 5.552 millions de francs ;

- une **dérive des dépenses d'assurance maladie** (AMEXA) qui augmentent de 2,6 % passant d'un montant prévu en LFI 2000 de 33.859 millions de francs à un montant en exécution de 34.729,50 millions de francs ;

- une **nette augmentation des prestations familiales** de l'ordre de 3,5 % qui passent de 3.801 millions de francs en LFI 2000 à 3.931,59 millions de francs en exécution ;

- le montant des prestations vieillesse reste a peu près stable en exécution ;

- enfin, **les intérêts dus au titre de la dette (titre I) connaissent une très nette augmentation de l'ordre de + 52 %** et passent d'un montant prévu en LFI 2000 de 230 millions de francs à 350 millions de francs en exécution.

D'autre part, **certaines recettes diminuent en exécution** par rapport aux prévisions de la LFI pour 2000 :

- **l'ensemble des cotisations professionnelles** connaissent en exécution une baisse de l'ordre de 3,6 % ;

- **le versement au titre de la compensation démographique** est également moindre que prévu en LFI : une différence de 660 millions de francs soit - 1,9 % ;

- **la contribution de la Caisse nationale des allocations familiales** au financement des prestations familiales servies aux non-salariés agricoles est en baisse de - 8,6 % et passe de 1.318 millions de francs à 1.205 millions de francs ;

- enfin **les versements au Fonds de solidarité vieillesse** marquent une baisse importante de l'ordre de - 20 %, passant d'un montant en prévision de 1.981 millions de francs à un montant en exécution de 1.589 millions de francs.

Au total, le BAPSA présente donc en exécution un déficit de 2,4 milliards de francs, ce que votre rapporteur spécial déplore fortement. Il s'inquiète également de ces mauvaises prévisions budgétaires systématiques.

B. RETRAITES AGRICOLES : DES PROGRÈS RÉELS MAIS DES INCERTITUDES PERSISTANTES

1. La situation très défavorable des retraités agricoles

Le montant des retraites des non salariés agricoles est le plus faible de tous les régimes de retraite en France. Les causes sont connues : déséquilibre démographique (1 actif pour 2,5 retraités), faiblesse des contributions, mise en oeuvre tardive (1952) et très progressive de l'assurance vieillesse obligatoire, absence d'un régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire.

Pour plus de 2 millions de non salariés de l'agriculture, cette situation est vécue de plus en plus difficilement, la faiblesse du montant des retraites, souvent inférieur au RMI, ne leur permettant pas de vivre décemment.

Le **plan pluriannuel de revalorisation des faibles retraites** a pour objectif de porter, au terme de la législature (2002), la retraite des chefs d'exploitation et personnes veuves, au minimum vieillesse (3 575 F mensuels)

et celle des conjoints et aides familiaux au minimum vieillesse du conjoint (2 840 F mensuels).

En outre la **loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999** fixe dans son article premier au nombre des objectifs de la politique agricole de la nation la revalorisation progressive et la garantie de retraite minimum aux agriculteurs en fonction de la durée de leur activité.

La **loi de finances pour 2000** prévoyait une nouvelle dotation d'un montant de 1,6 milliard de francs en année pleine. Elle concernait 735.000 personnes et devait permettre une augmentation de 200 F par mois bénéficiant aux quatre catégories de retraités agricoles. Elle abaissait également de 32,5 années à 27,5 années le seuil limite de revalorisation pour les 36 000 monopensionnés du régime agricole.

Le **projet de BAPSA pour 2001** prévoit une augmentation des prestations vieillesse de l'ordre de 1,2 %. Le coût des mesures de revalorisation s'élèvera à 1,6 milliard de francs en année pleine et à 1,2 milliard de francs pour le budget 2001.

Votre rapporteur spécial apprécie l'effort continu engagé par **tous les gouvernements** depuis 1994 pour relever le niveau des plus petites retraites agricoles. Cet effort a été constant et se traduit par des mesures de plus de un milliard de francs chaque année.

2. Les nécessaires mesures d'ajustement des dernières revalorisations

a) La mise en place du statut de conjoint collaborateur

Ce statut a été introduit par la **loi d'orientation agricole de 1999**. Il prévoit désormais **l'ouverture d'un droit à retraite proportionnelle en contrepartie d'une cotisation à la charge du chef d'exploitation**. Cette loi prévoit notamment la possibilité de rachat de points de retraite proportionnelle correspondant aux périodes effectuées en tant que conjoint participant aux travaux avant 1999.

Pour fortement inciter les actuels titulaires du statut de conjoint participant aux travaux (105 000 au 1^{er} janvier 1999 ainsi que les nouveaux entrants) à opter pour le nouveau statut de conjoint collaborateur, la mesure de revalorisation affectée au conjoint pour 1999, a été réservée aux personnes optant pour le nouveau statut. Le législateur a également prévu de réserver

l'attribution, au titre de 1999, de points gratuits à ceux des conjoints ayant opté pour le nouveau statut en 2000. De plus, afin d'inciter au rachat de points, il a été prévu de faire décroître dans le temps le nombre de points gratuits ainsi attribués en fonction du nombre de points que les intéressés ont, ou auraient pu racheter, année après année.

La **date butoir de l'option** pour ce nouveau statut, initialement prévue le 1^{er} juillet 2000, a été **repoussée au 31 décembre 2000**. Désormais l'absence d'option pour le nouveau statut de conjoint collaborateur pour un nouvel installé entraîne l'absence totale de statut et le conjoint redevient simple « ayant droit » du chef d'exploitation.

Jusqu'alors, les conjoints participant aux travaux bénéficiaient uniquement de la retraite forfaitaire. Le nouveau statut permettra au conjoint d'acquérir 16 points de retraite proportionnelle par an.

Sur les 105 000 conjoints considérés comme participant aux travaux au 1^{er} janvier 1999, **75 % environ ont opté pour le nouveau statut au 1^{er} octobre 2000**, ce qui est encourageant malgré un démarrage plutôt timide.

Tous les cas particuliers n'étant cependant pas résolus, des circulaires complémentaires sont attendues.

Les **personnes parties entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2000** doivent déposer une demande d'option avant le 31 décembre 2000. Celle-ci produira ses effets rétroactivement sur les années 1999 et 2000 et permettra de bénéficier de tous les avantages de retraite liés à l'option.

La loi d'orientation agricole a prévu une disposition transitoire pour les **conjoints partis en 1998 et 1999** qui n'ont pas pris leur retraite mais qui n'étaient plus conjoints en activité au 1^{er} janvier 2000. Ces derniers doivent présenter, avant le 31 décembre 2000, une demande d'option rétroactive limitée à la seule année 1999 mais qui permettra de revenir dans le régime en qualité de conjoints collaborateurs.

En l'état actuel de la législation, les périodes accomplies comme conjoint par des **personnes qui, à compter de 2000, ne sont plus en activité ou ont changé de statut**, ne seraient pas rachetables. Le rachat pourrait cependant être prochainement étendu à ces situations.

En revanche les **conjoints qui n'opteraient pas et qui resteraient participant aux travaux**, s'ils sont proches de la retraite, bénéficieront, dans un premier temps, du plan gouvernemental mais à raison seulement de 8,63 points par année cotisée. Le bénéfice de ce plan sera décroissant pour devenir nul vers 2010, date à laquelle le montant de retraite accordé sera à nouveau la retraite forfaitaire.

b) Autres mesures visant à l'amélioration du régime de base de l'assurance vieillesse

D'autres mesures d'amélioration méritent d'être étudiées :

- la **mise en place dès 2001 du minimum vieillesse** prévu pour 2002, ce qui suppose le doublement de l'effort budgétaire actuel soit 2,4 milliards de francs (3,2 milliards en année pleine) ;

- la **mensualisation du paiement des retraites agricoles** (les artisans ont obtenu cette réforme au 1^{er} juillet 1999 et les commerçants au 1^{er} juillet 2000) ;

- pour les carrières incomplètes, la **suppression des minorations pour les monopensionnés** ;

- la majoration pour enfants attribuée aux retraités ayant élevé trois enfants ou plus devrait être forfaitaire. Actuellement égale à 10 % du montant de la pension, elle désavantage les retraités dont les pensions sont les plus faibles.

3. La nécessaire création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire

a) Le principe semble faire l'unanimité...

Le **rapport** du député **Germinal Peiro** datant d'octobre 1999 et relatif aux retraites agricoles a souligné le caractère indispensable de ce régime obligatoire de retraites complémentaires.

En effet, l'institution d'un tel régime apparaît être la seule manière efficace de permettre d'atteindre un objectif de pensions de retraites équivalentes à 75 % du SMIC.

L'article 3 de la loi d'orientation agricole de juillet 1999 prévoyait le dépôt sur le bureau des assemblées, **dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi**, d'un **rapport du gouvernement** décrivant, catégorie par catégorie, l'évolution qu'il comptait imprimer aux retraites agricoles jusqu'en 2002. Ce rapport devait également étudier les possibilités juridiques et financières de la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles. Ce rapport n'est toujours pas paru à ce jour mais devrait l'être, selon le Ministère de l'agriculture et de la pêche, avant le **8 novembre 2000**, c'est-à-dire avant l'examen par l'Assemblée nationale des crédits du BAPSA et budget de l'agriculture.

Dans le rapport Peiro, il est précisé que **le régime agricole est le dernier des régimes de retraite d'indépendants à envisager cette perspective** : les professions libérales l'ont fait dès 1949, les professions industrielles et commerciales en 1977, les professions artisanales en 1979.

Or, la profession agricole est, avec la création du régime COREVA, directement passée à la création d'un troisième pilier de son système de retraite (retraites par capitalisation) avant de créer un second pilier constitué d'un régime complémentaire obligatoire.

Ce second pilier devrait permettre non seulement d'augmenter les revenus des retraités agricoles mais aussi d'encourager la cessation d'activité et la transmission des exploitations.

Il convient de définir les modalités de mise en oeuvre de ce régime et de le mettre en place au plus vite, soit dès 2002.

b) ... mais les modalités divisent les partenaires

- (1) le choix entre un régime de répartition pure et un régime de répartition provisionné

Un régime par capitalisation est a priori refusé par tous les partenaires en ce qu'il exclut, par hypothèse, la grande masse des actuels retraités qui n'auraient pas cotisé et ne bénéficieraient par conséquent d'aucun avantage.

Il convient en revanche de considérer que la phase démographique dans laquelle se trouve la population agricole est très défavorable à la création d'un régime complémentaire par répartition puisque le ratio cotisant / retraité est au plus bas à 0,4.

Le choix qui existe aujourd'hui est donc le suivant :

- soit un régime de répartition pure à la condition expresse que l'Etat compense le déficit démographique du régime ;

- soit un régime par répartition provisionné dans lequel les cotisations apportées les premières années servent en partie à alimenter un fonds de réserve. Ce système présente en théorie comme avantage d'être financièrement orthodoxe et de permettre une mutualisation au profit des assurés tout en offrant une rémunération des réserves sur les marchés de même type que celle qu'il est possible d'attendre d'un régime par capitalisation. Un tel système de provisionnement de la répartition ne bénéficie cependant logiquement qu'aux actifs futurs retraités, laissant entier le cas des actuels retraités. En outre cette

solution reste inadaptée à la situation démographique actuelle du régime agricole puisqu'elle n'est envisageable que dans le cadre d'un régime où il existe plus d'actifs que de retraités.

(2) le financement

Le principe d'une cotisation assise sur une assiette forfaitaire proportionnelle au SMIC, déplafonnée pour les chefs d'exploitation, semble retenir l'attention à condition que le volume global de prélèvements obligatoires ne soit pas augmenté, c'est-à-dire que cette nouvelle charge soit gagée par un aménagement de l'assiette par ailleurs.

Quel que soit le champ choisi, le rendement des cotisations est stabilisé autour de 1 milliard.

Aujourd'hui, l'Etat apporte 1,6 milliard de francs en année pleine pour revaloriser les retraites. Un effort équivalent serait nécessaire pour amorcer le système de retraite complémentaire.

(3) le champ des catégories ouvertes

Les organisations professionnelles souhaiteraient que toutes les catégories, chefs d'exploitation, personnes veuves, conjoints et aides familiaux soient couvertes.

Il résulte néanmoins du cadrage financier imposé que seules des hypothèses visant les chefs d'exploitation et personnes veuves sont compatibles, assorties de durée de carrière à préciser, avec les contraintes de financement.

(4) le gestionnaire du régime

Il paraîtrait logique que la Mutualité sociale agricole (MSA), qui gère la retraite de base, dispose d'une expérience en matière de retraite complémentaire et a vocation à servir de guichet unique, gère ce nouveau régime à partir de 2002.

C. L'AMELIORATION DE LA COUVERTURE DU RISQUE ACCIDENTS DU TRAVAIL EST AUJOURD'HUI INCONTOURNABLE

1. Un bilan négatif

L'AAEXA, l'assurance accidents obligatoire pour les exploitants agricoles, a été instituée par une **loi du 22 décembre 1966**, applicable à partir de 1969. Elle couvre les conséquences des accidents de la vie privée et ceux des accidents du travail et des maladies professionnelles. Il s'agit d'une assurance privée de personne, obligatoire, et non pas d'une assurance sociale fondée sur la solidarité. L'assurance accident peut être souscrite par l'exploitant auprès de l'assureur de son choix.

Afin de compléter les prestations de l'assurance obligatoire de base, qui sont très faibles, la **loi du 25 octobre 1972**, qui a instauré l'assurance accidents du travail pour les salariés agricoles, a permis la mise en place d'une assurance complémentaire pour les seuls accidents du travail et les maladies professionnelles, assurance volontaire et donc facultative. Par ailleurs, les compagnies d'assurance proposent d'autres contrats alternatifs qui ne rentrent pas dans le dispositif prévu par la loi de 1972. Le système de couverture des accidents pour les exploitants comprend donc deux niveaux, l'un obligatoire (80 % des assujettis, adhérents) l'autre facultatif (moins de 5 % des assujettis potentiels adhérents).

En 1999, le nombre d'assurés à l'AAEXA était de 841 073 tandis que le nombre d'assurés à l'assurance complémentaire n'était que de 62 405.

Les garanties offertes par le régime obligatoire sont faibles. Si elles couvrent le remboursement des soins et de l'hospitalisation, elles ne prévoient pas le versement d'indemnités journalières ou d'allocations de remplacement. Les rentes, en cas d'incapacité de travail, ne sont versées qu'en cas d'inaptitude égale ou supérieure aux deux tiers (66,66 %).

Le système en vigueur d'assurance à deux étages ne permet pas d'instaurer une solidarité entre les agriculteurs face à l'accident et est générateur d'inégalités.

En outre, le mode de financement de l'assurance complémentaire est également source d'incohérence. La plupart des assurés volontaires préfèrent opter pour des contrats alternatifs que leur proposent les assureurs et qui échappent aux taxes du Fonds commun des accidents du travail agricole. De ce fait, les contrats d'assurance complémentaire (loi de 1972) sont en chute libre et, pour assurer le versement des rentes liées à ces contrats, l'Etat a imposé une taxe de 10 % sur les contrats obligatoires de base. En outre, il a été

contraint d'intervenir par une subvention annuelle qui représente environ 20 % du financement du fonds et devrait atteindre 60 % de son financement en 2010, ce qui est en contradiction avec une logique d'assurance personnelle privée.

Par ailleurs, on assiste à un transfert massif des prises en charge non financées par l'assurance accidents vers l'assurance maladie.

2. Une réforme indispensable

a) Les bases des propositions gouvernementales : le rapport Marre-Cahuzac (avril 2000)

Le système de couverture du risque accidents du travail et maladies professionnelles des exploitants agricoles a fait l'objet d'un rapport par l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale de l'agriculture, établi en avril 1999 à la demande du Gouvernement.

Par ailleurs, dans le cadre de ce qui était prévu par la loi d'orientation agricole de 1999, **une étude a été confiée aux députés Béatrice Marre et Jérôme Cahuzac qui ont remis le 20 avril 2000 leur rapport au Premier ministre.**

Initialement intégré au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le projet de réforme de l'AAEXA en a finalement été retiré par le gouvernement après un avis du Conseil d'Etat qui a estimé que cette réforme était susceptible d'être censurée par le Conseil constitutionnel, dans la mesure où la création d'une branche nouvelle de sécurité sociale dépassait l'objet du financement de celle-ci.

