

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Bulletin des Commissions

2004 – N° 24

Du mardi 12 au samedi 16 octobre

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Audition de M. François d'Aubert,
ministre délégué à la recherche..... 8657
- Loi de finances pour 2005
– Recherche
Examen de l'avis 8672

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de M. Michel Barnier,
ministre des affaires étrangères,
et de M. Xavier Darcos,
ministre délégué à la coopération,
au développement et à la francophonie,
sur le projet de loi de finances pour 2005
et point sur l'actualité internationale 8673

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Audition du général Henri Bentégeat,
chef d'état-major des armées,
sur le projet de loi de finances pour 2005 8687
- Audition de l'amiral Jean-Louis Battet,
chef d'état-major de la marine,
sur le projet de loi de finances pour 2005 8698
- Audition M. François Lureau,
délégué général pour l'armement,
sur le projet de loi de finances pour 2005 8708

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Audition de M. Jean-Louis Borloo,
ministre de l'emploi, du travail
et de la cohésion sociale,
sur les stratégies ministérielles de réforme
et sur le budget du ministère 8715
- Loi de finances pour 2005, première partie
Examen du rapport..... 8724

• Loi de finances pour 2005, première partie <i>Examen du rapport (suite)</i>	8725
• Loi de finances pour 2005, première partie <i>Examen du rapport (suite)</i>	8726
• Audition de M. Dominique de Villepin, <i>ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure</i> <i>et des libertés locales,</i> et de M. Jean-François Copé, <i>ministre délégué à l'intérieur,</i> sur les stratégies ministérielles de réforme et sur le budget du ministère	8727
• Loi de finances pour 2005, deuxième partie – Sécurité intérieure, gendarmerie et administration générale et territoriale <i>Vote sur les crédits</i>	8756
• Loi de finances pour 2005 – Forêt <i>Vote sur les crédits</i>	8759
• Loi de finances pour 2005, première partie <i>Examen du rapport (suite)</i>	8764
• Informations relatives à la Commission	8764

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION

• Audition de M. Dominique de Villepin, <i>ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure</i> <i>et des libertés locales,</i> et de M. Jean-François Copé, <i>ministre délégué à l'intérieur,</i> sur les stratégies ministérielles de réforme et sur le budget du ministère	8765
• Loi de finances pour 2005 – Sécurité intérieure <i>Examen de l'avis</i>	8765
• Loi de finances pour 2005 – Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales <i>Examen des avis</i>	8765
• Informations relatives à la Commission	8766

COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE D’EXAMINER LE PROJET DE LOI ORGANIQUE
MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE N° 2001-692
RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

- Informations relatives à la Commission 8767

MISSION D’INFORMATION
SUR LES CONSÉQUENCES ENVIRONNEMENTALES ET SANITAIRES
DES AUTORISATIONS D’ESSAIS D’ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS

- Informations relatives à la Mission d’information 8769

DÉLÉGATION À L’AMÉNAGEMENT
ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

- Réforme des contrats de plan Etat-régions
Examen du rapport d’information..... 8771

DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES
ET À L’ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES
ET LES FEMMES

- Audition 8773
- Examen du rapport d’activité de la Délégation 8773

**AFFAIRES ÉCONOMIQUES,
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE**

Jeudi 14 octobre 2004

*Présidence de M. Yves Coussain, vice-président,
puis de M. Patrick Ollier, président*

La Commission a entendu **M. François d'Aubert, ministre délégué à la recherche, sur les crédits de son département pour 2005.**

Après avoir remercié le Ministre de sa présence, rappelé que la Commission des affaires économiques était particulièrement sensible aux problématiques relevant de son champ d'intervention et regretté que la Commission n'ait pas, l'année dernière, auditionné son prédécesseur, Mme Claudie Haigneré, **M. Yves Coussain, président**, a souhaité que soient apportés des éléments d'information sur les projets du Gouvernement en matière de recherche et d'encouragement à l'innovation. Il a observé que l'important mouvement des chercheurs de l'hiver 2003-2004 avait conduit à un remarquable effort budgétaire puisqu'un milliard d'euros supplémentaires étaient consacrés à la recherche dans le projet de loi de finances pour 2005.

Il s'est ensuite interrogé sur l'articulation entre les États généraux de la recherche, animés par le Comité d'initiative et de proposition (CIP), dont les travaux devraient aboutir à la fin du mois, à Grenoble, et le projet de loi d'orientation et de programmation de la recherche annoncé par le Gouvernement, ainsi que sur le calendrier envisagé pour l'examen de ce projet de loi.

M. François d'Aubert, ministre délégué à la recherche, a souhaité présenter brièvement le cadre dans lequel s'élaborait la loi d'orientation et de programmation de la recherche. Il a rappelé que les membres du comité d'initiative et de proposition (CIP) présidé par MM. Baulieu et Brézin présenteraient, mi-novembre, les conclusions des États généraux de la recherche qui s'achèveront à Grenoble à la fin du mois d'octobre. Il a remarqué que le mouvement des chercheurs de l'hiver dernier avait conduit à engager une réflexion profonde sur l'adaptation du système national de la formation et de la recherche aux réalités nouvelles, dans un cadre européen et mondial lui-même en pleine mutation, l'attractivité traditionnelle

des Etats-Unis, mais aussi celle, nouvelle, de l'Asie pour les jeunes chercheurs, parallèlement au développement des activités de recherche au Japon et en Chine, mais aussi en Corée, à Taiwan et à Singapour, impliquant d'en reconsidérer l'organisation. Il a souligné que l'internationalisation des activités de recherche se traduisait dans tous les domaines, le classement récent, par l'université de Shanghai, des universités mondiales plaçant la première université française en 65^{ème} position. La loi d'orientation devra prendre en compte le « continuum » recherche et innovation, de la recherche fondamentale et académique jusqu'à la recherche finalisée et applicable, le système d'innovation mis en place conditionnant la compétitivité et la croissance nationales, même si son impact est moins linéaire que naguère. Le Ministre a également insisté sur la nécessité d'une approche de la recherche utilisant mieux les complémentarités des compétences, les pôles de compétitivité devant être une osmose réussie de chercheurs, d'ingénieurs, de managers et de financiers, afin de développer des formes de « clusters », de synergies compétitives, comme cela se met en place à Grenoble, mais aussi dans l'Ouest parisien, à Toulouse, à Sophia-Antipolis. Il a enfin précisé le calendrier d'examen du projet de loi, dont le texte devrait être élaboré dans ses deux composantes, structurelle pour l'orientation et financière pour la programmation, à la fin du premier trimestre de 2005 afin d'en permettre l'examen par le Parlement à la fin du premier semestre de 2005 et qui devra, enfin, pouvoir s'articuler avec le 7^{ème} Programme cadre de recherche et de développement (PCRD) européen.

Le Ministre a ensuite indiqué que le projet de loi de finances pour 2005 prévoyait de dégager un milliard d'euros supplémentaire en faveur de la recherche, traduisant ainsi un engagement politique fort en faveur de dépenses qui constituent, en réalité, un investissement national de long terme même lorsqu'il s'agit de dépenses de fonctionnement au sens comptable.

Il a précisé que cette somme se répartissait en trois tiers à peu près égaux dont deux tiers pour la recherche publique, avec d'une part, 356 millions d'euros supplémentaires en dotations aux organismes de recherche et 350 millions d'euros supplémentaires en faveur des actions incitatives coordonnées, notamment, par la nouvelle Agence nationale pour la recherche, et un tiers pour le soutien à la recherche des entreprises sous la forme de l'augmentation de dépenses fiscales liée, notamment, à la réforme du crédit d'impôt recherche qui bénéficie toutefois également, indirectement, aux organismes de recherche publics participant avec des entreprises à des laboratoires mixtes.

Puis, il a indiqué que ces moyens provenaient soit du budget de l'Etat au sens strict, y compris sous la forme de dépenses fiscales, soit du compte d'affectation spéciale alimenté par des recettes de privatisation.

Il a précisé que le budget civil de recherche et développement (BCRD) ferait l'objet, cette année, de sa plus forte hausse en volume depuis dix ans en atteignant 9,3 milliards d'euros en 2005. Il a ajouté que la progression du BCRD en 2005 était quatre fois supérieure à celle intervenue en 2004 et qu'elle était plus rapide que la croissance du produit intérieur brut (PIB).

Puis, le Ministre a rappelé qu'au regard de l'objectif fixé au niveau européen de porter, en 2010, l'effort de recherche à 3 % du produit intérieur brut (PIB) soit 1 % du PIB pour la recherche publique et 2 % du PIB pour la recherche des entreprises, la difficulté pour la France, dont l'effort global de recherche atteignait, en 2003, environ 2,2 % du PIB, résidait surtout dans le développement de la recherche des entreprises dans la mesure où l'effort en faveur de la recherche publique est déjà très proche de l'objectif de 1 %.

Relevant une tendance inquiétante de certains grands groupes à délocaliser à l'étranger leurs centres de recherche, citant l'exemple de groupes comme Danone ou Valeo qui ont installé des laboratoires en Chine, il a toutefois nuancé le risque d'une perte de substance scientifique de l'Europe en soulignant que son territoire et le territoire national pouvaient rester attractifs pour la création de centres de recherche comme l'attestait la décision de Philips de créer un centre de recherche à Caen.

Rappelant, en évoquant l'exemple de l'installation de laboratoires de General Electric à Munich, l'importance, dans les décisions d'implantation, d'un environnement attractif, il s'est félicité de la création des pôles de compétitivité en indiquant qu'ils constitueraient des sortes de zones franches pour la recherche. Il a également indiqué que la fusion entre Sanofi et Aventis constituait une excellente nouvelle pour la recherche française dans la mesure où elle conduirait Aventis à revenir sur sa politique de transfert vers les Etats-Unis de son activité de recherche.

Il a ensuite estimé qu'il convenait de développer la recherche en entreprises dans tous les secteurs d'activité. S'agissant du secteur des télécommunications, il a rappelé que France Télécom relançait son effort de recherche mais que celui-ci avait fortement diminué pour ne plus représenter qu'environ 1,5 % du chiffre d'affaires il y a trois ans contre 4,5 % il y a dix ans. Dans ce secteur, il a vivement regretté l'absence d'effort de recherche des opérateurs de téléphonie mobile, qui acquièrent à l'étranger les innovations technologiques qu'ils utilisent, et souhaité que les pouvoirs publics, et en particulier l'autorité de régulation des télécommunications, leur imposent des obligations à l'occasion des autorisations qui leur sont délivrées.

Il a également souhaité que le secteur pétrolier renforce son effort de recherche et a regretté la suppression de la taxe perçue au profit de l'Institut

français du pétrole (IFP) et le fait que l'investissement du groupe Total dans la recherche sur les énergies de l'avenir reste dérisoire.

Puis, il a estimé que la recherche devait également être développée dans des secteurs où elle n'est pas traditionnellement forte, y compris dans le secteur des services, citant l'exemple de la grande distribution qu'il a jugé, en pratique, solidaire notamment de l'ensemble de la filière alimentaire et dont il a estimé qu'elle devrait en conséquence participer aux recherches relatives à la sécurité alimentaire.

Il a également regretté la faible proportion des diplômés de l'École polytechnique choisissant des carrières de chercheurs et le fait qu'un grand nombre de ceux qui le font travaillent sur les mathématiques financières pour rejoindre, leur doctorat obtenu, des institutions financières, souvent à Londres. Il a jugé qu'il serait, en conséquence, cohérent que le secteur bancaire participe au financement de la recherche dans le domaine des mathématiques appliquées.

D'une manière générale, il a jugé souhaitable d'inciter davantage les entreprises à investir dans la recherche, voire de développer des formes contractualisées d'obligation qui pourraient notamment être mises en place dans le cadre des politiques sectorielles de régulation. Puis, le Ministre a indiqué que 97 % de l'augmentation des moyens du BCRD étaient consacrés aux dépenses de personnel et de fonctionnement des laboratoires des établissements de recherche et des universités.

Il a précisé que les subventions des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) progressaient en moyenne de 7,5 %, cette progression étant de 7,9 % pour les moyens du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), de 9 % pour ceux de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), de 7,4 % pour ceux de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) et de 7,3 % pour ceux de l'Institut national de recherche agronomique (INRA).

Puis, il a indiqué que les subventions des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), dont le financement dépendait exclusivement du Ministère de la recherche, progressaient en moyenne de 7,9 %.

Il a ajouté que, s'agissant des crédits de paiement, la progression serait de 32 % pour les EPST, de 22 % pour les EPIC et de 13 % pour les dotations aux laboratoires de recherche universitaires.

Le Ministre a précisé que ces crédits permettraient de couvrir l'ensemble des engagements, et notamment ceux pris dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, de financer en 2005 des investissements lourds comme le synchrotron Soleil et d'accroître les moyens de base des laboratoires. Il a

indiqué que ces moyens seraient répartis entre les unités de recherche selon des critères d'évaluation objectifs privilégiant la performance scientifique et que l'allègement des contraintes administratives serait recherché dans la gestion du budget.

En ce qui concerne l'emploi, le Ministre a souligné l'objectif de croissance du potentiel scientifique des établissements de recherche. Il a précisé que tous les emplois statutaires étaient maintenus, les départs, notamment les départs à la retraite qui pourraient être moins nombreux que prévus compte tenu de la mise en œuvre de la réforme des retraites, étant systématiquement remplacés.

Il a indiqué que le budget prévoyait, en outre, la création de 200 postes d'accueil de haut niveau, offrant, pour des contrats de trois ans, des rémunérations brutes de 60 000 euros par an, permettant d'attirer sur notre sol des chercheurs étrangers ou des chercheurs français partis à l'étranger. Puis, il a rappelé que le budget prévoyait également l'accueil de 4 000 nouveaux allocataires de recherche bénéficiant d'une allocation revalorisée de 15 % en deux ans et la création de 40 nouvelles conventions industrielles de formation par la recherche, ou contrats CIFRES. Il a également indiqué que le ministère demandait aux organismes de recherche de doubler le nombre de « packages » qu'ils proposent, sous des formes diverses (ATIP au CNRS « Avenir » à l'INSERM, « jeunes équipes » à l'INRA), aux jeunes chercheurs. Il a ajouté que le programme « initiative post docs » se poursuivrait et que l'effort de résorption des libéralités, c'est-à-dire des bourses, accordées souvent par des fondations, et n'ouvrant pas droit à une couverture sociale, serait amplifié.

Le Ministre a ensuite évoqué la création de l'Agence nationale pour la recherche en soulignant que l'objectif était de disposer, de manière stable dans la durée grâce au financement par un compte d'affectation spéciale, de crédits incitatifs permettant de soutenir des priorités qu'il appartiendra à la future loi d'orientation pour la recherche de dégager et qui seront, en 2005, centrées sur trois thèmes, les biotechnologies, les sciences et les technologies de l'information et de la communication et le développement durable. Il a précisé que 350 millions d'euros supplémentaires étaient affectés au financement de ces actions, les moyens du Fonds de la recherche technologique (FRT) et du Fonds national de la science (FNS) étant maintenus à environ 200 millions d'euros pour poursuivre le financement des programmes engagés.

Il a précisé que des propositions relatives aux modalités de fonctionnement de l'Agence seraient formulées au terme de la concertation conduite dans le cadre des états généraux de la recherche et que, pour l'instant, une structure souple, sous la forme juridique d'un groupement d'intérêt public (GIP), était retenue. Il a souligné que la composition du conseil d'administration de l'Agence restait à définir et qu'il souhaitait que celui-ci

comprenne, outre évidemment des chercheurs, des représentants du monde économique ainsi que des parlementaires. Il a, en effet, jugé que si la liberté des chercheurs était essentielle, des pistes de recherche pertinentes pouvaient être définies hors du monde de la recherche, par exemple par le Parlement, l'exemple de la faiblesse des recherches faites sur les effets sanitaires de la canicule illustrant la possibilité que des sujets importants soient oubliés.