L'idée principale contenue dans le rapport Marre-Cahuzac est d'étoffer le contenu de la partie obligatoire de l'assurance. La réforme proposée vise à la création d'un véritable régime dont la gestion serait assurée par une pluralité d'assureurs en coordination avec la MSA, et dans lequel les prestations seraient revalorisées et servies sur la base de cotisations sociales uniformes à l'intérieur de chaque catégorie de risque et forfaitisées.

Le rapport propose en premier lieu de distinguer les accidents de la vie privée qui devraient relever du régime de l'assurance-maladie des accidents du travail et des maladies professionnelles.

La seconde recommandation du rapport est la mise en oeuvre d'une politique de prévention obligatoire des accidents et maladies professionnelles.

L'un des principaux enjeux de la réforme du système actuel se situe dans l'accroissement très substantiel des garanties accordées aux agriculteurs accidentés. La couverture de base devrait permettre d'attribuer des indemnités journalières, d'instaurer l'attribution de rentes d'incapacité partielle à partir d'un taux d'incapacité de 50 % au lieu de 66,66 % actuellement et de revaloriser les rentes afin d'en faire un véritable revenu de remplacement. Enfin, il devrait être instaurer un système de versement de capital et de rente pour les ayants droit en cas de décès.

Globalement le financement du nouveau régime, incluant régimes de base et complémentaire, devrait être quasiment neutre pour les exploitants. Il est prévu, dans le rapport, d'appeler les cotisations sur une base forfaitaire (entre 1500 F et 1700 F), sans lien avec les revenus professionnels, de façon à répondre à la demande de la profession agricole.

La prévention pourrait être financée dans le cadre d'un Fonds national de prévention abondé par les cotisations des exploitants auquel l'Etat apporterait une contribution (coût : environ 120 millions de francs dont la moitié serait apportée par l'Etat).

La gestion de ce nouveau régime fait encore l'objet de débats. La MSA revendique son pilotage mais les assureurs souhaitent conserver la gestion du régime.

b) Des propositions contestées par les assureurs

Ayant le mérite de proposer les pistes d'une réforme indispensable et très attendue de l'AAEXA, le rapport Marre-Cahuzac, et surtout l'interprétation qu'en a faite le gouvernement, n'en sont pas moins contestés par les organisations professionnelles concernées et notamment par les assureurs.

Selon ces derniers, le projet de réforme de l'AAEXA transforme le régime assurantiel et concurrentiel voulu par le législateur de 1966 en une nouvelle branche de sécurité sociale entièrement contrôlée par la seule MSA.

Un accord général s'est cependant établi sur trois points essentiels qui devront être respectés :

- un meilleur contrôle de l'obligation d'assurance ;
- un renforcement des actions de prévention ;
- une revalorisation des prestations accordées.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial se félicite de l'existence de ces propositions de réforme. Il souhaiterait les voir aboutir rapidement.

D. L'ABSENCE DE COORDINATION ENTRE LE BAPSA ET LE PLFSS EST INACCEPTABLE AU REGARD DU PRINCIPE DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE

L'absence, cette année encore, de présentation consolidée entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale fait apparaître des dissonances souvent fâcheuses entre les mesures agricoles prévues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 et la présentation du BAPSA. Votre rapporteur spécial considère que ces dissonances, voire ces contradictions, sont totalement inacceptables au regard non seulement de la cohérence mais surtout de la sincérité budgétaires.

Comme les années précédentes, on peut remarquer pour 2001 un **mouvement important de transferts entre le budget de l'Etat et la loi de financement de la sécurité sociale.**

Ainsi, la loi de finances prélève sur le produit de la C3S 1,35 milliard de francs en 2001 pour financer des mesures nouvelles à la charge du BAPSA. Or le solde de la C3S est normalement affecté à la première partie du Fonds de solidarité vieillesse puis au fonds de réserve pour les retraites.

On ne peut que s'étonner d'une telle incohérence entre les deux projets de loi : priorité du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le fonds de réserve se voit dépourvu d'une partie de sa ressource en loi de finances.

De même, le projet de loi de finances ne tient aucunement compte des conséquences financières des mesures adoptées en loi de financement sur le BAPSA et qui ont pour résultat de dégrader le solde de celui-ci par une hausse de ses dépenses. Or, le BAPSA est légalement en équilibre, ce qui imposera des mesures correctrices. Tel qu'il est présenté en loi de finances il ne peut être considéré comme sincère.

Ainsi, **l'article 5 du PLFSS** prévoit une mesure de simplification des cotisations sociales agricoles (mesure de regroupement d'assiettes : suppression des quatre assiettes de cotisations sociales au profit de deux) et **l'article 6** une mesure de simplification de la CSG et cotisations sociales pour les non salariés agricoles. Ces mesures, d'après le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, n'auront qu'un faible impact budgétaire sur le BAPSA. Elles pourraient toutefois aboutir à une augmentation du montant,

déjà important, de la subvention d'équilibre versée au BAPSA par le budget général.

Par ailleurs, les **cotisations incluses sur les polices d'assurance automobile** jusqu'alors affectées au BAPSA seront désormais intégralement **affectées à la CNAMTS et au financement de la CMU**. Votre rapporteur spécial estime inadmissible de priver le budget des prestations sociales agricoles d'une recette qui lui était traditionnellement dévolue, au profit du financement de la couverture maladie universelle. De toute façon, toute perte de recette affectée est compensée par une augmentation de la subvention du budget général.

En outre **l'article 19** du PLFSS prévoit une mesure de **revalorisation de 2,2 % des pensions de retraite** et en particulier des retraites du régime des non-salariés agricoles. Cette mesure de revalorisation devrait engendrer un **coût supplémentaire de 274 millions de francs pour le BAPSA**, ce qui nécessitera un amendement gouvernemental prévoyant de majorer le BAPSA de ce montant.

De même la mesure de **revalorisation de 1,7 % des prestations familiales** prévue dans le PLFSS n'est pas prise en compte dans le BAPSA, or elle représente un **coût supplémentaire de 16 millions de francs en 2001**, soit 13 millions de francs supplémentaires pour la contribution de la Caisse nationale des allocations familiales au financement des prestations familiales des non-salariés agricoles et 3 millions de francs supplémentaires pour le remboursement de l'allocation aux adultes handicapés.

II - DÉFENSE

EXPOSÉ D'ENSEMBLE ET DÉPENSES EN CAPITAL

Rapporteur spécial : M. Maurice BLIN

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA DÉFENSE

Le projet de budget de la Défense pour 2001 s'élève à 244,7 milliards de francs en crédits de paiement, dont 55,8 milliards de francs de pensions, soit un montant hors pensions de 188,9 milliards de francs.

A. UNE ÉVOLUTION INVERSE À CELLE DES BUDGETS CIVILS

L'évolution des *crédits de paiement* par rapport à la loi de finances initiale de 2000, est la suivante :

(Milliards de francs)

	L.F.I. 2000	P.L.F. 2001	Evolution 2000/2001	
			M.F.	Taux d'évo- lution
Titre III	105	105,5	+ 0,5	+ 0,5 %
Titres V et VI	82,9	83,4	+ 0,5	+ 0,6 %
TOTAL	187,9	188,9	+ 1	+ 0,5 %

NB : Taux d'inflation prévu en 2001 : + 1,2 %.

Au total, les crédits de paiement affectés au ministère de la Défense progressent de 0,5 % en francs courants, mais diminuent de 0,7 % en francs constants.

Parallèlement, les crédits de paiement du budget général civil sont majorés de 1,6 % en francs courants, et de 0,4 % en francs constants.

L'évolution des autorisations de programme s'établit comme suit :

(Milliards de francs)

	L.F.I. 2000	P.L.F. 2001	Evolution 2000/2001	
			en M.F.	En %
Titre III	1,1	0,8	- 0,3	- 26,5 %
Titres V et VI	87,5	84,7	- 2,7	- 3,1 %
Total	88,6	85,5	- 3,0	- 3,4

Les autorisations de programme affectées au budget de la Défense diminuent fortement, de 3,1 % en francs courants et de 4,3 % en francs constants.

Parallèlement, les autorisations de programme du budget général civil progressent de 4,3 % en francs courants et de 3,1 % en francs constants.

B. LE MAINTIEN DE LA PRÉPONDÉRANCE DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATIONS ET DE FONCTIONNEMENT, AU DÉTRIMENT DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

Répartition des crédits par titre

(Milliards de francs)

	L.F.I. 2000		P.L.F. 2001		Evolution en % du montant des crédits
	Montant des crédits	Pourcentage	Montant des crédits	Pourcentage	
Crédits de paiement					
Titre III	105	55,9	105,5	55,8	+ 0,5
Titres V et VI	82,9	44,1	83,4	44,2	+ 0,6
Total	187,9	100	188,9	100	+ 0,5
Autorisations de programme					
Titre III	1,1	1,2	0,8	0,9	- 27,2
Titres V et VI	87,4	98,8	84,7	99,1	- 3,1
Total	88,5	100	85,5	100	- 3,4

De fait, en 2000, le budget de la Défense se retrouve dans une situation strictement inverse à celle d'il y a dix ans. En 1990, les dépenses de rémunérations et de fonctionnement s'élevaient à 87 milliards de francs, et les dépenses d'équipement à 102 milliards de francs.

C. LA PROGRESSION DE LA PART DES MOYENS DE LA GENDARMERIE

Répartition des crédits de paiement par armée et services communs

(en pourcentage)

	L.F.I. 2000	P.L.F. 2001	Rappel 1990
Services communs	25,4	25,8	24,2
Terre	26,1	25,6	26,1
Marine	17,6	17,7	19,8
Air	18,5	18,3	20,8
Gendarmerie	12,4	12,6	9,1
Total	100	100	100

D. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DU BUDGET MILITAIRE EN POURCENTAGE DU BUDGET GÉNÉRAL ET DU PIB

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	11,70 %	2,19 %
2000	187,4	11,26 %	2,05 %
2001	188,9	11,17 %	1,96 %

E. L'ÉCART SE CREUSE ENTRE LA FRANCE ET LA GRANDE-BRETAGNE

Comparaison internationale

(En pourcentage du PIB, après recombinaison en structure OTAN)

Années	France		Allemagne		Grande-Bretagne		États-Unis	
	Défense ¹	Equipe-ment militaire	Défense	Equipe-ment militaire	Défense	Equipe-ment militaire	Défense	Equipe-ment militaire
1996	2,33	0,79	1,28	0,26	2,83	0,87	3,52	1,02
1997	2,28	0,76	1,22	0,24	2,60	0,81	3,39	0,94
1998	2,12	0,64	1,20	0,27	2,56	0,83	3,17	0,87
1999	2,14	0,65	1,17	0,28	2,47	0,81	3,10	0,80
2000*	-	0,64	-	nd	-	0,79	-	0,73

* Estimations

1. Hors pensions.

Source : OTAN - Memorandum statistique de juin 1999 - retraitement Ministère de la Défense -

II. ANALYSE DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT (TITRES V ET VI)

L'évolution des crédits d'équipement (crédits de paiement des titres V et VI) proposée pour 2001 se traduit par une légère progression de 0,6 % en francs courants - ce qui équivaut à une diminution en pouvoir d'achat de l'ordre de 0,6 % -.

La Marine est la principale bénéficiaire de cette évolution, avec 649 millions de francs de crédits supplémentaires par rapport à 2000, ainsi que les Services communs (essentiellement Délégation générale pour l'armement, Direction générale de la sécurité extérieure et Direction du renseignement militaire), qui bénéficient de 149 millions de francs supplémentaires. Parallèlement, les moyens de l'armée de Terre continuent de diminuer fortement.

S'agissant des programmes, le projet de budget 2001 se traduit par une sensible progression des crédits de développement et de fabrication, au détriment des études, dont les moyens diminuent de plus de 6 %.

On relèvera également la forte diminution des crédits affectés aux munitions et à l'entretien programmé des matériels.

Répartition par armée et service

(Millions de francs)

	L.F.I. 2000	P.L.F. 2001	Evolution	
			En M.F.	En %
Air	18 838	18 813	- 25	- 0,1
Terre	17 816	17 567	- 249	- 1,4
Marine	20 106	20 755	+ 649	+ 3,2
Gendarmerie	2 279	2 229	- 50	- 2,2
Services communs	23 914	24 063	+ 149	+ 0,6
Total	82 953	83 427	+ 474	+ 0,6

Répartition par catégories de coût

(Millions de francs)

	L.F.I. 2000	P.L.F. 2001	Evolution	
			En M.F.	En %
Développements	13 967	14 724	+ 757	+ 5,4
Etudes	6 093 ¹	5 718 ²	- 375	- 6,2
Fabrications	29 102	30 580	+ 1 478	+ 5,1
Entretien programmé des matériels	15 495	14 885	- 610	- 3,9
Entretien programmé des personnels	1 801	1 721	- 80	- 4,4
Munitions	4 745	3 962	- 783	- 16,5
Infrastructures	10 659	10 859	+ 200	+ 1,9
Restructurations	1 091	978	- 113	- 10,4
Total	82 953	83 427	+ 474	+ 0,6

1. Dont 1 500 millions de francs versés au Budget civil de recherche et de développement.

2. Dont 1 250 millions de francs versés au Budget civil de recherche et de développement

A. LE NUCLÉAIRE

Dans un titre V globalement en augmentation de 0,6 %, la part du nucléaire diminue de 1,7 %.

La Force océanique stratégique continuera à bénéficier de l'essentiel des crédits (50,4 %).

L'admission au service actif du troisième sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération (SNLE/NG) interviendra en 2004 et celle du quatrième en 2008. Le programme SNLE/NG a subi d'importants dépassements budgétaires depuis son lancement, essentiellement sur le poste fabrications.

Une dotation de 2,3 milliards 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. Des difficultés contractuelles entre EADS et la Délégation générale pour l'armement empêchent actuellement que se poursuive le développement de ce missile.

Les crédits de paiement alloués au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) soit 6,4 milliards de francs, diminuent de 4 % par rapport à 2000. Les crédits consacrés au « programme de simulation », qui se substituera aux essais nucléaires, s'élèveront à 856 millions de francs soit la moitié de ceux de 2000.

Or aucun retard n'est raisonnable sur ce programme, si l'on veut que les différents instruments de simulateur fonctionnent avant le départ à la retraite du personnel qui a connu les essais en grandeur réelle.

B. L'ESPACE

Les crédits, d'un montant de 2,7 milliards de francs, sont en augmentation de 17,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2000 après avoir été particulièrement malmenés au cours de l'exécution 2000. Les autorisations de programme, de 3,2 milliards de francs, progressent de 52,4 %.

Cette reprise traduit notamment la prise de conscience de carences majeures dans ce domaine à l'occasion du conflit du Kosovo. Elle n'est toutefois pas à la hauteur du retard qui rend aujourd'hui les armées européennes dépendantes, en opérations, des moyens des Etats-Unis.

La priorité, dans le domaine spatial, est aujourd'hui donnée au programme d'observation Helios II doté de 1,2 milliard de francs.

Les moyens consacrés aux programmes de télécommunications militaires restent faibles.

C. LES FORCES CLASSIQUES

1. L'armée de Terre

- *Blindés*

Les livraisons du char Leclerc seront de 44, la commande sera de 52. La cible de 406 chars reste, pour le moment, inchangée. Sur ce total, 354 chars auront été commandés et 221 chars auront été livrés à la fin de 2000, et en principe 262 fin 2001, ce qui laisse présager un « trou » par rapport à l'objectif fixé, d'autant que les 17 premiers chars livrés sont inaptes à une quelconque activité militaire.

- *Capacités antichars*

Livraison de 1 200 missiles ERYX, commande de 24 000 roquettes antiblindé léger et de 11 000 missiles antichars de 3^{ème} génération de moyenne portée (AC 3 G - MP).

- *Aéromobilité*

- Le programme d'hélicoptère de combat Tigre a fait l'objet, en juin 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.

Pour honorer cette commande en 2000, l'armée de Terre a dû mobiliser des crédits sur les lignes du char Leclerc, ainsi que sur certaines lignes de la Délégation générale pour l'armement, de la Marine et de l'armée de l'Air.

En 2001, 817 millions de francs de crédits de paiement et 1 112 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. Une commande de 27 appareils destinés à la seule Marine a été passée en juin 2000, et financée au collectif par redéploiement de crédits destinés à d'autres programmes.

Les hélicoptères NH 90 version Terre ne seront pas disponibles avant 2011, ce qui pose un réel problème compte tenu du vieillissement accéléré des Puma.

2. 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* devait en principe être admis au service actif fin 2000. Une nouvelle panne le contraint actuellement d'interrompre sa traversée de longue durée et de regagner sa base. 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, lancée en 1986.