Enfin, le Ministre a abordé les dépenses fiscales prévues en faveur de la recherche qui découlent de deux instruments, les pôles de compétitivité, qui se traduiront par une dépense fiscale d'environ 65 millions d'euros, et le crédit d'impôt recherche, qui, cette année, donnera lieu à une dépense fiscale supplémentaire d'environ 235 millions d'euros. Après avoir indiqué qu'un nombre d'entreprises plus important que prévu initialement bénéficiait de l'élargissement du crédit d'impôt, notamment grâce à la prise en compte du volume de la dépense et non plus seulement de son accroissement, prises en compte que certains jugent encore insuffisante, il a estimé que si la stabilité du cadre juridique était souhaitable, des précisions pouvaient être encore nécessaires pour éviter des contentieux fiscaux autour de la définition de l'acte de recherche notamment dans le domaine des logiciels. Il a également indiqué que si un dispositif similaire existait dans la plupart des pays, sauf en Allemagne, une discussion était engagée avec les autorités communautaires sur la question de la prise en compte des dépenses effectuées dans d'autres Etats membres.

En conclusion, le Ministre a estimé qu'il présentait, dans un contexte budgétaire pourtant difficile, un budget traduisant un engagement fort en faveur de la recherche concrétisant les priorités du Gouvernement avec un milliard d'euros supplémentaires dès cette année, s'inscrivant dans l'objectif fixé d'un accroissement de trois milliards d'euros de crédits pour la recherche sur trois ans.

Le président Patrick Ollier a remercié le Ministre de la qualité de son exposé et s'est félicité, au nom de la Commission, de l'augmentation des crédits de la recherche.

M. Claude Gatignol, rapporteur pour avis des crédits de la recherche, après avoir observé que la recherche et la science intéressaient beaucoup les médias, pour leurs bienfaits, mais aussi, trop largement pour leurs méfaits, s'est félicité qu'on ne puisse reprocher au projet de budget son insuffisance de moyens ; il a rappelé l'attachement de la commission des affaires économiques à la recherche mais aussi à l'innovation, qui en est l'application et a souhaité que les scientifiques prennent la place centrale qui devrait leur revenir dans la société tout en émettant le vœu qu'ils prennent parfois mieux en compte les attentes de la population.

Il a ensuite souligné que l'attribution d'un milliard d'euros de crédits publics supplémentaires à la recherche constituait incontestablement une prise en compte quantitative des demandes exprimées par les chercheurs durant le mouvement de l'hiver 2003-2004 et le respect des engagements du Gouvernement. Après avoir noté la progression de 356 millions d'euros du BCRD, il a demandé si elle s'accompagnait d'une amélioration des pratiques budgétaires par l'abandon des régulations, des gels, des annulations ou des dégels tardifs des crédits, et par la réduction des délais de versement des subventions dont se plaignent régulièrement les établissements de recherche, en particulier les EPST ; il s'est enquis de l'évolution éventuelle de la forme de ces établissements, EPST ou EPIC, comme de leurs structures administratives excessivement centralisées.

Il s'est également félicité de l'augmentation de 235 millions d'euros des sommes affectées au crédit d'impôt recherche tout en demandant que soient précisées les entreprises éligibles, afin que soient mieux prises en compte les dépenses de recherche de haute technologie à forte valorisation et que l'amélioration du dispositif existant se fasse dans le sens d'une clarification des recherches que l'on souhaite stimuler.

S'agissant de la nouvelle Agence nationale pour la recherche, dotée de 350 millions d'euros, le rapporteur a souhaité que son périmètre et son mode de fonctionnement soient précisés, ainsi que sa gouvernance. Il s'est ainsi demandé si elle ne devrait pas s'accompagner de la mise en place d'un haut conseil de la science, auquel pourrait participer l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, et développer une culture de projets plutôt que d'établissements.

S'agissant de l'articulation de la recherche française et de la recherche européenne, il a souhaité que soit étudiée la mise en place d'une cellule d'appui, une « task force » à Bruxelles, chargée d'aider à la constitution de dossiers de demandes de crédits européens, dans le cadre des PCRD.

Il s'est également interrogé sur la prise en compte qualitative des inquiétudes du monde de la recherche, en particulier s'agissant de la place accordée à la culture scientifique et à sa revalorisation dans notre pays, se demandant si le « socle commun des indispensables » que définit le rapport que vient de rendre M. Claude Thélot prenait suffisamment en compte cette préoccupation. Citant Claude Bernard : « le hasard ne favorise que les esprits bien préparés », il a souhaité que la prochaine loi d'orientation sur l'éducation permette une meilleure formation des jeunes dans ce domaine.

S'agissant de la loi d'orientation et de programmation de la recherche, il a demandé que soient précisées les places respectives de la recherche universitaire et des établissements de recherche, comme les mesures

envisagées, y compris sous leurs aspects budgétaires, pour réhabiliter les carrières scientifiques et renforcer leur attractivité, depuis les études secondaires et universitaires jusqu'à l'exercice d'une profession scientifique.

Enfin, il a souhaité que soient développées les recherches menées en matière d'énergie, sur l'hydrogène, le charbon (dont les gisements sont énormes et potentiellement riches si l'on en contrôle les effluents) ou les bioénergies, comme celles menées en matière d'environnement, s'interrogeant sur la prise en compte, par les institutions de recherche, des questions environnementales, dont le traitement des déchets par l'ADEME. Il a souligné que ces réponses aux préoccupations immédiates de la population complèteraient harmonieusement un projet de budget qui témoigne de l'intérêt que porte le Gouvernement à la recherche et pour l'adoption duquel il a demandé à la commission de donner un avis favorable.

M. Pierre Cohen, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a précisé que le montant global des crédits alloués à la recherche, s'il augmentait en effet par rapport aux exercices 2003 et 2004, ne faisait selon lui que renouer avec la dynamique des exercices 2001 et 2002, après deux ans d'asphyxie.

Il a ensuite estimé qu'en dépit de cette augmentation, le budget de la recherche ne traduisait pas une priorité gouvernementale puisqu'il ne permettait pas de développer les activités de recherche à la mesure de la demande exprimée par le mouvement des chercheurs.

Il a indiqué que s'il partageait le diagnostic du Ministre concernant l'importance de la recherche, elle ne représentait pour le Gouvernement qu'une priorité relative puisqu'elle consistait à maintenir, au niveau qu'il avait atteint précédemment, le budget de la recherche dans un contexte de compression générale de la dépense publique.

Il a également souligné l'importance du maintien et du développement de la recherche publique, en contrepoint de la recherche privée, puisque, comme le Ministre l'avait relevé, la recherche privée tendait à être délocalisée vers les nouveaux pays émergents alors que la recherche publique restait basée en France. Il a estimé qu'en conséquence, le développement de la recherche publique était une condition du maintien d'un tissu industriel en osmose avec une dynamique de recherche, d'innovation et de produits.

Il a poursuivi son propos en regrettant que l'objectif défini à Barcelone de consacrer 3 % du PIB à la recherche d'ici 2010, soit, dans les projets gouvernementaux, fondé sur l'hypothèse de répartition de 2% pour la recherche privée et de 1% pour la recherche publique. Il a donc jugé que la réalisation de cet objectif était très incertain s'il fallait compter sur un effort massif d'investissement des entreprises dans la recherche, quels que soient les dispositifs incitatifs que le gouvernement déploie à cette fin.

Il a ensuite insisté sur l'importance d'une action européenne en faveur de la recherche, à l'image de l'action européenne dans le domaine de l'espace. Il a estimé qu'il appartenait à la France de promouvoir cette politique européenne de la recherche. Il a également noté qu'un certain nombre d'autres pays, à l'image du Japon, augmentaient considérablement les moyens de leur recherche publique, qui était pourtant initialement aussi bien dotée que la recherche française.

Revenant plus précisément sur le budget 2005 de la recherche, il a souligné que les 356 millions d'euros du BCRD constituaient une dotation minimale nécessaire au strict maintien des laboratoires, tant les gels successifs de crédits récemment intervenus en avaient menacé la survie même.

Il s'est déclaré favorable au report de l'examen parlementaire du projet de loi d'orientation et de programmation de la recherche promis par le Gouvernement, estimant raisonnable qu'après le mouvement des chercheurs et les travaux d'information du Parlement sur la question, il soit déposé au premier semestre 2005.

Il a regretté que la mise en place d'une agence de la recherche intervienne au moment même où deux des trois fonds qu'elle fusionnera commençaient à gagner quelque visibilité. Il a estimé que, pour une plus grande efficacité des institutions de la recherche, ces fonds auraient dû être maintenus au moins un an de plus dans leur configuration actuelle, afin de mieux débattre des meilleures institutions possibles pour encadrer et favoriser la recherche.

En outre, il a estimé que la constitution de pôles de compétitivité allait dans le sens d'un mouvement européen dont on ne cerne pas très nettement les fins. Il a souligné à ce propos que la constitution de ces pôles était de nature à contrarier certaines initiatives locales et à couvrir un redéploiement des moyens de recherche publique qui irait au détriment de certains pôles existants.

Sur la question du crédit d'impôt recherche, il a dénoncé les effets d'aubaine que ce dispositif engendre. Il a donc souhaité que soit remis un rapport d'évaluation détaillé de l'application ce dispositif.

S'agissant des jeunes chercheurs, il a regretté que l'augmentation du nombre des allocations recherche ne s'accompagne pas d'un accroissement de leur montant ; il a rappelé que leur versement avait été retardé et a considéré que les jeunes n'étaient pas suffisamment incités à embrasser la carrière de chercheur.

Enfin, concluant son propos, M. Pierre Cohen a noté que les politiques de promotion de la culture scientifique et technologique, sous les différents gouvernements, étaient très en retrait de ce qui serait nécessaire, tout

en regrettant la concentration des moyens de ces politiques sur la seule Cité des sciences à Paris, appelant à en programmer une meilleure déconcentration.

M. Claude Birraux, s'exprimant au nom du groupe UMP, a partagé la satisfaction du président Patrick Ollier de constater que dans un contexte de contraintes budgétaires extrêmement fortes, le budget de la recherche augmentât d'un milliard d'euros, dont les deux tiers pour la recherche publique, et un tiers pour la recherche privée.

Il a regretté la querelle sémantique qui vise à opposer la recherche publique et la recherche privée, soulignant qu'aux Etats-Unis, 20 à 40 % du financement de la recherche privée, selon les secteurs, provenait de subventions publiques, ce continuum public-privé étant tout à fait remarquable puisque s'il est une science d'avenir à valoriser, c'est celle de ces interfaces.

Il a souligné le maintien, dans le cadre du budget de la recherche, de la totalité des emplois, alors que, globalement, la moitié des emplois publics ne seront pas remplacés.

Faisant écho aux travaux de l'Office parlementaire, et aux consultations des chercheurs dans les laboratoires lors des déplacements, de M. Pierre Cohen à Toulouse, ou de lui-même en Europe, qui ont amené les parlementaires à rencontrer plus de cinq cents personnes, M. Claude Birraux a exprimé son inquiétude sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et ses effets sur l'organisation des directions du ministère.

Il a rappelé la nécessité de soutenir la recherche fondamentale et de lui garantir une totale liberté. Rappelant que ce n'est pas en cherchant à améliorer la bougie que l'on a inventé l'électricité, il a estimé que l'opposition de la recherche fondamentale et de la recherche appliquée constituait un faux débat, puisque seule la première peut alimenter la seconde. Il a illustré son propos en indiquant avoir visité un laboratoire du CNRS à Gif-sur-Yvette où cinquante chercheurs travaillaient sur les mécanismes de la mémoire chez les drosophiles et permettaient, par leurs travaux, des progrès considérables dans la connaissance de la maladie d'Alzheimer.

Il a ensuite regretté le cloisonnement des structures, et la complexité des mesures. Evoquant les annonces du Ministre sur la nouvelle Agence, le FNS, le FRT, les pôles de compétitivité et les mesures d'incitation et de soutien, M. Claude Birraux a assuré que pour ne pas désespérer les chercheurs, il faudrait annoncer dès le 1^{er} janvier 2005 les simplifications attendues, sans attendre la publication de la loi sur la recherche.

Abordant la situation des jeunes chercheurs, il s'est félicité de la revalorisation de l'allocation de recherche, mais a affirmé la nécessité de

poursuivre la résorption d'une précarité que l'on peut qualifier souvent de « travail au noir », voire considérer comme une certaine forme d'esclavage.

Il s'est également déclaré préoccupé par l'insertion des post-doctorants, notant que celle-ci était beaucoup plus facile dans les pays de tradition libérale, comme la Grande-Bretagne, qu'en France et a souligné que le départ en retraite de la moitié des chercheurs, dans les dix prochaines années, devrait être l'occasion de leur offrir de nouvelles perspectives. M. Claude Birraux a également proposé de lier le bénéfice du dispositif du crédit d'impôt recherche à l'emploi de scientifiques par les entreprises.

Enfin, il a souligné les problèmes spécifiques de la recherche à l'Université, des moyens qui lui sont consacrés, et de la situation des enseignants chercheurs et conclu en souhaitant qu'une réflexion soit engagée sur la question, abordée dans toutes les rencontres des parlementaires avec les acteurs de la recherche, de son évaluation, réflexion à laquelle le regard extérieur de l'Office parlementaire pourrait apporter une contribution utile.

Le président Patrick Ollier a fait part de son inquiétude concernant le montant des crédits finançant l'Institut français du pétrole, question à laquelle, en tant que maire de Rueil-Malmaison, où se trouve le siège de l'IFP, il est particulièrement sensible ; soulignant le rôle moteur de l'Institut en matière de formation des chercheurs étrangers et de recherche à l'étranger, il a qualifié d'erreur stratégique la baisse des crédits qui lui sont alloués.

M. François d'Aubert, ministre délégué à la recherche, a tout d'abord souligné, s'agissant de l'IFP, que si les crédits alloués par l'Etat baissaient effectivement, les moyens de l'Institut seraient stables grâce à la vente d'un certain nombre de participations de l'établissement public. Il s'est en outre interrogé sur le bien-fondé de la suppression de la taxe sur l'industrie pétrolière, qui permettait de pallier l'absence d'engagement de l'industrie pétrolière, notamment du groupe Total, dans la recherche fondamentale sur les énergies nouvelles.

Il a ensuite précisé que la hausse de 4% des crédits du BCRD intervenait indépendamment de toute modification de périmètre, contrairement aux hausses annoncées en 2001 et 2002. Après avoir reconnu que le budget de la recherche avait fait l'objet d'annulations de crédits aux cours des deux exercices précédents, il a souligné que les crédits de paiement avaient couvert les autorisations de programme maintenues, les autres ayant été annulées.

S'agissant des déductions auxquelles le crédit d'impôt recherche donne droit, il a souligné que les entreprises pouvaient parfaitement choisir de les faire porter sur des dépenses de recherche menées par des laboratoires publics, les contrats passés avec ceux-ci comptant double. Rappelant que les

effets positifs du crédit d'impôt recherche sur les dépenses de recherche faisaient l'objet d'un constat partagé, il a salué les efforts des entreprises plaçant l'effort d'innovation au cœur de leur démarche, citant le cas de la Sagem. Il a ajouté que cet effort était d'autant plus remarquable qu'il n'était pas général, et a déploré qu'Alcatel, par exemple, ne s'inscrive pas dans une telle perspective.

Le Ministre a précisé qu'il n'y aurait pas de régulation budgétaire en 2004 pour les EPST, soulignant combien il est important, pour la vie interne des organismes de recherche, que leurs budgets ne connaissent pas de soubresauts.

Il a annoncé que trois organismes bénéficieraient, à titre expérimental, à compter du 1^{er} janvier 2005, d'une libération du contrôle financier a priori.

Il a ensuite répondu à une remarque sur la lourdeur et la centralisation excessive des structures, en mettant cependant en garde contre toute généralisation et a cité l'exemple de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), qui compte plus de trois cents unités organisées selon une structure en râteau, alors même que six cents personnes travaillent au siège de l'INSERM, il n'apparaît pas très raisonnable que le directeur général se trouve face à trois cents interlocuteurs, presque sans intermédiaire. Il a également observé que le niveau des frais de gestion en France n'était pas comparable aux ratios des pays étrangers, et qu'il était nécessaire de faire porter les efforts sur ce point.