La Marine recevra 5 avions RAFALE, de série, en 2001.

- *Autres capacités*

- * Lutte anti-sous-marine et antiaérienne : l'hélicoptère NH 90 a été commandé à 27 exemplaires le 30 juin 2000 (14 en version lutte anti-sous-marine et anti-navires), poursuite du programme de torpille MU 90 mené en coopération avec l'Italie (523 millions de francs de crédits de paiement en 2001) ;
- * Gestion des crises : la livraison de la 5^{ème} 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. 28 millions de francs d'autorisations de programme lui seront consacrés en 2001. En raison des retards liés à l'échec de la coopération avec la Grande-Bretagne, le premier bâtiment ne sera opérationnel au mieux que fin 2006 et le second mi-2008.

3. L'armée de l'Air

- *Avions de combat*

* 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, alors que le développement de l'avion a été lancé en 1989. Ces retards successifs se sont traduits par un renchérissement significatif du coût de développement du Rafale.

Au total, fin 2000, les Forces armées françaises disposent de 5 Rafale en tout et pour tout (pour la Marine), alors que le dossier de lancement du développement en 1989 portait sur 66 appareils.

* L'armée de l'Air prendra livraison en 2001 des cinq derniers Mirage 2000 D.

- *Avions de transport.*

- * Livraison de 2 avions de transport Transall (rénovés).

Une commande de 50 avions de transport Airbus A400 M devrait être passée avant la fin de l'année 2000. Aucune autorisation de programme n'a, pour l'instant, été accordée pour la financer. L'hypothèse actuelle est celle

d'un financement, pour moitié seulement, dans le collectif de fin d'année. Ceci n'est pas sans risques pour l'analyse qu'en feront nos partenaires.

Or cette commande est capitale. D'une part, parce que la flotte actuelle des 66 C 160 - Transall est excessivement usée. D'autre part, parce que la décision du gouvernement britannique actuel de choisir l'Airbus revêt une importance politique majeure dans le cadre européen, et que rien ne doit l'amener à se désolidariser de ce programme, comme il l'a fait sur d'autres par le passé.

- *Missiles* : l'armée de l'Air recevra, en 2001, livraison des 25 premiers missiles MICA¹ destinés au Mirage 2000-5, et des 29 premiers missiles tactiques Apache anti-piste.

4. La Gendarmerie

La réalisation du programme Rubis (réseau de transmission) s'est terminée en 2000, avec l'équipement de 97 départements. Un hélicoptère bi-turbine sera livré en 2001.

D. LE SOUTIEN DES FORCES

Indispensables au soutien des forces, ces activités subiront une nouvelle diminution de leurs moyens, à l'exception des crédits d'infrastructures.

(Millions de francs)

	L.F.I. 2000	L.F.I. 2001	Evolution en %
Infrastructures	10 659	10 859	+ 1,9
Entretien programmé du matériel	15 495	14 885	- 3,9
Entretien programmé du personnel	1 801	1 721	- 4,4
Munitions	4 745	3 962	- 16,5
Total	32 700	31 427	- 3,9

La forte baisse des crédits d'entretien programmé du matériel, et ce malgré un transfert de 135 millions de francs en provenance du titre III, lié aux opérations d'« externalisation », est justifiée par le ministère de la Défense par l'existence « d'importants gisements de productivité », d'une part, et, d'autre part, par la mise en place de deux nouvelles structures : la SIMMAD (Structure intégrée de maintien en conditions opérationnelles des matériels aéronautiques de la Défense) et le Service de soutien de la flotte.

¹. Missions d'interception de combat et d'auto-défense.

Ces deux systèmes ne devant être pleinement opérationnels avant 2003, il est regrettable de continuer d'ici là à réduire aussi drastiquement les crédits d'entretien.

Cela ne peut que contribuer, dans l'immédiat, à détériorer encore le taux de disponibilité opérationnelle des matériels, déjà très faible pour certains équipements majeurs.

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. LE BUDGET MILITAIRE POURSUIT SA BAISSSE, MALGRÉ L'ACCÉLÉRATION DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATIONS ET DE FONCTIONNEMENT

Le projet de budget militaire pour 2001 s'insère dans une tendance longue de réduction des dépenses militaires.

Ainsi, de 1990 à 2000, en loi de finances initiale, le budget de la Défense (hors pensions) est resté quasiment identique en francs courants, passant de 189,4 milliards de francs à 187,9 milliards de francs.

Exprimé en francs constants 1990, le budget diminue en réalité de 189 à 160 milliards de francs, soit une diminution de 15 %.

De fait, la part du budget de la Défense dans le budget général de l'Etat se réduit sensiblement, passant de 12,3 % en 1996 à 11,2 % en 2001. Cette baisse est encore plus forte si l'on se réfère à l'exécution budgétaire : 13,2 % en 1992, 11,1 % en 1996, 10,1 % en 1998.

Parallèlement, la part du budget militaire dans le PIB national décroît de 2,4 % en 1996 à 1,96 % en 2001, s'établissant désormais clairement en deçà du taux britannique. De fait, en 1999, la part des dépenses militaires dans le PIB s'établit à 2,19 % pour la France et à 2,47 % pour le Royaume-Uni et la part des seules dépenses d'équipement militaire respectivement à 0,64 % et 0,79 % en 2000.

Cette évolution générale recouvre en outre un important « effet de ciseaux » entre dépenses ordinaires et dépenses d'équipement.

Ainsi, en 1990, les dépenses ordinaires (hors pensions) s'établissent à 87 milliards de francs et les dépenses d'équipement à 102 milliards de francs.

En 2000, la situation est exactement inverse, avec 105 milliards de francs de dépenses de fonctionnement et 83 milliards de francs de dépenses d'équipement.

En réalité, la progression des dépenses de fonctionnement est uniquement liée à celle des rémunérations et charges sociales, qui passent de 61 à 84 milliards de francs, tandis que les autres dépenses de fonctionnement diminuent de 26 à 21 milliards de francs, au détriment essentiellement de l'entretien programmé du matériel (qui se réduit de 5,5 milliards de francs à 1,1 milliard de francs).

B. LE DÉFICIT DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT S'ACCROÎT PAR RAPPORT AUX HYPOTHÈSES DE LA LOI DE PROGRAMMATION, MÊME AMENDÉE PAR LA REVUE DE PROGRAMME

Avec 83,4 milliards de francs, le projet de budget pour 2001 d'équipement militaire reste clairement inférieur à l'annuité théorique de la loi de programmation initiale (90,3 milliards), mais également à l'annuité issue de la revue de programme (86,1 milliards de francs).

Au total, si on applique aux crédits 2000 et 2001 le même taux de consommation effective que celui constaté en 1999 - soit 89,6 %, y compris les transferts au CEA et au BCRD - on risque d'aboutir, fin 2001, à un déficit de 63 milliards de francs par rapport à la loi de programmation initiale et de 50 milliards de francs par rapport à la loi de programmation amendée par la revue de programme.

Il est donc clair que, quel que soit le niveau de l'effort consenti dans le cadre du budget - « électoral » - de 2002, l'exécution définitive de la loi de programmation militaire risque de se traduire par une année et demie de retard environ, même sur les hypothèses amendées par la revue de programme.

Certes, pour reprendre la sémantique officielle, la « cohérence » du modèle d'armée 2015 visé par la loi de programmation militaire est « globalement préservée », mais à un niveau moins élevé que prévu.

Comparé à l'évolution actuelle de l'effort britannique, ceci risque d'infirmier le discours volontariste tenu par la France dans les enceintes européennes et internationales et pourrait, en outre, contribuer à compromettre, à terme, notre position de membre du Conseil de Sécurité.

La Grande-Bretagne, militairement et industriellement, est clairement en voie de dominer l'Europe de la Défense.

C. LA PRISE EN CHARGE CROISSANTE DE DÉPENSES INDUES SUR LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT MILITAIRE

L'inscription de dépenses indues sur les titres V et VI diminue d'autant la réalité des crédits effectivement consacrés à l'équipement militaire.

Les titres V et VI supportent, en effet, pour des montants non négligeables, un certain nombre de dépenses qui, contrairement au respect du principe de spécialité budgétaire, ne correspondent pas à des dépenses d'équipement, et masquent surtout la réalité de l'effort français en la matière, tout en faussant les comparaisons internationales qui peuvent être effectuées sur des bases budgétaires.

- Tout d'abord, de façon paradoxale, et strictement contraire à la loi de programmation, le Budget civil de recherche et développement (BCRD) bénéficie, depuis 1996, d'un prélèvement sur le titre VI du budget de la Défense.

Pour 2001, les crédits prévus à ce titre s'élèvent à 1 250 millions de francs. Depuis le début de la loi de programmation, ils totalisent 4,15 milliards de francs.

- Par ailleurs, le budget de la Défense finance, en accord cette fois avec la loi de programmation, les dépenses liées aux restructurations des industries de défense, pour un total de l'ordre de 2 milliards de francs en 2001.

Ces dépenses transitent par le Fonds pour les restructurations de la Défense (FRED) et le Fonds d'adaptation industrielle (FAI). Le budget de la Défense finance en outre, au-delà du FAI, l'adaptation des structures industrielles de la Direction des constructions navales, ainsi qu'une participation à son plan d'entreprise (via le compte de commerce).

Enfin, le budget de la Défense participe également, de façon plus indirecte par le financement de dotations en capital gagées par annulations de crédits en cours d'exercice, à la restructuration du GIAT.

- Enfin et surtout, le budget de la Défense supporte financièrement, sur ses crédits d'équipement, le poids des compensations considérables accordées au Territoire de la Polynésie française à la suite de l'arrêt des essais nucléaires et des activités du centre d'expérimentation du Pacifique.

Au total, depuis le début de la loi de programmation, l'« aide à la reconversion de l'économie polynésienne » a prélevé 3,3 milliards de francs d'autorisations de programme et 2,5 milliards de francs de crédits de paiement

sur le budget d'équipement de la Défense. La convention signée le 25 juillet 1996 pose en effet le principe du maintien pendant dix ans des flux financiers annuels résultant de l'activité du CEP, évalués à 990 millions de francs, soit 10 milliards de francs au total.

D. LA FRAGILITÉ DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE

La politique européenne de défense et de sécurité a franchi, il y a un an, une étape décisive, au sommet d'Helsinki de décembre 1999, avec l'adoption du projet de mise en place d'une « force de réaction rapide » propre à l'Union européenne, confirmant ainsi la décision franco-britannique de Saint-Malo prise en décembre 1998.

Parallèlement, le choix du missile air-air/Meteor par le Royaume-Uni, et la décision confirmée au salon de Farnborough en juillet 2000 de choisir comme futur avion de transport européen l'Airbus A 400 M, ont contribué à conforter la consolidation de la coopération européenne en matière d'armement.

De nombreux points sensibles et stratégiques restent toutefois à définir, avant que puisse être concrètement mise en œuvre la force européenne.

Surtout, les conditions, et même le succès, de la mise en place de la force européenne paraissent étroitement dépendants d'un degré minimum de convergence des choix budgétaires des pays membres. Or, dans ce domaine, la divergence s'accroît entre la France et le Royaume-Uni d'un côté, et l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie de l'autre, mais surtout, et ceci paraît plus grave, entre le Royaume-Uni et la France.

Cette dernière tendance, récente, mais qui se confirme, pourrait bien, à terme, réduire à peu de choses la volonté affichée par la France de se poser en « leader » de la défense européenne.

Enfin, s'il faut saluer les opérations Meteor et A 400 M, il convient de ne pas oublier les échecs successifs de plusieurs programmes en coopération, comme le satellite Syracuse en 1998 ou la frégate Horizon en 1999, après le retrait de la Grande-Bretagne. On peut également éprouver quelques doutes sur la capacité de l'Allemagne à maintenir son engagement annoncé dans les programmes NH 90 et Tigre, ou A 400 M, compte tenu de ses fortes réticences budgétaires actuelles sur la défense en général, et sur les dépenses d'équipement en particulier (moins de 40 milliards de francs en 1999, à comparer aux 100 milliards de francs du Royaume-Uni).

De même, s'il faut se féliciter de la mise en place progressive de l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement), on ne peut que souligner la part encore réduite des programmes européens actuellement placés sous son égide. De fait, pour 2001, seuls 9 % des crédits de paiement afférents aux dépenses françaises d'équipement seront mobilisés à ce titre.

***E. LA NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DU CONCEPT DE
« COMMANDES GLOBALES »***

La nécessaire cohérence entre les notions d'autorisations de programme, de commandes globales et de programmes en coopération n'est pas établie.

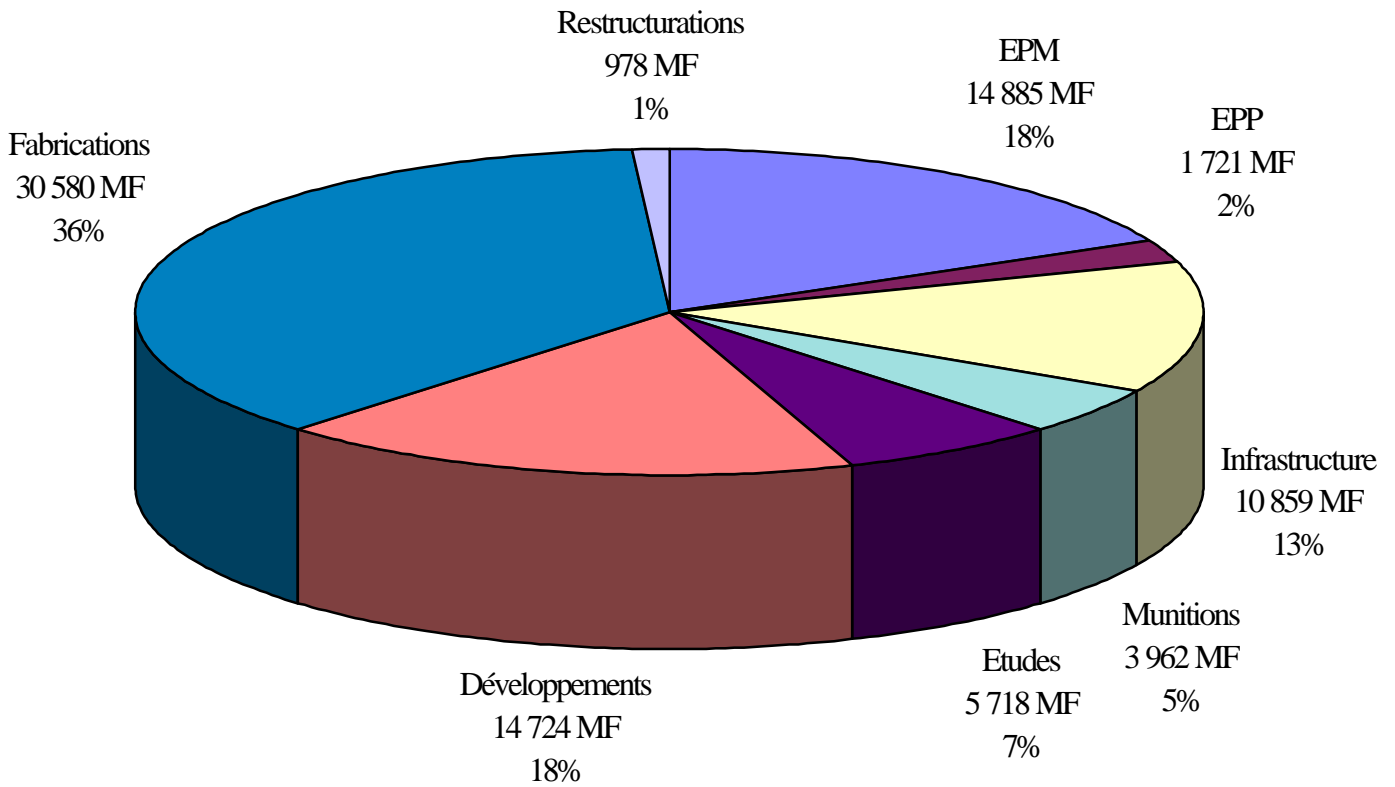
Les commandes globales sont passées pour que, sûrs d'un calendrier de commandes et de livraisons de matériel précisément défini, les industriels consentent au ministère de la Défense, leur client, des réductions de prix. Cette démarche suppose, bien évidemment, que les crédits nécessaires à la passation de ces commandes soient eux aussi clairement identifiés et accordés. Les autorisations de programme doivent donc couvrir la totalité des commandes globales dès leur passation. Ces autorisations de programme doivent en outre être intégralement liées à une commande globale précisément individualisée.