Le Ministre a souligné que les départs à la retraite à venir devaient permettre une redistribution des emplois à l'intérieur des EPST en transformant par exemple certains emplois administratifs en emplois d'ingénieurs de laboratoire.

Constatant que la lourdeur des procédures et celle des structures s'alimentant mutuellement, le Ministre a souhaité que la simplification administrative pour les organismes de recherche soit une priorité de la loi d'orientation et de programmation pour la recherche, la crise récente ayant de multiples explications, au nombre desquelles une certaine frustration devant les modalités de fonctionnement de l'action publique, les directeurs de laboratoires passant par exemple trop de temps à accomplir des tâches administratives, au détriment de leurs activités de recherche.

Quant à la forme des structures et des établissements, le Ministre a insisté sur la solidité des institutions de recherche. Reconnaisant la nécessité de trouver des systèmes fédérant les recherches, il a en revanche considéré avec prudence la possibilité d'aller au-delà, le besoin de fusionner des structures qui

semblent parfois se recouper devant toujours être évalué avec précision, une plus grande efficacité de la recherche devant être le seul critère à retenir.

S'agissant des programmes cadres de recherche et de développement (PCRD) européens, le Ministre a affirmé la nécessité de développer l'Europe de la recherche, remarquant que celle-ci restait dominée par une culture de fonctionnement anglo-saxonne, le Conseil européen de la science constituant un projet particulièrement intéressant pour le financement d'une recherche fondamentale libre dans ses propositions, mais soumise à une exigence d'excellence. Le Ministre a observé que, s'ils fonctionnaient très bien pour l'aéronautique, les PCRD souffraient en revanche, dans les sciences de la vie, d'un éparpillement des projets, et parfois d'une concurrence entre les équipes, y compris entre équipes françaises et qu'il fallait donc rationaliser la présentation des projets, et répondre au déficit français, anciennement constaté, en matière d'experts investis à Bruxelles ou de travaux préparatoires étayés.

Reprenant le constat de M. Pierre Cohen, le Ministre a souligné, en pleine Fête de la science, l'importance de la culture scientifique. Le rapport Thélot sur l'avenir de l'Ecole a bien inscrit les technologies de l'information et de la communication et les sciences et technologies au rang des savoirs communs indispensables, mais le Ministre aurait souhaité des dispositions plus énergiques sur les études scientifiques. Il s'est en effet alarmé des résultats d'un récent sondage faisant apparaître qu'à dix ans, 50 % des enfants rêvaient de devenir chercheur, alors qu'à dix-huit ans, seuls 5 % des jeunes songeaient encore à embrasser cette carrière. Il a noté que la culture scientifique ne lui semblait pas assez développée, ni assez partagée entre Paris et la province.

Enfin, le Ministre a abordé la question des fondations de recherche scientifique dont onze étaient actuellement en cours de reconnaissance, en indiquant que les reliquats du budget du Fonds prioritaire de la recherche, créé en 2003 à leur intention, ne s'imputaient pas sur les 350 millions d'euros de la nouvelle Agence, mais s'y ajouteraient.

Le Ministre a rappelé que, dans la mesure où 4 000 allocations de recherche nouvelles avaient été attribuées cette année, leur nombre total s'élevait désormais à 11 700. Il a également souligné le fait que la revalorisation de ces allocations n'avait pas été retardée mais au contraire avancée, puisqu'elle avait été effectuée le 1^{er} mai au lieu du 1^{er} octobre. Il a indiqué qu'en conséquence, il n'y aurait pas de revalorisation prévue en 2005. Puis, il a approuvé l'idée selon laquelle des efforts supplémentaires étaient nécessaires, notamment à l'égard des jeunes chercheurs. Notant que dans aucun pays, les allocations n'étaient ouvertes à tous les chercheurs, il a également indiqué que l'amplification de la politique de résorption des libéralités, dotée de crédits en hausse de deux millions d'euros, tendait à mettre fin à la précarité de la situation sociale des allocataires.

M. Alain Gouriou, rendant hommage à l'exposé sans complaisance de M. Claude Birraux, a rappelé que d'ici 2012, 40 % des chercheurs français allaient partir en retraite. Il a par conséquent souligné la nécessité, pour l'Etat, de consentir un effort supplémentaire afin de maintenir leurs effectifs à un niveau convenable. Puis, abordant la question des nouvelles technologies de l'information et de la communication, il a rappelé le problème du glissement des unités de recherche françaises vers l'Asie du Sud Est, à l'instar de l'entreprise Alcatel qui s'était délocalisée à Shanghai, mais également vers l'Inde.

Enfin, indiquant que la question des pôles de compétitivité avait été évoquée lors du CIADT en 2002 et en 2003, il s'est exprimé en faveur de la création d'un centre de recherche en télécommunications en Bretagne. Rappelant l'important effort de recherche réalisé par France Télécom, il a néanmoins noté que cet effort se concentrait sur la recherche-développement, plutôt que sur la recherche fondamentale. Or, il a insisté sur le fait que dans un secteur tel que les télécommunications, la France doit aujourd'hui faire face aux pays émergents, en particulier la Corée, qui a fait des avancées remarquables, même par rapport au Japon.

Mme Arlette Grosskost s'est, elle aussi, interrogée sur l'articulation des pôles de compétitivité avec la recherche fondamentale. Elle a, en outre, évoqué les conditions d'application du crédit d'impôt recherche aux entreprises, leur crainte d'être l'objet d'une reprise systématique par l'administration fiscale et souhaité la production d'un rescrit fiscal.

Enfin, **M. Jacques Le Guen** a demandé des précisions sur le projet de création d'un pôle scientifique autour des problèmes maritimes, comprenant notamment l'IFREMER et la marine nationale, à Brest.

En réponse aux différents intervenants, **le Ministre** a d'abord indiqué que, l'application à la recherche de la loi organique relative aux lois de finances se traduirait par une déclinaison du budget en quatre programmes au sein de la mission « recherche et enseignement supérieur ». Il a ainsi insisté sur le fait que la loi organique n'apporterait aucun changement du point de vue des interlocuteurs, ces quatre programmes étant attribués au ministère de la recherche. En revanche, il a précisé que la structure du ministère, actuellement fondée sur deux directions, pourrait éventuellement évoluer.

S'agissant des recherches sur les sources d'énergie de demain, et particulièrement du projet ITER de construction d'un réacteur à fusion thermonucléaire, il a indiqué que la décision définitive d'implantation sur le site de Cadarache serait prise fin novembre lors du Conseil-compétitivité de l'Union européenne, dans le prolongement de la position déjà adoptée lors du précédent ; que cette décision, outre la confirmation du choix du site,

entérinerait la participation au projet de l'Inde, du Brésil, et de la Suisse, derniers Etats à avoir formulé leur candidature, donnerait mandat à la Commission pour discuter d'éventuelles compensations pour ce choix avec les Etats-Unis, le Japon, la Corée, et fixerait l'enveloppe financière mobilisée, d'un montant de 4,570 milliards d'euros, dont l'Union européenne assumera une part de 40 %.

Il a convenu que certaines préoccupations quotidiennes, comme le traitement des déchets, n'étaient pas assez prises en compte par la recherche et observé qu'un effort devait être fait pour améliorer les conditions d'utilisation du charbon pour produire de l'énergie, les réserves de charbon restant importantes dans le monde, tandis que les réserves d'hydrocarbures devraient s'épuiser à échéance relativement rapprochée.

Il a indiqué que, d'une façon générale, il importait de resituer l'analyse des questions énergétiques dans une approche d'ensemble, incluant les perspectives de court, moyen et long terme, et de prendre en considération chaque source d'énergie sous l'angle de sa filière, une focalisation exclusive sur la recherche risquant d'occulter le besoin d'exploiter les résultats de celle-ci au niveau industriel.

Il a souligné qu'une attention particulière devait être accordée à l'effort de recherche des entreprises privées, dont l'un des rôles est d'assurer le lien entre les découvertes fondamentales et leur exploitation commerciale à grande échelle, rappelant qu'en Allemagne, l'effort de recherche des entreprises privées représentait l'équivalent de l'effort total de recherche en France, d'origine publique ou privée. Si l'investissement du secteur privé dans la recherche répondait, certes, à des objectifs intéressés, le Ministre a observé que ce serait raviver un débat idéologique d'un autre âge que de dédaigner cette contribution, et que le Gouvernement préférerait, en la matière, faire preuve d'un pragmatisme qui pouvait également conduire à remédier à un engagement insuffisant des laboratoires privés, comme dans le cas des recherches sur les maladies rares, et à renforcer les moyens de la recherche universitaire par la création de postes supplémentaires et par des moyens de paiement en augmentation de 13,5 %.

Le Ministre a ensuite reconnu que les délocalisations avaient un impact regrettable sur les capacités créatrices du pays mais présentaient, pour une part, un caractère inévitable ; il a donc souligné que les efforts devaient porter sur le renforcement de l'attractivité du territoire. Il a constaté à cet égard qu'il convenait d'être vigilant au moment où certains pays émergents sont en train d'asseoir leur position mondiale comme pays de recherche fondamentale.

S'agissant des télécommunications, et plus particulièrement de l'UMTS et de l'Internet, il a rappelé que leur usage était appelé à un très grand

développement au cours des prochaines années, et qu'il convenait de mettre l'accent sur ces questions dans le cadre des programmes réseaux.

Il a ensuite insisté sur le rôle de catalyseur de création d'entreprises que les futurs pôles de compétitivité devraient jouer, en privilégiant non seulement les synergies géographiques mais aussi fonctionnelles, par l'association avec la recherche publique et l'Université. Il a expliqué que, dans le cadre des appels à projets, aucune limite de taille ne serait imposée, la taille critique requise variant en fonction de ceux-ci. Il a précisé que ces pôles de compétitivité pourraient commencer à fonctionner dès janvier 2006.

S'agissant enfin de l'IFREMER, il a rappelé que les hausses de crédits sur les dépenses ordinaires et les crédits de paiement atteindraient 8,1%.

*

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a ensuite examiné les crédits de la recherche pour 2005.

M. Claude Birraux s'exprimant au nom du groupe UMP, s'est félicité du rétablissement du budget de la recherche que traduit le projet de loi de finances pour 2005 et suppléant M. Claude Gatignol a demandé à la Commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la recherche pour 2005.

M. Alain Gourieux s'exprimant au nom du groupe socialiste, tout en constatant que ce projet de budget tendait à pallier les insuffisances des années passées, a souligné que le retard accumulé en matière d'emploi en particulier n'était pas résorbé et a annoncé que son groupe donnait un avis défavorable à l'adoption des crédits de la recherche pour 2005.

Puis, conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de la recherche pour 2005*.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mardi 5 octobre 2004***Présidence de M. Édouard Balladur, président*

Après avoir rappelé que la présente audition du Ministre des affaires étrangères avait été décidée de longue date, ainsi que son ordre du jour, relatif, notamment, à la situation en Irak et à la présentation des crédits du ministère des Affaires étrangères dans le projet de loi de finances pour 2005, **le Président Edouard Balladur** a précisé qu'outre ces sujets, seraient évoquées les questions suivantes : le rapport de la Commission européenne relatif à l'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne ainsi que les perspectives de débat concernant le projet de constitution européenne ; les rapports franco-algériens feraient, quant à eux, l'objet d'une réunion ultérieure.

M. Michel Barnier, Ministre des Affaires étrangères, est tout d'abord revenu sur la situation en Irak. Il a rappelé deux réalités, que personne ne devait oublier :

– la première est que Christian Chesnot, Georges Malbrunot et leur chauffeur syrien, Mohamed Al Djoundi, sont toujours retenus en otages. Le Ministre a insisté sur le fait que tout ce que les pouvoirs publics français disaient et faisaient devait être mesuré en fonction de leur sécurité d'une part, de l'objectif de leur libération d'autre part ;

– la seconde réalité est la situation d'instabilité, d'insécurité et de violence qui caractérise l'Irak actuellement (80 morts dans les derniers attentats, au moins 200 tués dans les opérations militaires récentes, nombreux enlèvements). Il a souligné qu'il s'agissait là d'un élément déterminant pour appréhender la situation et le travail que le Gouvernement accomplissait.

En écho à ses propos devant la Commission des Affaires étrangères, le 14 septembre dernier, le Ministre a rappelé que, depuis le 21 août, date à laquelle la France avait appris le disparition de Christian Chesnot, de Georges Malbrunot et de leur chauffeur syrien, le Gouvernement avait constamment agi sur deux plans :

– compte tenu de la revendication exprimée dans l’ultimatum diffusé à travers deux cassettes les 28 et 30 août, il avait expliqué et précisé la conception française, républicaine de la laïcité, ainsi que l’esprit et la lettre de nos lois, qui protègent la liberté de conscience et de religion de chacun. M. Michel Barnier a estimé que ces explications et précisions avaient été utiles et nécessaires, au vu de l’absence d’ultimatum ou de menace au-delà du 30 août ;

– sur le terrain – à Bagdad, Amman –, il avait noué des contacts et des fils utiles. Toutes les informations, reçues *via* de nombreux canaux, toutes les pistes, tous les contacts avaient été constamment, systématiquement et professionnellement vérifiés et explorés.

M. Michel Barnier a rappelé que l’armée islamique en Irak, groupe qui avait enlevé Christian Chesnot, Georges Malbrunot et leur chauffeur syrien, avait fait deux communications publiques les 8 et 18 septembre, *via* internet. Dans le dernier message, le groupe indiquait sa décision de libérer les deux journalistes en précisant qu’ils demeureraient « *pendant une durée déterminée* », mais non indiquée, à leurs côtés, pour effectuer un reportage. Le même jour, le Gouvernement français a reçu, par une voie indirecte, un autre message proposant d’entamer un processus de libération. Après que le Gouvernement a obtenu la preuve que ces interlocuteurs étaient sérieux et qu’ils détenaient bien, le 18 septembre, nos compatriotes en vie, ce processus de libération a été engagé. Comme le Ministre l’a souligné avec précaution, ce processus paraissait être dans sa phase finale quand, le 30 septembre, les interlocuteurs du Gouvernement lui ont fait savoir qu’ils l’interrompaient.

Le Ministre des Affaires étrangères a souligné que cet exposé des faits illustrait le travail patient et discret qui avait été effectué par l’ensemble des services de l’Etat et continuait de l’être, dans le seul souci de la sécurité et de la libération de Christian Chesnot, de Georges Malbrunot et de leur chauffeur syrien.

S’agissant des démarches privées, parallèles et publiques, dont il a déclaré avoir été informé par la télévision, le 28 septembre, le Ministre a souhaité apporter deux compléments aux propos tenus par le Premier ministre lors de la séance de questions au Gouvernement du 5 octobre.

En premier lieu, les initiateurs de ces démarches ont été avertis précisément, le 29 septembre, que la publicité donnée à leur entreprise pouvait faire courir des risques aux otages. Il leur a été également demandé de transmettre les informations qu’ils détenaient aux services concernés.

En second lieu, le Gouvernement, bien que n’ayant jamais été informé du contenu de cette initiative, a choisi de ne pas l’entraver. C’est pourquoi ce groupe et le parlementaire qui en fait partie ont été autorisés à

entrer en Syrie alors qu'ils se trouvaient déjà dans la région. Cela est conforme à l'attitude que le Gouvernement a constamment eue de prendre en compte toutes les informations, généralement moins médiatisées, et de les vérifier. Que n'aurait-on dit s'il avait bloqué cette initiative au départ sans que ses auteurs aient pu faire la preuve de sa crédibilité ?

Le Ministre des Affaires étrangères a terminé sa déclaration en rendant hommage au courage et à la dignité des familles de Christian Chesnot et de Georges Malbrunot. Il a exprimé, au nom du Gouvernement, sa gratitude à tous les agents de l'Etat qui, à Paris et dans la région, travaillent sans relâche pour la libération des otages. Il a enfin remercié tous ceux qui avaient compris que, comme l'a indiqué le Président de la République, l'unité nationale qui s'était manifestée dès le début de cette affaire était nécessaire aussi longtemps que la France n'aurait pas obtenu leur libération effective, et a rappelé que chacun se devait, à l'endroit où il se trouvait, de garder le sens de ses responsabilités.