Ces principes doivent être intégralement appliqués aux programmes menés en coopération. Au-delà du discours sur la nécessité de faire progresser l'Europe de la défense, c'est par un tel effort que se concrétisera la volonté de progresser dans la réalisation de programmes communs.

Cette nécessaire cohérence ne semble pas encore perçue au ministère de la Défense. On a vu que pour passer le 30 juin 2000, la commande de 27 hélicoptères NH 90 destinés à la Marine, il a fallu prélever des autorisations de programme prévues pour des programmes spatiaux. On constate, aujourd'hui, que pour la commande de 50 avions de transport A 400 M, le risque de recours aux mêmes procédés n'est pas écarté.

PROJET DE BUDGET POUR 2001
TITRES V et VI
Crédits d'équipement par catégories de coût

TOTAL : 83 427 MF



DÉPENSES ORDINAIRES

Rapporteur spécial : M. François TRUCY

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DU TITRE III AU SEIN DU BUDGET DE LA DÉFENSE

Le projet de budget de la Défense pour 2001 s'élève à 244,7 milliards de francs, pensions comprises, et 188,9 milliards de francs hors pensions.

Le titre III représente plus de la moitié du budget militaire - 55,8 % du projet de budget 2001 -, soit 105,5 milliards de francs (contre 104,5 milliards de francs en 2000). Il augmente de 0,5 % en francs courants mais diminue de 0,2 % en francs constants.

B. LES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS ET DE CHARGES SOCIALES

Ils s'élèvent à 84,7 milliards de francs et représentent 80,2 % du titre III. Leur poids continue à s'alourdir par rapport à 2000.

1. Evolution des effectifs

Evolution des effectifs inscrits au budget du ministère de la Défense en 2001 (Hors comptes de commerce et mesures d'ajustement) solde net des créations et suppressions de postes budgétaires

Total militaires professionnels.....	- 5.066
dont :	
Officiers.....	- 159
Sous-officiers.....	- 2.482
Militaires du rang	+ 7.707
Volontaires.....	+ 6.999
Civils.....	- 274
Appelés.....	- 39.657
Total	- 27.866

Cette évolution n'est pas conforme à celle prévue par la loi de programmation qui prévoyait pour 2001 la suppression de 97 postes d'officiers et de 2 881 postes de sous-officiers et la création de 7 633 postes de militaires du rang et de 1 832 postes de civils.

- *Les suppressions d'emplois*

Le nombre de sous-officiers diminuera de 2 482 postes (après une diminution de 4 503 postes en 2000), à nouveau essentiellement dans l'armée de Terre (- 933 postes après - 1 132 en 2000), la Marine (- 1 015 après - 1 042 en 2000), l'armée de l'Air (- 975 après - 1 302 en 2000). Il augmentera dans la Gendarmerie (+ 470 après une diminution de 966 en 2000).

L'exercice 2001 verra la suppression de 39 657 postes d'appelés après une diminution de 36 269 postes en 2000. Cette nouvelle réduction constitue l'avant-dernière étape vers la suppression totale du service militaire obligatoire, le 31 décembre 2002.

La professionnalisation devait impliquer clairement une augmentation des effectifs civils. La loi de programmation prévoyait qu'elle serait de 1 832 emplois en 2001. En fait, en 2001, on est à moins 274 emplois.

Ce déficit confirme celui déjà constaté en 2000 (moins 377 emplois, pour une création attendue de 2 035 emplois).

- *Les créations d'emplois*

Les recrutements de militaires du rang vont se poursuivre : 7 707 créations d'emplois supplémentaires, essentiellement au profit de l'armée de Terre (5 879 engagés volontaires de l'armée de Terre - EVAT) et de l'armée de l'Air (1 466 militaires techniciens de l'Air - MTA).

Les effectifs qui figurent dans les comptes de commerce et qui sont hors programmation, non seulement cesseront de diminuer mais encore augmenteront de 127 emplois, après la suppression de près de 1 000 emplois en 2000 à la Direction des Constructions Navales.

2. 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 2 329 MF en 2001, soit une nouvelle augmentation de près de 412 MF par rapport à 2000.

La dotation consacrée aux pécules diminue de 208 MF.

L'indemnité de départ des sous-officiers et des caporaux-chefs augmente de 160 MF.

C. LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT

Représentant, au total près de 20 % des crédits du titre III, ils s'élèveront à 20,9 milliards de francs, en augmentation, en francs courants, de 0,5 % par rapport à ceux de 2000 (20,8 milliards de francs) et en diminution de 0,6 % en francs constants.

Les taux d'activité des forces progressent mais n'atteignent pas les normes souhaitées par l'armée de Terre (80 jours au lieu de 100) et par la Marine (94 jours de mer au lieu de 100). Ces taux d'activité sont nettement inférieurs à ceux des armées britanniques (entre 110 et 150 jours pour l'armée de Terre et 150 jours de mer pour la Marine).

TITRE III

Répartition par nature de dépenses

(Millions de francs)

	Crédits de paiement				Autorisations de programme			
	2000 (LFI)	2001 (PLF)	Évolu- tion en MF	Varia- tion en %	2000 (LFI)	2001 (PLF)	Évolu- tion en MF	Varia- tion en %
Rémunérations et charges sociales	84 049	84 662	+ 613	+ 0,7	-		-	-
Alimentation.....	2 264	1 881	+ 383	- 16,9	-		-	-
Carburants.....	2 341	2 970	+ 629	+ 26,9	-		-	-
Entretien programmé des matériels	1 109	915	+ 194	- 26,5	1 109	815	- 294	- 26,5
Fonctionnement.....	15 268	15 187	- 81	- 0,5	-		-	-
Total dépenses ordinaires .	104 991	105 515	+ 524	+ 0,5	1 109	815	- 294	- 26,5

TITRE III

Répartition par armées

(Millions de francs)

	Crédits de paiement				Autorisations de programme			
	2000 (LFI)	2001 (PLF)	Évolu- tion en MF	Varia- tion en %	2000 (LFI)	2001 (PLF)	Évolu- tion en MF	Varia- tion en %
Air.....	15 680	15 706	+ 26	+ 0,2	554	368	- 186	- 33,6
Terre.....	30 916	30 932	+ 16	+ 0,1	150	149	- 1	- 0,7
Marine.....	12 897	12 694	- 203	- 1,6	405	298	- 107	- 26,4
Gendarmerie.....	20 892	21 547	+ 655	+ 3,1	-	-	-	-
Section commune.....	24 606	24 636	+ 30	+ 0,1	-	-	-	-
Total.....	104 991	105 515	+ 524	+ 0,5	1 109	815	- 294	- 26,5

**Bilan de l'évolution des emplois budgétaires
au titre de la programmation 2001**

(Millions de francs)

	Effet « Révision des services votés »	Effet « Moyens nouveaux »	Bilan
Armée de l'air	- 240,5	+ 163,7	- 46,8
Armée de terre	- 566,3	+ 839,0	+ 272,7
Marine	- 194,6	+ 44,9	- 149,7
Gendarmerie	- 137,4	+ 345,9	+ 208,5
Service de santé	- 13,1	+ 8,2	- 4,9
Service des essences	- 0,3	+ 6,7	+ 6,4
DGA	- 20,4	+ 10,4	- 10,0
Direction de la fonction militaire et des personnels civils	- 135,2	+ 266,3	+ 131,1
DGSE	-	+ 30	+ 30
Total	- 1.090,9	+ 1.715,1	+ 624,2

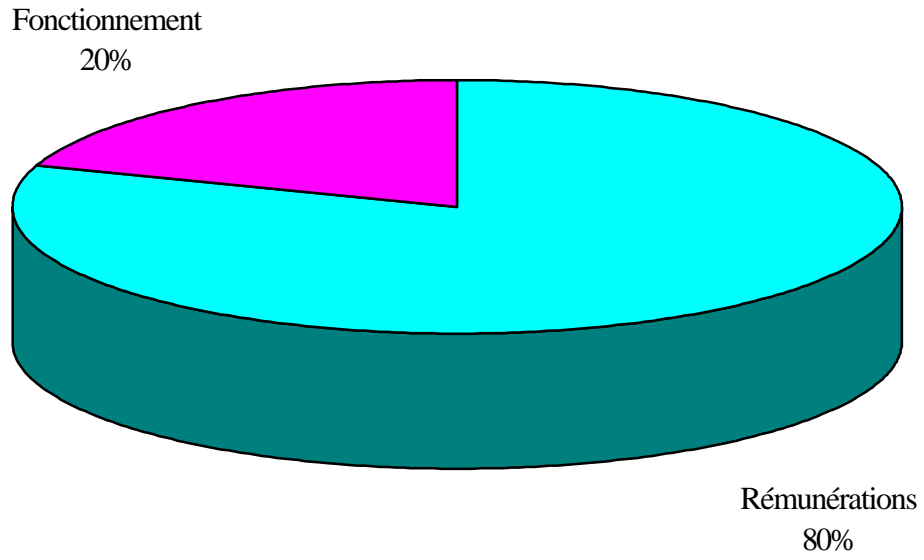
PROJET DE BUDGET POUR 2001

TITRE III

(Millions de francs)

	Rémunérations	Fonctionnement	Total
L.F.I 2000	84 049	20 942	104 991
P.L.F. 2001	84 662	20 853	105 515

TITRE III



TOTAL : 105 515 MF

PRINCIPAUX MOUVEMENTS ENREGISTRÉS SUR LE TITRE III

(M.F.)

1. <u>Extension en année pleine</u>	+ 13,4
- revalorisation de la solde spéciale des appelés	+ 2,9
- modification de la base mensuelle de calcul des prestations familiales	+ 9,6
2. <u>Ajustement de crédits évaluatifs ou prévisionnels</u>	+ 724,8
- Participation aux charges du Fonds spécial des ouvriers de l'Etat	+ 57,6
- Pensions civiles et militaires.	+ 667,2
3. <u>Mesures d'ajustement</u>	+ 951,4
- Ajustement de la dotation carburants	+ 697,5
- Crédits de rémunérations	+ 253,0
- Primes	+ 182,5
- Personnel ouvrier	+ 83,3
- Revalorisations indemnitaires (médecins et ingénieurs de l'armement)	+ 4,3
- Mesures indemnitaires	+ 200,0
- GVT - 150,0	
- Redéploiement entre titre III et comptes de commerce	+ 60,5
- Redéploiement entre titre III et titres V et VI	- 135,3
- Réduction TVA	- 96,0
4. <u>Révision des services votés</u>	- 3.020,0
- (Effectifs - Programmation 2001)	- 1.307,8
- Incidence de la cinquième tranche de la programmation des effectifs sur les crédits de fonctionnement, alimentation, entretien programmé des matériels et carburants	- 1.090,9
- Ajustement des crédits de pécules	- 120,0
- Réduction du nombre d'emplois	- 140,7
• 180 emplois de civils	
• 189 emplois d'ouvriers	
• 5 500 emplois de militaires du contingent (appelés et volontaires)	
- Plan social concernant les forces françaises stationnées en Allemagne	- 17,8
- Economies- 253,0	
• fermeture de la base de Hao	- 45,0
• Entretien immobilier	- 31,0
• DGA	- 27,0
• Dotation d'alimentation	- 150,0
5. <u>Moyens nouveaux</u>	+ 2.771,6
- Programmation 2001 - effectifs	+ 1.715,1
- Augmentation du nombre d'emplois dans la gendarmerie	+ 213,5
- Repyramidage emplois sous-officiers de la gendarmerie	+ 4,0
- Revalorisations indemnitaires (médecins, ingénieurs de l'armement, gendarmes)	+ 43,3
- Repyramidage personnels civils	35,7
- Réorganisation des réserves	+ 45,0
- Missions de service public de la Marine	+ 25,0
- Indemnité compensatrice versée à la SNCF	+ 90,0
- Moyens de fonctionnement brigades territoriales de la Gendarmerie	+ 162,5
- Moyens Gendarmerie zones sensibles	+ 20,5
- Renforcement des taux d'activité	+ 200,0
- Transport des compagnies tournantes de l'armée de Terre	+ 50,0

- Vacations	+ 0,8
- Externalisation	+ 104,3
- Etablissements publics	
• Etablissement photographique et cinématographique des armées	+ 8,0
• Ecole Polytechnique	+ 10,0
• Ecoles de la DGA	+ 9,9
• ENSAE	+ 0,2
• Musée de l'Armée	+ 3,5
6. <u>Mesures de transfert</u>	<u>- 10,6</u>
- Transfert entre sections	
• Intérieur	- 0,6
• Emploi	- 1,3
• INI et ONAC	- 0,12
• Equipement	+ 0,4
• SGPM	- 2,4
• Anciens Combattants	- 6,3

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. *OBSERVATION PRÉLIMINAIRE : UNE RÉFORME ADMINISTRATIVE UNIQUE EN SON GENRE*

Selon la présentation faite par le Gouvernement, le projet de budget militaire pour 2001, dans son titre III, garantit « globalement » la réussite du modèle de professionnalisation arrêté en 1996 et intégré dans la loi de programmation 1997-2002.

Ce succès, qui est celui d'une réforme administrative d'une ampleur considérable, assise sur des suppressions massives d'emplois et des mesures de reconversion et d'incitation au départ, mérite réellement d'être salué, tant il constitue un cas d'école absolu en matière de réforme de l'Etat. Aucun ministère civil n'a, à ce jour, été en mesure de mener et de réussir une telle démarche.

Une analyse critique conduit toutefois à mesurer les limites, voire les risques inhérents, de la situation atteinte aujourd'hui.

B. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS : UNE RÉUSSITE « GLOBALE », MAIS QUI REPOSE SUR DES DÉSÉQUILIBRES CATÉGORIELS QUI RISQUENT DE S'ACCROÎTRE, AU DÉTRIMENT DE LA PROFESSIONNALISATION

- La réduction des effectifs pèse plus lourdement que prévu sur *les officiers et les sous-officiers* (notamment sur les sous-officiers).

De fait, pour les deux exercices 2000 et 2001, sur les 6 658 suppressions d'emplois prévues, 7 402 ont été effectivement réalisées. Comme, parallèlement, la part relative des militaires du rang s'est accrue plus que prévu - 15 596 créations prévues, 16 020 effectives - on risque d'évoluer vers une forme de sous-encadrement et/ou une détérioration de la qualité des effectifs, contraire à ce qui est prévu par la loi de programmation.

Cette diminution du nombre des sous-officiers s'accompagne en outre d'un rajeunissement des cadres, que le ministère présente comme « conforme aux normes d'une armée professionnelle », mais qui n'est sans doute pas non plus exempte de considérations purement budgétaires, dès lors que le rajeunissement allège d'autant le poids des rémunérations et charges sociales par l'effet d'un « GVT » négatif¹.

Or ceci posera, assez rapidement, le problème de la coexistence de cadres militaires rajeunis avec des personnels civils plus anciens, parce que non soumis à des impératifs de mobilité et de départ précoce.

- Le recrutement des *militaires du rang*, enjeu essentiel et principale difficulté des armées professionnalisées, appelle aujourd'hui certaines inquiétudes, plus ou moins clairement exprimées.

En particulier, la reprise du marché du travail civil risque de constituer une claire concurrence à un recrutement qui souffrira de plus en plus, surtout pour conserver sa « ressource » dans la durée, d'une réelle insuffisance de moyens au niveau des avantages annexes - logement, avantages familiaux notamment, et de l'impact des « 35 heures ».

Plusieurs facteurs doivent en effet être évoqués, qui pèsent, ou pèseront rapidement sur le volume et la qualité du recrutement au sein des Armées, et surtout sur la capacité de celles-ci à « conserver » leur ressource : la reprise du marché du travail, l'application unilatérale des 35 heures sur le marché civil et sa transposition sur la fonction publique civile, face aux contraintes propres au métier militaire, enfin l'insuffisance évidente, en l'état actuel, des « avantages annexes » proposés, en particulier en ce qui concerne les capacités et aides au logement, et les avantages familiaux.

¹. De fait, celui-ci permet une économie évaluée à 150 MF dans le PLF 2001.

Dès lors qu'elle « entre » sur le marché du travail, l'Armée doit se comporter comme une entreprise, ou du moins savoir attirer des candidats à l'engagement avec des moyens qui tiennent compte du décalage avec la société civile imposé aux militaires.

- Enfin, les prévisions faites en matière de recrutement de *personnels civils* sont clairement infirmées par la réalité.