M. Michel Barnier a ensuite retracé les débats qui s'étaient tenus à New York lors de la réunion de l'Assemblée générale des Nations unies, du 20 au 24 septembre dernier.

Il a expliqué que, participant pour la première fois à cette réunion en tant que Ministre des Affaires étrangères, il avait été frappé par le constat suivant : c'est là, aux Nations unies, que se développe de manière progressive un authentique débat à l'échelle mondiale. Il a cité comme preuves du caractère central de cette enceinte, en premier lieu, le discours prononcé par le Président de la République lors de la réunion de l'Assemblée générale, consacré à la dimension sociale de la mondialisation et à la lutte contre la faim et la pauvreté, dont les propositions avaient rallié 120 Etats, en second lieu, la réflexion menée à l'ONU sur les nouvelles méthodes internationales à mettre en œuvre pour traiter les questions de droits de l'homme et d'environnement. A cet égard, il a expliqué qu'il avait lui-même présidé une réunion rassemblant 25 ministres au cours de laquelle il avait avancé la proposition de transformer le programme des Nations unies pour l'environnement en organisation dotée d'une structure et de moyens réels. Il a évoqué également le rôle de l'Espagne qui avait présidé une réunion consacrée à la problématique de la gestion des crises et celui des Etats-Unis, initiateurs d'une réflexion sur le Moyen-Orient élargi.

Il a cité les nombreux groupes de travail qui s'étaient réunis, consacrés au Kosovo, au Soudan, aux suites de la résolution du Conseil de sécurité sur la Syrie et le Liban, au drame du Proche-Orient, à la République démocratique du Congo, à la Côte d'Ivoire et à l'Iran. Sur ce dernier point, il a indiqué qu'il avait transmis à son homologue iranien un message de fermeté concernant le programme nucléaire de ce pays.

Concluant ce chapitre, il a expliqué qu'il avait, au nom de la France, fait valoir qu'un monde plus sûr ne pouvait être, avant toute chose, qu'un monde plus juste, ce qui marquait la différence française face à des Etats-Unis, qui avaient martelé, par la voix du Président Bush, qu'un monde plus sûr était avant tout un monde plus libre et plus démocratique. C'est dans cette optique que s'inscrivait l'accent mis par la France sur les nouveaux mécanismes internationaux de financement et de gouvernance économique et sociale, sujets qui étaient également au cœur des travaux de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale.

M. Michel Barnier a ensuite présenté le budget de son ministère pour 2005. Il a précisé que ce budget était en hausse de 4,43 % par rapport à 2004, cette augmentation s'expliquant d'une part par des transferts venant d'autres ministères et d'autre part, par une augmentation de l'aide publique au développement. A périmètre constant, l'augmentation est de 1,20 %. Quant à la part du ministère des Affaires étrangères dans le budget de l'Etat, elle passe de 1,51 % à 1,58 %.

M. Michel Barnier a rappelé que le ministère des Affaires étrangères avait pris, depuis dix ans, plus que sa part dans l'effort de rationalisation des moyens de l'Etat. Le nombre d'agents qu'il emploie est passé de 10 000 en 1994 à 9 141 en 2005. De même, le nombre d'implantations à l'étranger a été réduit de 450 à 422 en dépit de l'augmentation du nombre d'ambassades. Au total, cette augmentation de la productivité du ministère a permis de ramener les coûts de structure de 33 % du budget en 2000 à 25 % en 2005. Pour autant, il était temps d'arrêter cette décrue continue des moyens extérieurs de la France, comme l'a demandé le Président de la République lui-même.

Le Ministre des Affaires étrangères a estimé que ce budget prenait en compte les priorités de notre politique étrangère, notamment l'aide au développement, avec une augmentation de 14 % des crédits APD du ministère des Affaires étrangères ; la gestion des crises, avec l'engagement reçu que les éventuels ajustements nécessaires ne feront pas l'objet d'un redéploiement interne au budget du ministère ; la promotion de l'idée européenne, avec une augmentation de 69 % des crédits ; enfin, le financement de la réforme du droit d'asile, avec une augmentation de 18 % des crédits de l'OFPPA.

M. Michel Barnier a ensuite souligné l'effort du Gouvernement en faveur des Français de l'étranger ; cela passe par un soutien à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, notamment en augmentant les bourses scolaires, qui ont bénéficié à 19 200 enfants français en 2004 contre 18 300 en 2003. Cet effort passe aussi par la sécurisation croissante des postes à l'étranger.

Le budget 2005 du ministère des Affaires étrangères participe à l'effort général de maîtrise des dépenses publiques. Le Ministre a précisé que l'objectif de non-renouvellement de 50 % des départs en retraite avait été respecté, mais qu'il avait également souhaité rassurer le personnel en donnant des éléments de confiance. Il n'est ainsi plus question de diminuer les indemnités de résidence à l'étranger, et il a par ailleurs été décidé de mieux prendre en compte les coûts de scolarité dans le calcul de ces indemnités.

M. Michel Barnier a ensuite apporté des précisions sur les projets immobiliers du ministère. Actuellement, les agents du ministère travaillant à Paris sont répartis sur onze sites différents ; l'objectif est de les réunir sur un site unique, sans augmenter les coûts. La décision définitive sera prise au printemps, après avoir étudié les différents besoins du ministère ainsi que tous les sites envisageables.

Par ailleurs, le ministère va poursuivre ses cessions immobilières, qui lui ont déjà rapporté 40 millions d'euros entre 1999 et 2003 et 12 millions en 2004.

M. Michel Barnier a rappelé que ce budget permettait de préparer la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). D'ores et déjà, on peut constater que la présentation en sera plus lisible et que les premiers indicateurs de performance ont été mis en place. La LOLF doit être aussi l'occasion de rationaliser les compétences budgétaires des ministères, ce qui s'est traduit par exemple par des transferts réalisés depuis le Trésor (fonds SIDA) et depuis l'Agriculture (aide alimentaire).

Pour conclure, le Ministre des Affaires étrangères a indiqué qu'il faudrait être très vigilant quant à l'exécution de ce budget afin qu'il ne subisse ni gel ni annulation, grâce notamment à l'appui de la représentation parlementaire.

M. Xavier Darcos, ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie, a déclaré que l'aide publique au développement constituait la première priorité de la politique étrangère de la France. Le Président de la République, qui y attache une grande importance, a ainsi pris l'engagement de consacrer à cette aide 0,5 % du PIB en 2007 et 0,7 % en 2012. Si, à la fin des années quatre-vingt-dix, cette aide avait fortement diminué, de sorte qu'en 2001, elle ne représentait plus que 0,32 % du PIB, cette tendance s'est aujourd'hui inversée, puisque l'aide a atteint 0,38 % du PIB en 2002 et 0,41 % en 2003 et devrait représenter 0,42 % en 2004. Pour 2005, l'objectif fixé est, quant à lui, de 0,44 % du PIB.

L'augmentation de l'aide publique au développement est donc considérable, le budget qui est soumis à la Commission n'en rendant cependant compte que partiellement. Ainsi les allègements de dette n'apparaissent pas

dans le budget, alors qu'ils représentent aujourd'hui 20 à 25 % de l'aide. En outre, le volume précis de l'aide publique au développement ne peut être constaté qu'*a posteriori*, puisque le montant exact de dépenses comme celles des universités pour l'accueil d'étudiants étrangers ou celles de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger destinées à la scolarisation d'élèves dans les établissements français à l'étranger ne sont connues qu'à la fin de l'année budgétaire.

A cet égard, il importe d'insister sur le rôle de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, dont le budget atteint 324 millions d'euros, et dont le vaste réseau d'enseignement devra prendre une dimension plus européenne. En outre, dans les pays pauvres, il sera nécessaire de tirer davantage parti de ce réseau pour mener des actions de coopération. Une communication sera d'ailleurs prochainement faite en Conseil des ministres sur ce point.