Face aux 3 867 emplois nouveaux prévus sur 2000-2001 par la loi de programmation, l'armée a dû se résoudre à afficher la suppression de 651 emplois. De fait, les vacances d'emplois civils constituent un sujet de préoccupation récurrent depuis 1998.

En réalité, le déficit en personnels civils prend une ampleur inquiétante. Il oblige en particulier à faire assumer une partie croissante de leurs tâches par les personnels militaires, ce qui va évidemment, là encore, à l'encontre de la notion de « professionnalisation ».

Les *appelés* poursuivent pour leur part leur diminution rapide, près de 75 926 suppressions de postes sur 2000-2001 soit une accélération par rapport aux hypothèses de la programmation¹.

C. LA PROGRESSION NON MAÎTRISÉE DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATIONS ET DE CHARGES SOCIALES (RCS) DEPUIS 1996...

- A près de 85 milliards de francs, les dépenses de rémunérations et de charges sociales représentent désormais plus de 80 % du titre III, soit près de la moitié (44,8 %) du budget militaire.

En exécution, de 1996 à 1999, les dépenses de rémunérations auront progressé de plus de 8 %, celles des charges sociales de près de 17 %, tandis que les crédits de fonctionnement courant auront diminué de près de 20 %.

- Plusieurs facteurs, de nature différente, concourent à cette évolution et méritent d'être relevés.

- Certes, plusieurs mesures spécifiques prises au cours de la période 1996-1999 ont pesé sur l'évolution des coûts de rémunérations et de charges sociales : application de l'accord salarial de la fonction publique au personnel civil et militaire de la Défense (+ 410 MF sur 1996-2001) ; augmentation de l'indemnité compensatrice de la CSG et de la cotisation employeur pour le

¹. En deux ans, on constate une forte progression des reports, des dispenses à caractère économique et social et du taux d'exemption.

Le ministre de la Défense vient en outre d'annoncer que les *appelés* ayant trouvé un emploi bénéficieront d'une libération anticipée après huit mois de service militaire.

Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, intégration de l'administration du secrétariat d'Etat aux Anciens Combattants, budgétisation des gendarmes affectés aux pelotons autoroutes (2 900 MF sur 1996-2001).

- Toutefois, il est clair que l'incidence financière de la professionnalisation n'a pas été évaluée à sa juste mesure.

Dans son *Rapport annuel d'exécution de la programmation* (édition 2000), le Gouvernement estime à 27 % (soit 2 700 MF) le poids de l'incidence de la professionnalisation dans l'augmentation des crédits de rémunérations et charges sociales entre 1996 et 2001.

Si la professionnalisation se traduit, certes, par une baisse des effectifs, elle implique - pour être réussie - une modification de leur structure qui fait qu'au total, les professionnels, même moins nombreux que les appelés, coûtent globalement nettement plus cher.

Par ailleurs, le coût des aides au départ (640 MF sur 1996-2001) et celui des aides à la reconversion (18 MF) a également été sous-estimé.

- Mais le dérapage constaté en exécution des dépenses de rémunérations et de charges sociales relève également de méthodes de gestion critiquables, et régulièrement fustigées par la Cour des Comptes.

La dérive des dépenses indemnitaires, passée de moins de 13 milliards de francs en 1996 à plus de 16 milliards en 2000¹, ce qui, rapporté à l'évolution des effectifs, recouvre une très forte progression par emploi occupé, constitue une tendance forte de l'évolution des dépenses de rémunérations.

Assez systématiquement sous-évaluées en loi de finances initiale², ces dépenses méritent assurément que soient améliorées la prévision et la maîtrise de leur évolution. De fait, le projet de budget 2001 prévoit un nouveau rebasage en loi de finances initiale de ces indemnités, à hauteur de 200 MF (après une première étape d'un montant équivalent en LFI 2000).

Le maintien de procédures de gestion dérogatoires - dites « dépenses à bon compte », qui regroupent « fonds d'avances » destinés aux dépenses de soldes et d'alimentation, et « masses » pour les dépenses d'entretien courant, consistent à extraire les crédits nécessaires de la caisse du comptable public

¹. 4,0 MF pour la Terre, 3,8 MF pour la Gendarmerie, 3,1 MF pour l'Air, 2,04 MF pour la Marine, s'agissant des principales primes et indemnités (soit 12 MF au total) - Source : « Vert » 2000.

². On notera ainsi l'absence de financement en loi de finances initiale 1998 de l'indemnité exceptionnelle de CSG, pour un coût non négligeable de l'ordre de 400 MF.

avant leur engagement juridique pour les verser dans les caisses des trésoriers militaires.

Cette formule donne lieu à des reports de charge et relativise l'application des principes de spécialité et d'annualité budgétaires. Elle mérite toutefois d'être mesurée à l'aune des besoins militaires, notamment dans le cadre des opérations extérieures.

D. ... SE FAIT AU DÉTRIMENT DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT COURANT ET D'ENTRETIEN, ET DONC DE LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DES ARMÉES FRANÇAISES

La diminution de 20 % en trois ans - 1996 à 1999 - des dépenses d'entretien et de fonctionnement courant se traduit clairement au niveau des analyses recueillies au cours des différentes visites effectuées sur le terrain : incapacité d'entretenir le matériel de façon correcte, insuffisance croissante des pièces de rechange, donc, en définitive, détérioration constante de la capacité opérationnelle de l'Armée française.

Cette situation déplorable est aujourd'hui unanimement confirmée par les trois chefs d'Etat-major, appelés à s'exprimer publiquement devant les assemblées parlementaires.

Pendant la première moitié de l'actuelle loi de programmation, les crédits de fonctionnement ont clairement servi de variable d'ajustement au sein du titre III, pour financer la hausse incompressible des crédits de rémunérations et charges sociales.

Certes, cette tendance est partiellement enrayée depuis la loi de finances initiale 2000, mais il conviendra d'être particulièrement attentif aux conditions d'exécution budgétaire définitive qui s'écartent souvent très sensiblement des prévisions initiales. En outre, la très faible reprise ainsi amorcée ne suffit en aucun cas à pallier les effets du retard accumulé depuis trois ans.

De fait, l'augmentation des crédits affichée par le projet de loi de finances pour 2001 ne correspond que très partiellement à une réelle amélioration des moyens.

On relèvera au préalable que si la baisse des effectifs liée à la mise en œuvre de la professionnalisation ne se traduit pas par une diminution des dépenses de rémunérations et charges sociales, elle permet en revanche une

économie assez sensible sur les crédits de fonctionnement - ainsi évaluée à 727 millions de francs pour 2001 -¹.

Or l'essentiel de ces économies de constatation est en réalité absorbé par la hausse mécanique de la dotation carburants, majorée de 697,5 MF dans le projet de loi de finances pour 2001, sur la base d'hypothèses d'ores et déjà dépassées : baril à 20 dollars et dollar à 6,50 F² soit une sous-estimation de plus de 70 % du baril actuel exprimé en francs, qui impliquera nécessairement d'importants abondements en cours d'exercice.

Il en résulte que les crédits consacrés à la revalorisation des taux d'activité des forces, fortement soulignée par le Gouvernement, reste en réalité modeste et surtout inférieure aux besoins.

De fait, l'amélioration attendue ne permettra pas de combler l'écart -désormais important- avec l'armée britannique : 81 jours de sortie en moyenne pour l'Armée de Terre française contre 110 à 150 jours pour les Britanniques ; 90 jours de sortie en mer en moyenne pour la Marine française, contre 150 pour les Britanniques ; 181 heures de vol pour les pilotes de combat pour l'Armée de l'Air française, contre 211 pour les Britanniques.

En tout état de cause, l'effort promis à ce titre risque de faire long feu, dans la mesure où la hausse nouvelle annoncée pour 200 MF³ l'est « à titre non reconductible » à hauteur de 150 MF.

Enfin, on relève que l'amélioration du rapport dépenses de rémunérations et de charges sociales/crédits de fonctionnement correspond pour partie à l'incidence de l'**externalisation**, qui permet de transformer des charges de rémunérations en charges de fonctionnement, ainsi qu'à l'effet mécanique de la baisse d'un point du taux de TVA, qui se traduit par une économie évaluée à 96 millions de francs.

S'agissant de l'« externalisation », on pourra s'étonner de ce que cette démarche pourtant qualifiée de « prometteuse », semble déjà marquer le pas : 216 MF de mesures nouvelles en 2000, la moitié seulement (104 MF en 2001). En outre ces « mesures nouvelles » n'en sont pas véritablement, puisqu'elles sont gagées par des gels d'emplois militaires pour un montant équivalent..

Il paraît en tout cas souhaitable, avant de poursuivre cette expérience, plus avancée chez nos partenaires allemand et britannique, de procéder à une

¹. 332 MF pour le fonctionnement courant, 233 MF pour l'alimentation, 162 MF pour la contribution SNCF.

². On rappellera que le budget 2000, fondé sur un baril à 14,6 dollars, et un dollar à 6 F, s'exécute au prix d'un dérapage massif de la dépense carburants, qui n'a été que partiellement couvert par le collectif de juin.

³. 120 MF pour l'Armée de Terre, 40 MF pour la Marine, 40 MF pour l'Armée de l'Air.

analyse comparative détaillée (sur la base de coûts analytiques)¹ des fonctions ainsi exercées, de s'assurer de la sécurité juridique et financière des activités éventuellement sous-traitées. Ces éléments devraient alors permettre de définir une véritable politique d'externalisation.

Il est donc difficile de conclure, à ce stade, à une réelle amélioration des moyens de fonctionnement et d'entretien.

Celle-ci ne permet en tout cas en aucune façon de combler le retard accumulé depuis 1996.

Il en résulte que cette évolution risque de disqualifier sérieusement la réussite « globale » de la professionnalisation.

***E. LA CHARGE CROISSANTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX)
ET DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC***

Les modalités actuelles de financement budgétaire des OPEX, dont l'évolution reste fonction de la conjoncture internationale et diplomatique, par nature aléatoire, continuent de susciter des réserves.

Le surcoût - titre III seulement - des opérations extérieures a en effet sensiblement augmenté : 1 879 MF en 1998 ; 2 933 MF en 1999 ; 2 996 MF au 30 juin 2000².

A cet égard, le principe retenu lors de la préparation de la loi de programmation 1997-2002, au terme duquel l'ensemble des dépenses liées aux OPEX courantes seraient financées, sur le budget courant, et seules les dépenses « imprévues » liées aux OPEX « de grande ampleur », seraient couvertes par des crédits supplémentaires, paraît à l'usage relever d'une cote mal taillée, qui risque en outre de contribuer à renforcer le caractère parfois incertain des évaluations faites à ce titre.

Dans un autre ordre d'idées, les fonctions assumées par le personnel des armées au titre de différentes missions civiles : opération POLMAR et suites du naufrage de l'Erika, opération ORSEC liée aux tempêtes de la fin décembre 1999 appellent un certain nombre d'observations. Le Ministère de la Défense a évalué à 220 millions de francs le surcoût lié à ses interventions à ce titre³.

¹. Y compris l'effet TVA...

². 6 800 personnes engagées en 1998 sur Bosnie, Macédoine et Albanie,
9 500 personnes engagées en 1999 sur Bosnie, Macédoine, Kosovo,
9 000 personnes engagées au 30 juin 2000 sur Bosnie et Kosovo.

³. 90 MF pour le plan ORSEC et 130 MF pour le plan POLMAR.

Ces missions, qui finissent nécessairement par s'effectuer au détriment des tâches strictement militaires, ne sont plus conformes à la notion d'armée professionnelle.

En tout état de cause, elles doivent faire l'objet d'un financement, ou d'un remboursement, spécifique, et n'obérer ni la formation, ni l'entraînement, ni les moments nécessaires au repos et à la vie familiale des militaires.

F. LA PRIORITÉ MANIFESTE ACCORDÉE À LA GENDARMERIE

L'analyse de l'évolution des principales mesures nouvelles inscrites au titre III souligne en réalité la priorité toute particulière accordée à la Gendarmerie.

Hors majoration des crédits de pensions (+ 850 MF environ) et prise en compte de l'évolution du prix des carburants (+ 697 MF), c'est bien la Gendarmerie qui bénéficie des mesures nouvelles les plus importantes du budget 2001 : + 213 MF pour l'augmentation des effectifs (hors Programmation), + 30 MF pour diverses mesures catégorielles, + 350 MF en moyens de fonctionnement supplémentaires : 162,5 MF pour les brigades territoriales, 105 MF pour le fonctionnement associé à la création des emplois de volontaires, 53 MF Pour le fonctionnement associé aux effectifs supplémentaires dans les brigades, 20,5 MF pour le surcoût lié au renforcement des effectifs dans les zones périurbaines et + 7 MF pour l'augmentation des réserves.

Il est certes nécessaire de donner à la Gendarmerie les moyens d'assumer la mission, qu'elle partage avec la Police, de garantir la sécurité des populations civiles. Mais cela ne peut pas se faire au détriment des armées, aux missions desquelles elle ne participe que marginalement.

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 2001, les comptes spéciaux du Trésor sont au nombre de 36, comme l'an dernier. Ils se solderaient par une « *charge nette négative* » et dégageraient ainsi un excédent de 9.166 millions de francs, en forte augmentation par rapport à l'excédent prévisionnel prévu en 2000 qui était de 2.999 millions de francs.

La contribution du solde des comptes spéciaux du Trésor au solde du budget de l'Etat serait ainsi très nettement positive.

Le projet de loi de finances pour 2001 comporte la suppression de 2 comptes d'affectation spéciale (CAS) -l'une au 1^{er} janvier, l'autre au 31 décembre-, la création d'un nouveau CAS et des aménagements apportés à deux CAS.

Les comptes dont la clôture est proposée sont :

- le compte n° 902-23 « *Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer* » au 31 décembre 2001 ;

- et le compte n° 902-26 « *Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables* » (FITTVN) au 1^{er} janvier 2001.

Les autres aménagements apportés aux CAS déjà existants concernent le compte n° 902-23 dont les recettes en seraient raréfiées en 2001 et le compte n° 902-25 « *Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien* » qui subirait le même sort.

Si le volume des opérations des comptes spéciaux du Trésor s'accroît, les aménagements apportés à trois comptes vont, quant à eux, dans le sens d'une modération de cette augmentation.

Effet des aménagements apportés aux comptes d'affectation spéciale pour 2001

(en millions)

	Recettes	Crédits ¹⁾	Charge nette ¹⁾
Compte n° 902-23	11	11	0
Compte n° 902-25	100,4	100,4	0
Compte n° 902-26	4.520	4.520	0
Total	4.631,4	4.631,4	0

1) Conventions

Leur incidence sur le solde prévisionnel des comptes spéciaux du Trésor n'est, en revanche, pas totalement mesurable puisque, sous la réserve de ne pas inscrire de crédits supérieurs aux prévisions de recettes, les ouvertures de crédits dans les comptes d'affectation spéciale relèvent de décisions discrétionnaires.

Le tableau ci-dessous récapitule les grandes variations des opérations et des soldes des comptes spéciaux du Trésor prévus en 2001 par rapport aux dispositions en vigueur.

Evolution des opérations des comptes spéciaux du Trésor

(en millions de francs)

	Loi de finances 2000	Projet de loi de finances 2001	Evolution PLF 2001/LFI2000
I - Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale			
Comptes d'affectation spéciale			
- Charges	42.978	81.951	+ 38.973
- Ressources	42.979	81.999	+ 39.020
Charge nette des opérations définitives	- 1	- 48	- 47
II - Opérations à caractère temporaire			
A. Opérations des comptes d'affectation spéciale	1	48	+ 47
- Charges	1	48	+ 47
- Ressources	0	0	0
B. Comptes d'avances	- 1.683	- 3.887	- 2.204
- Charges	379.400	365.298	- 14.102
- Ressources	381.083	369.185	- 11.898
C. Comptes de prêts	- 1.957	- 5757	- 3.800
- Charges	4.350	3.492	- 858
- Ressources	6.307	9.248	+ 2.941
D. Comptes de commerce	46	102	+ 56
E. Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	40	- 15	- 55
F. Comptes d'opérations monétaires	555	391	- 164
Charge nette des opérations à caractère temporaire	- 2.998	- 9.118	- 6.120
Charge nette totale des comptes spéciaux.....	- 2.999	- 9.166	- 6.167

Il montre que la modification de l'équilibre prévisionnel des comptes spéciaux du Trésor proviendrait des mouvements suivants :

amélioration du solde des CAS (opérations définitives) :	47 millions de francs
détérioration du solde des CAS (opérations temporaires) :	47 millions de francs
Sous-total :	0 million de francs
amélioration du solde des comptes d'avances :	2.204 millions de francs
dont avances sur le montant des impositions locales :	2.200 millions de francs
amélioration du solde des comptes de prêts :	3.800 millions de francs
variation des découverts autorisés :	163 millions de francs
Total :	6.167 millions de francs (diminution de la charge nette)

L'augmentation de l'excédent prévisionnel des comptes spéciaux du Trésor serait donc en quasi-totalité due aux comptes d'avances et de prêts.

B. LES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE ENREGISTRENT UN NET "GONFLEMENT" DE LEURS OPÉRATIONS

1. Une augmentation des crédits des comptes d'affectation spéciale

Le montant des crédits des comptes d'affectation spéciale avait été en forte diminution en 1999, les charges passant de 61 à 46,7 milliards de francs. Ce repli s'était poursuivi en 2000 sur un rythme toutefois un peu atténué, les crédits des comptes d'affectation spéciale passant de 46,7 à 42,9 milliards de francs.

Ces évolutions résultaient de divers changements de périmètre mais aussi d'un calibrage à la baisse des interventions.

Elles témoignaient 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 du Trésor de ceux du budget général. Il ne faut cependant pas l'accepter sans réserve compte tenu des risques qu'il comporte (*v.infra*).

En 2001, une très forte augmentation des crédits des comptes d'affectation spéciale interviendrait. Les opérations définitives passeraient de 42,9 à 81,9 milliards de francs.

Variation des crédits des comptes d'affectation spéciale entre 2000 et 2001

(en millions de francs)

	2000	2001	Ecarts en niveau	Ecarts en %
FNE (1)	1.458	1.516,2	+ 58,2	+ 4
Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	2.622,2	2.877,2	+ 255	+ 9,7
Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision	14.502,2	16.147,1	+ 1.644,9	+ 11,3
FNDS (2)	1.089	1.199	+ 110	+ 10,1
Fonds national des haras et des activités hippiques	725,3	785	+ 59,7	+ 8,2
FNDVA (3)	40	40	0	0
Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer	11	0	- 11	- 100
Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société	16.945	26.500	+ 9.555	+ 56,4
Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)	361	279	- 82	- 22,7
FITTVN (4)	4.335	0	- 4.335	- 100
Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	730	0	- 730	- 100
Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale	160	160	0	0
Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat (nouveau)	0	32.496	32.496	+ 100
TOTAL	42.978	81.999,	+ 39.020	+ 90,8

1. Fonds national de l'eau. Ex.Fonds national pour le développement des adductions d'eau

2. Fonds national pour le développement du sport

3. Fonds national pour le développement de la vie associative

4. Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables

Les crédits des CAS augmenteraient de 39.020,8 millions de francs. Cet important accroissement proviendrait surtout de la création du « *Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat* » qui serait doté de 32.496 millions de francs de crédits.

Mais d'autres comptes sont concernés par une augmentation de leurs crédits. Il s'agit principalement du « *compte de privatisation* » (+ 56,4 %), du compte d'emploi de la redevance (+ 11,3 %), du Fonds national de développement du sport (FNDS) (+ 10,1 %), du compte de soutien à l'industrie cinématographique (+ 9,7 %), du Fonds national des haras (+ 8,2 %) et du Fonds national de l'eau (+ 4 %).

A l'inverse, les crédits des autres comptes d'affectation spéciale stagneraient ou diminueraient.

2. Les recettes des comptes d'affectation spéciale augmenteraient nettement

Les comptes d'affectation spéciale sont financés par des recettes fiscales ou non fiscales, la répartition des recettes des CAS entre ces deux catégories variant chaque année.

Rappel des données de la loi de finances pour 2000

L'an dernier, les recettes des CAS avaient fortement diminué, de 14,5 % (- 7,3 milliards de francs) sous l'effet de la disparition de plusieurs comptes.

Les ressources affectées aux comptes subsistants s'accroissaient de 2.080,6 millions de francs.

Cette augmentation résultait elle-même de mouvements de sens différents.

Différentes dispositions de la loi de finances comportaient une hausse de la fiscalité affectée.

Ainsi :

l'instauration d'un prélèvement de solidarité pour l'eau devait se traduire par un supplément de recettes de 500 millions de francs au bénéfice du nouveau Fonds de l'eau ;

l'institution à compter du 1^{er} 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 devait engendrer 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 passait de 10 à 22,3 % (celle du budget annexe de l'aviation civile étant réduite de 90 à 77,7 %) devait provoquer 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 passant de 4 à 4,5 centimes par kilomètre- devait augmenter les recettes du FITTVN de 295 millions de francs.

Au total, ces dispositions avaient 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 provenait 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) devrait être partiellement compensée par la réduction des recettes d'autres CAS, et en particulier, par la diminution des produits de cessions de titres publics qui devrait atteindre 555 millions (- 3,2 %) par rapport à 1999.

Globalement, l'on pouvait souligner l'atonie des évaluations des produits de la fiscalité affectée aux comptes d'affectation spéciale. Tranchant avec le dynamisme d'ensemble des recettes fiscales du budget général, elle pose, chaque année, le problème de l'exactitude des prévisions de recettes des CAS. Elle amène aussi à réfléchir à la pertinence des choix concernant la fiscalité affectée aux comptes d'affectation spéciale.

Pour l'an prochain, les recettes des CAS doubleraient presque, augmentant de 90,8 % et de 39 milliards de francs. Cette forte augmentation interviendrait malgré les aménagements des comptes existants qui, tels que prévus dans le projet de loi de finances, vont dans le sens d'une réduction des affectations de recettes à hauteur, au total, de 4,6 milliards de francs.

L'augmentation des recettes des comptes d'affectation spéciale provient, avant tout, de la création du « *Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat* » (compte n° 902-33). Les produits rattachés au compte en 2001 s'élèvent à 32,5 milliards de francs.

Les ressources brutes des comptes déjà existants s'accroissent, quant à elles, de 10,9 milliards de francs, soit de 25 % par rapport aux prévisions initiales pour l'année en cours. Cette augmentation proviendrait, pour l'essentiel, de l'accroissement des « *recettes de privatisation* » qui, passant de 16,9 à 26,5 milliards de francs, s'accroîtraient de 9,6 milliards de francs. Le compte d'emploi de la redevance, le compte de soutien à l'industrie cinématographique et audiovisuelle, le FNDS, bénéficieraient également de recettes dynamiques.

C. SUR FOND DE RÉDUCTION DE LEURS CHARGES, LES SOLDES DES COMPTES D'AVANCES ET DES COMPTES DE PRÊTS SE REDRESSERAIENT NETTEMENT

L'amélioration du solde prévisionnel des opérations des comptes spéciaux du Trésor proviendrait essentiellement de l'augmentation des excédents prévus au titre des comptes d'avances et des comptes de prêts.

Variations prévisionnelles des comptes d'avances et des comptes de prêts
(en millions de francs)

	2000	2001	Ecart
Comptes d'avances	1.683	3.887	2.204
Comptes de prêts	1.957	5.757	3.800
Total	3.640	9.644	+ 6.004

Ces évolutions résulteraient tout à la fois d'une réduction des charges de ces comptes et d'une augmentation nette de leurs ressources

Variations prévisionnelles des charges et des ressources des comptes d'avances et des comptes de prêts

(en millions de francs)

	Charges	Ressources
Comptes d'avances	- 14.102	- 11.998
Comptes de prêts	- 858	+ 2.942
Total	- 14.960	- 8.956

La diminution des charges (- 14.960 millions) représente une contraction de 3,9 % des crédits par rapport à l'an dernier. Elle est plus importante en niveau et en pourcentage que la réduction des recettes (- 2,3 % par rapport à 2000).

II. OBSERVATIONS

A. *LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES RELATIFS AUX COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR NE DONNENT QU'UN APERÇU VAGUE ET INCOMPLET DES CONDITIONS RÉELLES DE LEUR EXÉCUTION*

Il importe de souligner que les données relatives aux crédits ouverts par les lois de finances ne permettent pas d'appréhender la réalité budgétaire des comptes d'affectation spéciale en raison des particularités de leur régime et des conditions dans lesquelles s'exercent leurs opérations.

1. Le régime des comptes spéciaux du Trésor leur confère la nature « *d'icebergs budgétaires* »

Les comptes d'affectation spéciale « *bénéficient* » de reports de crédits pour un montant considérable. Ces reports qui n'apparaissent pas dans les documents budgétaires fournis à l'appui du projet de loi de finances initiale nuisent singulièrement à leur signification. **Les comptes d'affectation spéciale constituent ainsi une série « *d'icebergs budgétaires* » dont la partie immergée, les reports de crédits, n'apparaît pas.** Votre rapporteur a régulièrement souhaité qu'il soit remédié à cette "infirmité". Il a, en particulier, conseillé que le "bleu" consacré aux comptes spéciaux du Trésor comporte, pour information, une évaluation de ces reports. **La réforme à l'étude de l'ordonnance organique devrait être l'occasion de trouver des solutions à ce problème.**

La signification de ces reports est sans doute variable selon les situations mais, en l'état, il est difficile de l'appréhender correctement compte tenu de l'absence d'explications sur ce point.

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.

Les crédits de paiement des comptes d'affectation spéciale qui sont inscrits en loi de finances initiale excèdent en effet systématiquement les crédits nécessaires. Les crédits ouverts en loi de finances sont, en effet,

calibrés pour permettre l'engagement des autorisations de programme inscrites, engagement qui, du fait de la pratique des contrôleurs financiers, oblige à « réserver » l'ensemble des crédits de paiement nécessaires par une opération d'investissement.

On aboutit ainsi à la situation pour le moins paradoxale où les crédits ouverts en loi de finances ne sont pas appelés à être consommés tandis que les crédits consommés ne sont pas débattus.

Autrement dit, alors que, pour le budget général, seuls sont ouverts pour une année, les crédits de paiement nécessaires à la couverture des engagements au cours de cette année, pour les comptes d'affectation spéciale, la pratique susmentionnée conduit à l'inscription de crédits de paiement dont seule une partie sera nécessaire.

Il faut souligner que cet excès de « provisionnement » est, dans son ampleur, une fonction directe de la part des crédits en capital dans le total des crédits des comptes d'affectation spéciale. Cette caractéristique n'est pas étrangère aux tentatives des gestionnaires d'accroître la proportion de leurs crédits de fonctionnement. Ces tentatives sont parfois couronnées de succès comme le démontrent les exemples du FNDS ou du Fonds national de l'eau (FNE). Elles réussissent, notons le, au détriment des investissements de l'Etat.

En toute hypothèse, le régime des comptes spéciaux du Trésor comporte des entorses au principe d'annualité budgétaire qui sont excessives.

L'importance des reports est confortée, pour certains comptes, par 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.

La sous-consommation des crédits ouverts en loi de finances engendre des soldes qui, reportés d'un exercice à l'autre, constituent le socle de financement des crédits de l'année suivante. En effet, conformément à l'article 24 de l'ordonnance organique, sauf dispositions contraires de la loi de finances, les soldes des comptes spéciaux du Trésor sont reportés d'un exercice à l'autre et ne sont ainsi donc pas portés au compte des découverts du Trésor contrairement aux soldes des différents autres éléments du budget de l'Etat.

Cette règle générale est tempérée par l'obligation qui est posée par le même article de constater les pertes et profits réalisés par les comptes spéciaux du Trésor.

L'application de cette règle appelle un examen attentif tant elle laisse de marges d'appréciation au gouvernement. Mais, d'ores et déjà, il faut relever qu'elle est écartée pour les comptes d'affectation spéciale.

Il s'agit là d'une exception au principe de sincérité des comptes publics dont la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 devra décider du maintien ou de l'abrogation.

Au total, les soldes reportés en fin de gestion 1999 se sont élevés à 9,5 milliards de francs soit plus du cinquième des crédits ouverts en 2000.

Certains comptes enregistrent des reports de soldes considérables comme le FITTVN, le FNE et, à un moindre titre, le FNDS.

Il s'ensuit que les prévisions de recettes des comptes d'affectation spéciale n'ont qu'un lointain rapport avec leurs disponibilités.

Ainsi, malgré différentes opérations destinées à minorer l'excédent des comptes d'affectation spéciale en 1999, leur exécution a dégagé un solde positif de 3.295 millions de francs qui leur est acquis pour 2000 et s'ajoute à leur trésorerie. On relèvera qu'à l'inverse, les comptes d'avances et de prêts connaissent un important découvert. Celui-ci s'élève à 125,5 milliards de francs en cumulé.

2. Les comptes spéciaux du Trésor sont trop souvent une variable d'ajustement pour le budget de l'Etat

Les différentes catégories de comptes spéciaux du Trésor répondent, chacune, à des motivations propres. Mais un facteur commun les relie : la volonté d'identifier au sein du budget de l'Etat des interventions singulières et de les retracer dans des structures budgétaires clairement identifiables.

Votre rapporteur spécial ne partage pas l'hostilité ambiante à l'endroit des comptes spéciaux du Trésor et tient à le rappeler au moment où la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 est en cours de préparation.

Il s'interroge toutefois sur certaines pratiques. Il en va ainsi d'abord de certains choix consistant à retracer dans les comptes d'affectation spéciale des opérations qui pourraient trouver une meilleure place dans le budget général. Il lui faut également rappeler les arbitrages peu transparents auxquels donne lieu souvent la gestion des comptes spéciaux du Trésor.

- a) *Les comptes spéciaux du Trésor ne sont pas une exception au principe d'universalité budgétaire et, sous réserve d'aménagements, ne méritent pas de disparaître*

Certains prétendent parfois que les comptes spéciaux du Trésor porteraient atteinte au principe d'universalité budgétaire. Il ne faut pas se ranger à cette analyse. Les comptes spéciaux du Trésor sont un élément du budget de l'Etat tout comme le sont le budget général, qui en est évidemment l'élément central, et les budgets annexes.

Votre rapporteur rappelle que la commission des finances du Sénat a constamment défendu ce point de vue. Il n'est que d'évoquer l'hostilité de la commission à la suppression du fonds national du livre, compte d'affectation spéciale clos par la loi de finances pour 2000. Elle s'était manifestée en raison de la débudgétisation des recettes fiscales affectées au Centre national du livre que la clôture du compte a, de fait, engendrée.

Ce n'est pas à dire que des aménagements ne devraient pas intervenir. Plusieurs d'entre eux peuvent être recommandés.

Il est, d'abord, indispensable que les opérations des comptes spéciaux du Trésor soient présentées en recettes et en dépenses dans leur totalité à la fois dans le « bleu » consacré aux comptes spéciaux du Trésor et dans l'article d'équilibre des lois de finances. Cela devrait conduire à supprimer la facilité résultant de l'existence de catégories de comptes spéciaux dotées de simples découverts (comptes de commerce, comptes et règlement avec les gouvernements étrangers, comptes d'opérations monétaires).

Une consolidation des transferts financiers entre budget général et comptes spéciaux du Trésor devrait ensuite être entreprise. Cette année, les modifications comptables résultant de la réorganisation du régime du financement des frais de gestion de la redevance, article 20 du projet de loi de finances, offrent un exemple de cumul d'écritures qui nuisent à l'exactitude des comptes publics.

La faculté ouverte au ministre des finances d'accroître les crédits des comptes d'affectation spéciale, par simple arrêté, doit être supprimée. Elle permet au ministre de l'économie et des finances d'inscrire des crédits en sus de ceux ouverts par le Parlement lorsqu'en cours d'exécution, des recettes supplémentaires sont constatées. Cette règle est doublement attentatoire à l'autorité du Parlement. Elle contrevient d'abord au principe d'une autorisation préalable des crédits par le Parlement. Elle favorise ensuite des artifices de présentation puisque l'exactitude des évaluations initiales de recettes n'est plus une contrainte.

b) *Certaines pratiques nourrissent toutefois les interrogations de votre rapporteur spécial*

Certaines pratiques suscitent des interrogations.

(1) La répartition des dotations entre comptes spéciaux du Trésor et budget général

Les choix portant répartition de certaines interventions entre les crédits du budget général et les comptes spéciaux du Trésor sont parfois contestables.

La Cour des comptes se fait régulièrement l'écho d'interrogations de ce type. Ainsi, pouvait-elle écrire dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999.

« la nature des dépenses de certains comptes ne permet pas de constater un partage clair entre les financements pris en charge par un compte spécial du Trésor et ceux relevant du budget général. Ces pratiques, déjà relevées dans le passé, rendent opaques les interventions de l'Etat et montrent que la frontière entre budget général et comptes spéciaux du Trésor n'est pas suffisamment respectée. »

Votre rapporteur spécial souhaiterait que l'on puisse aller au-delà et que des réponses soient apportées à cette question.

Pour sa part, il avance plusieurs pistes pour expliquer ces confusions. La première explication pourrait venir d'une simple préoccupation d'affichage, que la création d'un compte spécial du Trésor permet souvent de satisfaire d'autant mieux qu'elle s'accompagne souvent de l'instauration de « *comités de gestion* » donnant l'illusion de la cogestion des crédits.

Une seconde explication réside évidemment dans la volonté des « *ministères dépensiers* » de disposer de ressources autonomes pour financer leurs interventions afin de se mettre à l'abri des arbitrages de la direction du budget. Dans ce jeu d'influences entre ministères, il n'est pourtant pas certain que les « *ministères dépensiers* » soient réellement « gagnants ». Une disposition de la loi de finances pour 2001, son article 18, reconduisant le prélèvement sur les agences de bassin créé l'an dernier et son attribution au « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE), illustre ce doute. Sans ici évoquer les problèmes de fond posés par ce prélèvement, il n'est pas certain que cette affectation, qui se substitue aux versements de fonds de concours par les agences de l'eau au budget du ministère de l'environnement, offre à celui-ci les mêmes possibilités. Les règles d'exécution de la dépense dans le cadre des comptes d'affectation spéciale sont nettement plus contraignantes, on l'a vu, que celles du budget général.

En conséquence, à la fin du troisième trimestre de 2000, aucune dépense n'avait été ordonnancée au titre des investissements du FNSE (alors que 292 millions de francs étaient prévus).

En tout état de cause, la confusion entre les crédits de certains comptes spéciaux du Trésor et ceux du budget général appelle des critiques car elle conduit trop souvent à minorer les moyens consacrés à des interventions dont l'instauration de ces comptes avait précisément pour but d'affirmer la priorité. Elle appelle également une présentation consolidée des crédits, quels que soient leurs supports, consacrés à une même mission publique.

(2) L'utilisation des comptes spéciaux du Trésor à des fins de pilotage budgétaire

Le régime des comptes spéciaux du Trésor, qui devra être aménagé sur ce point, comporte, on l'a mentionné, des souplesses telles que les comptes spéciaux du Trésor sont un vecteur privilégié des arbitrages relatifs à l'exécution du budget de l'Etat.

Citons le même rapport de la Cour des comptes que celui précédemment mentionné.

« Pour cette catégorie de comptes -les comptes d'affectation spéciale- la Cour observe que :

- des recettes disponibles n'ont pas été comptabilisées sur l'exercice ;

- des dépenses prévues pour l'année 2000 ont été anticipées et payées sur l'exercice 1999 ;

- les différents modes d'imputation des dépenses liées aux cessions de titres ne permettent pas de dégager une vision claire du coût de ces cessions ; »

« Dans cette catégorie de comptes -les comptes de prêts- la Cour observe que des dépenses ont été anticipées et que des recettes, qui auraient dû être perçues en 1999, le seront sur l'exercice suivant. »

B. LA TENDANCE À FAIRE DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE LES VECTEURS PRIVILÉGIÉS DE LA GESTION DU PATRIMOINE DE L'ETAT S'AMPLIFIERAIT L'AN PROCHAIN

Au « compte d'affectation des produits de privatisation » (n° 902-24) viendrait s'ajouter en 2001 un nouveau compte d'affectation des

« *redevances* » d'utilisation des fréquences de troisième génération (« compte UMTS » n° 902-33). Cette novation viendrait confirmer le rôle des comptes d'affectation spéciale comme support budgétaire des opérations relatives au patrimoine de l'Etat.

1. L'apport de la formule des comptes d'affectation spéciale à la budgétisation des opérations de gestion patrimoniale de l'Etat

Traditionnellement, les opérations du compte n° 902-24 qui retrace l'affectation des produits des cessions de titres publics (dotations en capital, acquisitions de titres, versements à la Caisse d'amortissement de la dette publique ou au Fonds de soutien des rentes) occupe le premier rang des comptes d'affectation spéciale par le volume de ses opérations.

Le compte n° 902-24 a la très grande utilité d'isoler les recettes résultant des aliénations d'actifs des recettes du budget général et d'en affecter le produit à des opérations qui sont, elles-mêmes, d'ordre patrimonial. En résumé, grâce au mécanisme d'affectation, la diminution des actifs publics est utilisée à la réduction de la dette publique ou à des augmentations d'actifs publics, qui -v. *infra*-, bien souvent, ne se distinguent pas, en pratique, de la couverture de passifs.

Le rôle ainsi dévolu au compte n° 902-24 devrait conduire, en toute logique, à supprimer la faculté, aujourd'hui ouverte, de verser tout ou partie de ses recettes au budget général. En effet, c'est précisément pour éviter une utilisation des produits de cessions du patrimoine de l'Etat à des fins autres que patrimoniales que le compte n° 902-24 existe. Il faut d'ailleurs observer que, les règles de la comptabilité européenne posant le principe selon lequel dans le calcul du déficit public d'un Etat membre, les produits venant de l'aliénation d'actifs publics ne doivent pas être pris en compte au titre des recettes publiques, le compte n° 902-24 peut être considéré comme la concrétisation de ce principe par la nomenclature budgétaire.

Cette volonté de « sanctuariser » les produits résultant de l'aliénation d'actifs de l'Etat se trouve à l'origine de la proposition de créer le compte n° 902-33.

Votre rapporteur spécial n'entrera pas dans le débat qui s'est engagé sur le point de savoir si le gouvernement a opté pour un processus permettant de « *maximiser le rendement de l'attribution des licences* ». Il considère également que les données de la controverse liées à la qualification des « *redevances* », importante en soi, n'influent pas sur l'appréciation de leur affectation. Cette controverse amène à poser la question de savoir si ces redevances sont des impositions de toutes natures. Elle conduit à trancher

l'importante question de principe du champ des compétences respectives du Parlement et du gouvernement pour créer et déterminer le régime des « redevances-UMTS ». Elle n'a, en revanche, pas d'effet sur la problématique de l'affectation. Qu'il s'agisse de vraies redevances ou d'impositions, l'affectation des « recettes-UMTS » à un compte d'affectation spéciale semble conforme au droit.

Reste à envisager l'utilisation faite de ces recettes, c'est-à-dire le « volet-crédits » du nouveau compte. Sachant que les recettes rattachables au compte sont estimées à 130 milliards de francs, l'affectation de ces recettes, telle qu'elle est fixée par l'article 23 du projet de loi de finances pour 2001 (rejeté par votre commission) consiste, à l'exception de 28 milliards de francs destinés à la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP), à abonder le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), selon l'échéancier rappelé dans le tableau suivant.

Année de paiement des redevances	Montant des redevances versées (en millions de francs)			Cumul général
	CADEP	FRR	Total	
2001	14.000	18.496	32.496	32.496
2002	14.000	18.496	32.496	64.992
2003 à 2016		4.644	4.644	130.008
Total	28.000	102.008	130.008	130.008

Les modalités envisagées pour l'affectation des « recettes-UMTS » ont suscité la critique de votre commission des finances. Celle-ci a souhaité, à supposer qu'elles ne contreviennent pas à la Constitution et puissent ainsi être légalement perçues, que le produit des « redevances » soit en totalité affecté au désendettement de l'Etat.

Votre rapporteur spécial reconnaît que, dans son régime actuel, le « Fonds de réserve des retraites » (FRR) est un instrument qui ne donne pas satisfaction.

Comme le fait observer notre collègue Jacques Oudin, dans son avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le fonds de réserve des retraites n'est encore qu'un instrument virtuel dont ni la mission, ni les modes de gestion n'ont encore été définis.

Créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-114 du 23 décembre 1998), il est actuellement géré par le fonds de solidarité vieillesse, qui s'est vu ainsi confier une nouvelle mission retracée dans sa seconde section comptable.

Ces caractéristiques ont des conséquences nuisibles tant sur le plan budgétaire que sur le plan financier.

Sur le plan budgétaire, l'on peut s'accorder pour reconnaître que le Fonds de réserve, depuis sa création en 1999, connaît un rythme de progression bien inférieur aux prévisions.

Il n'a, notamment, jamais bénéficié de ressources du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), pourtant en excédent structurel tendanciel, et n'a reçu, au titre de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S) que deux milliards de francs.

Or, sur la base de estimations rendues publiques par le Premier ministre le 21 mars 2000, 20 milliards de francs par an pouvaient être attendus de ces deux sources de financement. Il est à craindre, dans ces conditions, que le gouvernement ne se serve de l'affectation du produit des licences UMTS au Fonds de réserve afin de « renflouer » plus facilement le Fonds de solidarité vieillesse ou les recettes de la C3S.

Celles-ci sont en effet couramment mises à contribution pour financer le BAPSA (1,3 milliard de francs en 2001). Quant au FSV, son solde positif cumulé subit des prélèvements importants au titre du financement des 35 heures tandis que ses ressources diminueront notablement en 2001 du fait des exonérations de CSG consenties aux redevables à revenus modestes.

Sur le plan financier, les règles prudentielles qui s'imposent aux gestionnaires du fonds limitent leurs facultés de placements au champ des emprunts publics.

Votre rapporteur spécial en tire une conclusion. **En l'état, l'affectation des « recettes UMTS » au FRR est strictement équivalente à une affectation au désendettement de l'Etat. Le refus de voir ces recettes affectées au FRR ne peut donc être considérées que comme une position répondant à un principe de « précaution budgétaire ».**

Votre rapporteur spécial remarque que, lorsque les statuts du FFR auront été aménagés et ses capacités de gestion élargies, cette position de refus devra être reexaminée. Il ne doute pas des intentions de votre commission de « maximiser le rendement du produit des « redevances », maximisation qu'un placement orienté vers la rente (le désendettement de l'Etat) est moins

susceptible d'engendrer qu'un placement en actions, si l'on en croît les données historiques.

Connaissant en outre l'attachement de la commission des finances du Sénat pour les « fonds de pension », il en conclut que votre commission devra réexaminer cette question.

2. Le compte d'affectation des produits de privatisation (compte n° 902-24) offre des perspectives incertaines

a) Vers une réduction des recettes du compte ?

Les opérations du compte ont connu un fort gonflement en 1997 avec 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					DEPENSES				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
902-24	14.500,00	13.184,15	59.308,32	53.820	31.265	14.853,40	12.232,86	60.957,89	53.548	32.313
902-24	6.597,71	0	0	0	0	6.197,71	0	0	0	0
902-24	14.423,78	20.096,80	0	0	0	17.247,33	18.530,46	0	0	0
Virement 902-24/904-29	- 13.995,92	- 11.840,76	0	0	0	- 13.995,92	- 11.840,76	0	0	0
Total hors double compte	21.525,57	21.440,19	59.308,32	53.820	31.265	24.702,52	18.922,56	60.957,89	53.548	32.313

En 1998, le projet de loi de finances initiale comprenait 28 milliards de francs d'opérations budgétées et pour 1999, le montant était de 17,5 milliards de francs.

Les opérations effectivement réalisées se sont élevées en 1998 à 53,8 milliards de francs en recettes et 53,5 milliards de francs en dépenses, soit beaucoup plus que les évaluations initiales.

Pour 1999, un même phénomène de dépassement des évaluations de la loi de finances de l'année s'est produit mais le volume des opérations s'est sensiblement rétracté (31,2 milliards de francs de recettes). Ce recul, notons-le, a été moins prononcé pour les dépenses, dont le niveau a excédé celui des recettes en 1999 (32,3 milliards de francs).

Les recettes encaissées en 1999 sont provenues de quatre types d'opérations.

Recettes du compte n° 902-24 en 1999

	Niveau (en millions de francs)	Pourcentage du total
Souscriptions ordinaires	18.620,7	59,6
Souscriptions différées	2.827,7	9
Reversements d'avances	9.016,9	28,8
Versements du budget général	800	2,6
Total	31.265,3	100

Par rapport à la répartition tendancielle des recettes du compte, une évolution majeure doit être signalée **avec le recul de la part des recettes résultant des ventes de titres**. Avec 18,6 milliards de francs, selon la Cour des comptes, ces recettes, auxquelles il est d'ailleurs contestable d'imputer le dividende exceptionnel versé en 1999 par la SOGEPa (1,1 milliard de francs), sont en nette diminution.

Les principales opérations de cessions de titres intervenues en 1999 ont été les suivantes :

- Air France : 3.623 millions de francs ;
- Thomson-CSF : 3.743 millions de francs ;
- Aérospatiale : 10.157 millions de francs ;

Les reversements d'avances ou de dotations se sont élevées à 9.016 millions de francs. Elle ont atteint un niveau exceptionnel et sont venues pour l'essentiel d'un reversement par la SGCP, entité ayant succédé à GAN-SC, d'un excédent de recettes sur les charges de garantie mises à sa charge dans le cadre de la cession de l'ensemble GAN-CIC.

Quant aux versements de budget général (800 millions de francs), ils ont trouvé leur origine dans le chapitre 54-90 des charges communes et étaient destinés à doter en capital Charbonnages de France.

Pour 2000 et 2001, les recettes du compte sont estimées à 37,3 milliards de francs.

Elles atteindraient un niveau sensiblement inférieur aux prévisions de recettes des lois de finances initiales (43,4 milliards de francs). En outre, leur régression entamée en 1999 se poursuivrait.

Les recettes perçues en 2000 devraient s'élever à 16.945 millions de francs. Au mois de septembre, les recettes réellement encaissées depuis le début de l'année s'élevaient à 8,8 milliards de francs dont 7,2 milliards au titre de la constitution d'*European Defence and Space Company* (EADS).

En l'état, votre rapporteur spécial est dans l'incapacité de préciser le profil exact des recettes que le compte devrait encaisser au cours du restant de l'année 2000.

Il ne peut que présenter les prévisions suivantes, qui portent sur 2000 et 2001.

Prévisions de recettes du compte n° 902-24 pour 2000-2001

(en millions de francs)

	MF
Soldes opérations salariés	2.400
Aérospatiale-Matra + EADS	9.200
Secteur financier (Hervet, CNP)	1.600
TMM	5.000
Crédits budgétaires (charges communes)	2.800
Divers (participations minoritaires, remontées defaisances...)	16.300
Total 2000-2001	37.300

Etant observé que la décrue des cessions de titres publics serait confirmée, votre rapporteur spécial, qui veut souligner les incertitudes entourant ces prévisions, voit dans ce phénomène, d'une part, certes la conséquence de l'étiollement des actifs cessibles mais, d'autre part, aussi une volonté politique de « geler » le périmètre du secteur public.

Il note l'importance de la rubrique « divers » (16,3 milliards) des prévisions de recettes pour 2000 et 2001, au sein de laquelle la cession de la participation de l'Etat dans la société « Dassault-Systems » pourrait représenter 10 milliards de francs. Il s'interroge sur la capacité des structures

de défaisance, en particulier de l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR) à contribuer à l'alimentation du compte alors que le bilan des relations entre l'EPFR et le *Consortium de réalisation* (CdR) pourrait s'alourdir.

En conclusion, votre rapporteur spécial est amené à se demander si les prémices sur lesquelles est fondée la baisse des recettes du compte seront confirmées par les événements, sachant que les besoins de financement du secteur public restent importants.

b) Des besoins importants

Les interventions du compte n° 902-24 se sont élevées à 165,7 milliards de francs entre 1996 et 1999.

Répartition des dépenses

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	Total
Apports	836,0	17.511,5	4.064,0	150,0	22.561,5
Dotations en capital	3.029,9	22.266,4	38.100,0	19.350,0	82.746,2
Avances d'actionnaires	11.743,0	19.375,0	2.426,4	409,4	33.953,8
Achats de titres, parts et droits de sociétés	2.893,4	6,1	7.507,0	11.840,4	22.246,8
Dépenses afférentes aux ventes de titres, de parts ou de droits de sociétés	420,3	1.799,0	1.451,0	563,4	4.233,6
Total	18.922,6	60.957,9	53.548,3	32.313,2	165.741,9

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999.

Votre rapporteur spécial considère que les distinctions entre les apports, les dotations en capital et les avances d'actionnaire correspondent à des subtilités assez vagues, et plus juridiques qu'économiques. Il relève que certains achats de titres n'échappent pas à cette observation.

Remarquant que les trois premières catégories de dépenses ont atteint 139,3 milliards de francs, soit 34,8 milliards de francs par an, il observe **que les dépenses programmées pour 2000 et 2001 se situent à un niveau très inférieur avec en cumulé pour ces deux années, 37,3 milliards de francs, soit 18,7 milliards de francs par an.**

Tout comme pour les recettes, il n'est pas en état de préciser de profil des versements du compte. Ayant observé qu'en septembre, les dépenses du compte, avec 365,4 millions de francs étaient très nettement au-dessous des recettes encaissées, ce phénomène engendrant un « gain de trésorerie » pour l'Etat, il peut cependant faire état des prévisions de dépenses pour 2000 et 2001, telles qu'elles lui ont été communiquées par le cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Prévisions de dépenses du compte n° 902-24 pour 2000 et 2001

(en millions de francs)

	Montant
RFF	19.000
Défaisances financières (EPFR)	7.300
Secteur minier (CDF, EMC)	5.600
GIAT	4.000
Divers	1.400
Total 2000-2001	37.300

Il s'interroge sur la crédibilité de ces évaluations et sur la capacité des crédits ouverts en 2000 et 2001 à faire face aux besoins du secteur public.

Il remarque que, malgré une amélioration de ses résultats, le secteur public demeure lourdement endetté (541 milliards de francs) et qu'ainsi, outre les besoins immédiats qu'il faut financer, le niveau des interventions du compte doit aussi être considéré comme le reflet d'une volonté plus ou moins affirmée de réduire cet endettement.

C. LES COMPTES DE PRETS OU LES INCERTITUDES SUR L'ACTION EXTERIEURE DE LA FRANCE

Estimé à + 85,5 millions de francs en 1999, le solde des comptes de prêts s'est transformé en exécution en une charge, limitée de 58,2 millions de francs.

Pour l'année en cours, la charge nette des comptes de prêts serait négative (- 1.956,4 millions de francs), cet excédent devant s'accroître en 2001 (- 5756,8 millions francs). Près de 98 % des opérations des comptes de prêts relèvent des prêts aux Etats étrangers et à l'Agence française de

développement qui sont regroupés dans les comptes n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement » et n° 903-17 « Prêts à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ».

Leurs opérations sont récapitulées dans le tableau ci-après.

Evolution des opérations des comptes de prêts aux Etats étrangers¹
(en millions de francs)

	2000	2001	Ecart 2000/1999
Compte n° 903-07			
Recettes	2.675,4	3.013,8	+ 338,4
Dépenses	850	1.970	+ 1.120
Charge nette	- 1.825,4	- 1.043,8	+ 781,6
Compte n° 903-17			
Recettes :	3.500	6.114	+ 2.614
Dépenses :	3.500	1.522	- 1.978
Charge nette	0	- 4.592	- 4.592
Totaux :			
Recettes	6.157,4	9.127,8	+ 2.952,4
Dépenses	4.300	3.492	- 1.196,4
Charge nette	- 1.825,4	- 5.635,8	- 3.810,4

Globalement, malgré des évolutions contrastées entre le compte n° 903-07 et le compte n° 903-17, la charge nette des « comptes de prêts à l'étranger » se réduirait considérablement pour s'établir à - 5.635,8 millions de francs contre - 1.956,4 millions prévus initialement en 2000 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 devenue depuis l'Agence française de développement (AFD) et les crédits ouverts ne concernaient que des opérations de prêts du Trésor à des Etats étrangers correspondant à la politique protocolaire de la France. En 1999, la situation a changé du tout au tout, les charges du compte, en forte régression avec 208 millions de francs contre

¹ En crédits de paiement et en lois de finances initiales.

2 milliards l'année précédente n'étant plus destinées qu'à abonder les moyens de l'AFD.

En tendance, le niveau des crédits du compte est en constante réduction. En 1995, ils atteignaient 5.925 millions de francs alors que les crédits ouverts en 2000 n'étaient que de 850 millions de francs. Les crédits inscrits en loi de finances dépendaient pour l'essentiel, des besoins résultant des protocoles conclus dans le passé.

La réduction des volumes des protocoles signés dans le passé a provoqué la chute 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 1.149,7 millions de francs en 1999.

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 59,3 milliards de francs, les plus gros débiteurs étant le Maroc (7,2 milliards), l'Indonésie (6,5 milliards), la Chine (6 milliards), l'Egypte (5 milliards) et l'Inde (4,7 milliards).

Les perspectives de remboursements des prêts retenues pour évaluer les recettes du compte traduisent la poursuite de la une nette amélioration constatée de ce point de vue depuis 1996. Ces perspectives, fondées sur les échéanciers de remboursement des prêts, sont toutefois incertaines, compte tenu de l'évolution peu prévisible des impayés. L'accroissement des crédits ouverts correspondrait, quant à lui, à l'abondement des moyens d'intervention du Trésor - chapitre 3 du compte - au profit des 21 pays susceptibles d'en bénéficier (1.220 millions de francs ; + 720 millions par rapport à 2000), et à l'accroissement de la dotation versée à l'AFD - chapitre 2 du compte - (750 millions de francs ; + 400 millions par rapport à la loi de finances initiale

pour 2000) . L'accroissement des crédits du chapitre 3 paraît en partie destiné à restaurer le niveau des crédits disponibles qui, en 2000, n'étant plus que de 556,1 millions de francs, ne représentent plus qu'un tiers des tirages effectués en 1999.

S'agissant du chapitre 2, le projet de loi de finances initiale pour 2000 lui consacrait 350 millions de francs contre une dotation de 208 millions de francs en 1999, alors que les crédits disponibles faisaient l'objet d'une sous-consommation dans le passé.

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.

Malgré cela, votre rapporteur spécial remarque que l'AFD a fait l'objet d'une dotation de 250 millions de francs ordonnancée le 27 janvier 2000 en anticipation de la reconstitution de la provision de l'AFD. Il s'interroge dans ces conditions sur la nécessité d'inscrire 400 millions de francs supplémentaires à ce titre dans le collectif pour 2000.

2. Le compte de prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France (n° 903-17)

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 effectivement la budgétisation des créances compromises au lieu de les faire porter par un intermédiaire agissant pour le compte de l'Etat.

Il retrace 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, lui-même, 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.

Des prévisions budgétaires souvent incertaines

Les ouvertures de crédits et les prévisions de recettes réalisées dans le cadre du compte n° 903-17 sont fréquemment déjouées en cours d'année.

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.

Opérations du compte n° 903-17

(en millions de francs)

CST 903-17	DEPENSES		RECETTES	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
1990	7.650	7.646	500	660
1991	9.000	9.006	500	732
1992	9.000	9.000	600	1.024
1993	11.383	5.883	1.000	535
1994	9.000	6.935	1.000	313
1995	10.000	2.079	1.250	768
1996	3.000	3.507	1.300	2.914,5
1997	1.000	3.672,2	1.600	2.793,9
1998	4.000	2.161	2.400	1.962
1999	5.200	4.402	3.900	4.639

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 puis, transitoirement (en 1996 et 1997) supérieures à celles-ci. Ces variations reflètent de réelles difficultés de prévisions.

Elles s'expliquent par les aléas tenant à la situation des pays concernés. D'une part lorsque des pays sortent de la crise de la dette et respectent leurs engagements envers leurs créanciers, les dépenses du compte se réduisent et ses recettes s'améliorent. Paradoxalement, il en va de même lorsque la viabilité financière de certains pays ne leur permet pas d'obtenir un accord avec le FMI, préalable nécessaire pour le réaménagement de la dette en Club de Paris ou lorsque des annulations de dettes doivent être consenties. Si, en ce cas, les recettes du compte sont touchées, les dépenses sont, quant à elles, réduites.

Ce n'est que dans les situations intermédiaires que les opérations du compte se développent.

L'estimation des dépenses et des recettes est donc délicate. En 1999, un gonflement des opérations retracées dans le compte n° 903-17 s'est produit. Les recettes se sont fortement redressées, passant de 1962 à 4639 millions de francs. Encore ce chiffre est-il minoré de 728,4 millions de francs selon la Cour des comptes qui constate dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999 que des remboursements perçus en 1999, au début janvier 2000 n'ont pas été enregistrés sur l'exercice 1999.

Le projet de loi de finances pour 2001 s'inspire des tendances récemment observées et parie sur une forte augmentation des remboursements (+ 2,6 milliards) tandis que les crédits sont ajustés à la baisse (- 1,9 milliard).

Ces prévisions ont pour conséquence l'affichage en prévision d'un fort excédent des comptes de prêts, donc des comptes spéciaux du Trésor et, finalement, d'apporter une contribution très favorable au solde budgétaire. Mais votre rapporteur spécial souligne qu'elles restent incertaines.

Votre rapporteur spécial souhaite, pour conclure, mettre en évidence les incohérences du traitement budgétaire des mesures de faveur prises par la France à l'égard des pays étrangers. Il note que les **annulations** de dettes n'entraînent pas de constatation de dépenses budgétaires et ne font l'objet que d'un traitement financier (transport au compte des découverts du Trésor). Il relève le paradoxe qui en résulte puisque les **mesures de consolidation** de dettes, « *a priori* » moins lourdes de conséquences pour les finances publiques, sont les seules à être « budgétées ». Il invite votre commission à réfléchir à une harmonisation des règles s'appliquant en la matière, qui devrait

se traduire par la constatation d'une charge budgétaire définitive dans l'hypothèse ou des annulations de dettes sont accordées.

D. LES ARTICLES RATTACHÉS

1. Les articles de récapitulation des crédits

L'article 37 récapitule les services votés relatifs aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale qui, en 2001, s'élèveraient à 20.467.299.500 francs. Votre rapporteur spécial est en attente d'une réponse du gouvernement sur les conséquences des votes proposés par ailleurs (rejet de la suppression du FITTVN...) et vous suggère de prévoir l'adoption d'un amendement de pure conséquence s'il s'avérait nécessaire.

L'article 38 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, qui se monteraient à 61.483.687.000. Votre rapporteur spécial pour les mêmes motifs vous fait la même suggestion que ci-dessus.

L'article 39 concerne les services votés relatifs aux opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor. Votre rapporteur spécial vous en propose l'adoption.

L'article 40 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale.

Il s'agit de modifier le partage des opérations retracées par le compte n° 902-32 « Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale ». Les aides accordées par ce fonds prennent la forme d'avances remboursables, traitées en opérations temporaires, ou de subventions, qui sont des opérations définitives.

Le présent article ajuste à la baisse les crédits ouverts pour financer les avances remboursables (- 22 millions de francs), en contrepartie de l'augmentation (+ 21 millions de francs) des crédits de subventions, pris en compte par l'article 38 du projet de loi de finances. Votre rapporteur spécial s'en remet à la sagesse de votre commission.

L'article 41 concerne les mesures nouvelles des comptes de prêts. Votre rapporteur spécial vous en propose l'adoption.

2. Les autres articles

Un article additionnel a été inséré après l'article 36 à l'initiative du gouvernement.

Il s'agit de supprimer certaines lignes de recettes et un chapitre de dépenses du compte n° 902-19 « Fonds national des haras et des activités hippiques ». Cet article comporte les conséquences sur la nomenclature budgétaire de la réforme du service du haras qui est intervenue à travers le décret n°99-556 du 2 juillet 1999 portant création de l'établissement public « Les Haras nationaux ».

La création de cet établissement public a pour conséquence une affectation directe de ses recettes d'exploitation ainsi que la mise à sa charge de ses dépenses d'exploitation. Ces solutions sont logiques et votre rapporteur spécial remarque, pour s'en féliciter, qu'elles ne se sont pas accompagnées d'une affectation directe de la fiscalité prélevée sur le pari mutuel urbain et sur le pari mutuel sur les hippodromes au nouvel établissement public. Ces prélèvements demeurent affectés au compte n° 902-19 et trouvent leur emploi dans des dépenses de subvention.

Votre rapporteur spécial se réjouit que l'externalisation des missions hippiques de l'Etat, sur le fond de laquelle, il exprime ses réserves, ait été ainsi conciliée avec le respect du principe d'universalité budgétaire. Votre rapporteur général s'en remet toutefois à la sagesse de votre commission s'agissant d'un article tirant les conséquences d'une réorganisation qui, intervenue par voie administrative, n'a pu être débattue au Parlement.

ANNEXE

DÉCISIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

BUDGETS	DATES D'EXAMEN EN COMMISSION	DECISIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES
I. BUDGETS CIVILS		
A. BUDGET GENERAL		
- Affaires étrangères	22 novembre 2000	Adopté
<i>. Aide au développement</i>	15 novembre 2000	id.
<i>. Affaires européennes</i>	15 novembre 2000	Adopté
<p style="text-align: right;">Article 28</p>	15 novembre 2000	Adopté
- Agriculture et pêche	25 octobre 2000	Rejeté
et article 49	25 octobre 2000	Supprimé
article 49 bis (nouveau)	23 novembre 2000	Adopté
article 50	25 octobre 2000	Adopté
article 50 bis (nouveau)	23 novembre 2000	Adopté
article 50 ter (nouveau)	23 novembre 2000	Adopté
article 50 quater(nouveau)	23 novembre 2000	Adopté
- <i>Aménagement du territoire et environnement:</i>		
I-. Aménagement du territoire	18 octobre 2000	Rejeté
II-. Environnement	22 novembre 2000	Rejeté

BUDGETS	DATES D'EXAMEN EN COMMISSION	DECISIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES
<p>- Anciens combattants</p> <p style="text-align: right;">et article 51</p> <p style="text-align: right;">article 52</p> <p style="text-align: right;">article 53</p> <p style="text-align: right;">article 53 bis (nouveau)</p> <p style="text-align: right;">article 53 ter (nouveau)</p> <p style="text-align: right;">article 53 quater (nouveau)</p> <p>- Charges communes</p> <p>- Culture</p> <p><i>. Communication audiovisuelle</i></p> <p style="text-align: right;">et article 46</p> <p style="text-align: right;">et lignes 40 et 41 de l'état E annexé à l'article 42</p> <p><i>. Presse</i></p> <p>- Economie, finances et industrie :</p> <p><i>. Services financiers</i></p> <p><i>. Industrie</i></p> <p><i>. Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat</i></p> <p style="text-align: right;">article 53 quinquies (nouveau)</p> <p style="text-align: right;">article 53 sexies (nouveau)</p> <p><i>. Commerce extérieur</i></p>	<p>18 octobre 2000</p> <p>18 octobre 2000</p> <p>18 octobre 2000</p> <p>18 octobre 2000</p> <p>23 novembre 2000</p> <p>23 novembre 2000</p> <p>24 octobre 2000</p> <p>31 octobre 2000</p> <p>15 novembre 2000</p> <p>15 novembre 2000</p> <p>15 novembre 2000</p> <p>15 novembre 2000</p> <p>22 novembre 2000</p> <p>21 novembre 2000</p> <p>25 octobre 2000</p> <p>23 novembre 2000</p> <p>23 novembre 2000</p> <p>25 octobre 2000</p>	<p>Rejeté</p> <p>Adopté</p> <p>Adopté</p> <p>Adopté</p> <p>Adopté</p> <p>Mandat donné au rapporteur spécial de définir la position de la commission</p> <p>Adopté</p> <p>Adopté</p> <p>Adopté</p> <p>Rejeté</p> <p>Rejeté</p> <p>Rejetées</p> <p>Rejeté</p> <p>Rejeté</p> <p>id.</p> <p>id.</p> <p>id.</p> <p>Adopté</p> <p>Mandat donné au rapporteur spécial de définir la position de la commission</p> <p>id. économie, finances et industrie</p>

- Intérieur et décentralisation :		Rejeté
. Sécurité	22 novembre 2000	id.
. Décentralisation	14 novembre 2000	id.
article 60 quater (nouveau)	23 novembre 2000	Adopté
- Jeunesse et sports	4 octobre 2000	Adopté
- Justice	16 novembre 2000	Rejeté
et article 61	16 novembre 2000	Adopté
- Outre-mer	24 octobre 2000	Adopté
article 62 (nouveau)	23 novembre 2000	Adopté
- Recherche	14 novembre 2000	Rejeté
<i>- Services du Premier Ministre :</i>		
I- Services généraux	24 octobre 2000	Rejeté
II- Secrétariat général de la défense nationale	24 octobre 2000	Adopté
III- Conseil économique et social	19 octobre 2000	Adopté
IV- Plan	21 novembre 2000	Adopté
B. BUDGETS ANNEXES		
. Aviation civile	16 novembre 2000	Rejeté
. Journaux officiels	7 novembre 2000	Adopté
. Légion d'honneur, ordre de la Libération	4 octobre 2000	Adopté
. Monnaies et médailles	15 novembre 2000	Adopté
. Prestations sociales agricoles	25 octobre 2000	Adopté