Dans le cadre de la réforme de la loi de finances, la future mission interministérielle intitulée « aide publique au développement » ne rassemblera qu'un peu moins de la moitié des crédits consacrés à cette aide. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de renforcer la visibilité politique de son action en ce domaine. Dans ce but, le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) du 20 juillet dernier a fixé les orientations suivantes : le Ministre chargé de la coopération est désigné comme chef de file de l'aide publique au développement française ; un document de politique transversale, qui se substituera à l'actuel « jaune budgétaire », sera présenté chaque année au Parlement afin de clarifier notre politique d'aide au développement ; notre aide, plus sélective, sera en particulier orientée vers les Objectifs du Millénaire pour la réduction de la pauvreté ; elle fera l'objet d'un dialogue avec les autorités de chaque pays concerné, un document cadre de partenariat étant réalisé sous l'égide de nos ambassadeurs. Il convient enfin d'insister sur la clarification des rôles de chaque intervenant dans la mise en œuvre de l'aide. Il appartiendra au ministère des Affaires étrangères de définir les stratégies alors que l'Agence française de développement les mettra en œuvre.

En 2005, l'aide publique au développement passera de 2 044 millions d'euros à 2 204 millions d'euros, soit une progression de 8 %. Cette hausse s'explique par : la décision du Président de la République de contribuer chaque année au Fonds SIDA à hauteur de 150 millions d'euros ; la montée en puissance des décaissements du Fonds européen de développement, dont la dotation passe de 565 à 628 millions d'euros ; la progression des crédits alloués à la société civile et, en particulier, aux ONG ainsi qu'aux collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée ; l'augmentation des

bourses pour les étudiants étrangers en France, un effort étant notamment engagé au profit des bourses d'excellence.

Au-delà du recours au budget de l'Etat, il est nécessaire de trouver également de nouvelles sources de financement. A titre d'exemple, l'initiative du Président de la Banque mondiale pour scolariser tous les enfants d'Afrique ne coûterait que 3 milliards de dollars par an, montant négligeable au regard de la richesse mondiale. Pourtant il est impossible de trouver aujourd'hui un financement pour ce projet, notamment en raison du caractère récurrent de dépenses sur lesquelles les Etats, soumis au principe d'annualité budgétaire, ne peuvent pas s'engager dans la durée. En dépit de l'opposition des Etats-Unis, l'idée d'instaurer une taxe internationale a progressé, 120 pays ayant d'ores et déjà approuvé cette démarche initiée par les Présidents Lula et Chirac aux Nations unies le 20 septembre dernier. Comme le souligne le rapport remis au Président de la République par M. Jean-Pierre Landau, qui est consacré aux nouvelles contributions financières internationales, il est techniquement possible de mettre en place des taxes internationales pouvant porter sur les transports aériens ou maritimes, les transactions financières ou les dépenses d'armement.

Il convient enfin d'évoquer la proposition des Etats-Unis et du Royaume-Uni consistant à annuler unilatéralement les dettes des pays pauvres. Si cette initiative rencontre un accueil favorable des populations, elle pose cependant la question de l'avenir d'institutions comme la Banque mondiale dans l'hypothèse où l'on substituerait aux prêts internationaux un système de dons, la Banque perdant alors son objet même.

M. Didier Julia a remercié le Président Edouard Balladur de lui donner la parole et il a estimé que toute polémique serait déplacée et dérisoire tant que les otages demeurent détenus. Il a demandé à s'expliquer directement auprès du Ministre des Affaires étrangères au cours d'un entretien en présence du Président de la Commission des Affaires étrangères, afin de faire cesser les divergences et de mettre un terme à la poursuite des discussions par médias interposés.

M. François Loncle a souhaité savoir pour quelles raisons le fil du dialogue avec les ravisseurs avait été interrompu ces derniers jours. Les otages sont-ils détenus par un autre groupe et, si tel était le cas, ce transfert est-il intervenu avant, pendant ou après l'expédition de M. Didier Julia ? Enfin, la dégradation des relations entre la France et la Syrie peut-elle avoir un impact sur la situation des otages ?

M. François Rochebloine a fait référence aux propos tenus par le Ministre des Affaires étrangères au sujet du rôle central joué par l'ONU avant de rappeler que nombre de ses résolutions n'étaient pas appliquées à ce jour.

Ainsi, l'édification par Israël d'un mur empiétant sur les Territoires palestiniens n'est pas conforme au droit international. Quant à la résolution 1559 du Conseil de sécurité défendant, en réaction aux pressions syriennes, la souveraineté du Liban, elle fixait un délai de trente jours pour que le Conseil prenne position sur cette question à partir du rapport du Secrétaire général. Ce délai étant dépassé, quelles suites cette résolution aura-t-elle ?

Où en est le projet de réalisation de l'Institut culturel français de Tel Aviv annoncé à Jérusalem par M. Dominique de Villepin dans son allocution du 25 mai 2003 et qui doit être livré en août 2006 ? Enfin, après les propos très clairs tenus par le Ministre des Affaires étrangères en juillet dernier devant la Commission au sujet de la chaîne internationale d'information et le Ministre de la Culture et de la Communication ayant fait part de son intérêt pour le projet, quelles en sont les perspectives ?

M. Michel Barnier a déclaré qu'il avait besoin de temps pour apprécier les conditions dans lesquelles un éventuel entretien avec M. Didier Julia, en présence d'un témoin, pourrait avoir lieu et être utile. En tout état de cause, les attaques à l'encontre des fonctionnaires du Ministère des Affaires étrangères intervenant dans l'affaire des otages ne sont pas acceptables. Depuis le 30 septembre dernier, aucun progrès n'est intervenu dans les discussions, les interlocuteurs n'ayant pas apprécié la médiatisation et souhaitant une discrétion absolue. Il est difficile d'apprécier si les otages ont changé de mains, mais il ne faut pas écarter cette hypothèse et elle doit être vérifiée. Le contexte de sortie de crise est particulièrement dangereux, y compris pour ceux qui détiennent les otages, ce qui ne facilite pas les choses. Enfin, il n'y a pas lieu de confondre le sujet des relations franco-syriennes avec l'affaire des otages.

Si la non application de certaines résolutions des Nations unies peut susciter de la déception, c'est tout de même dans cette enceinte que se construisent le droit et la légitimité internationale. Quant à la question du mur édifié par Israël, elle a donné lieu à une position unanime des vingt-cinq pays de l'Union condamnant sans ambiguïté le tracé suivi. Cette position commune doit maintenant être suivie d'effet. S'agissant de la résolution 1559, le Secrétaire général a remis au Conseil de sécurité son rapport sur la situation du Liban et il est en cours d'examen. La France souhaite qu'un mécanisme de surveillance soit mis en œuvre et que des rapports sur cette question soient remis à échéance régulière.

Le projet d'Institut culturel de Tel Aviv figure toujours au nombre des réalisations programmées, mais, le premier lieu d'implantation retenu s'étant révélé trop onéreux, le poste recherche de nouvelles implantations possibles. Les crédits nécessaires sont cependant mobilisables dès que cette difficulté aura été surmontée. Quant à la chaîne française d'information internationale, s'il n'y a pas de crédit pour sa création dans le projet de loi de

finances pour 2005, il est souhaitable de pouvoir en dégager pour l'exercice suivant. Le Ministre a indiqué qu'il travaillait avec le Ministre de la Culture et de la Communication sur ce dossier. Cet outil d'influence est indispensable et il doit être créé en tenant compte des outils existants. Le Ministre a indiqué qu'il était à la recherche d'une solution pragmatique et intelligente et qu'il espérait avancer sur ce dossier dans les semaines qui viennent.

Rappelant que la Cour des comptes avait souligné l'absence d'une politique de ressources humaines cohérente au ministère des Affaires étrangères, **M. Roland Blum** a souhaité savoir si celui-ci disposait des moyens financiers pour rationaliser les effectifs et les statuts.

S'agissant de la Turquie, il s'est demandé s'il était raisonnable d'engager des négociations d'adhésion alors que les opinions publiques y sont défavorables et qu'un référendum est annoncé pour dans quinze ans. Ne faudrait-il pas organiser ce référendum maintenant ?

S'il est vrai que beaucoup de choses se passent à l'ONU, beaucoup de résolutions ne sont pas appliquées, notamment celles concernant le Proche-Orient. Quelles initiatives françaises et européennes sont envisagées pour espérer une sortie de crise dans cette région ?

Eu égard à la détérioration de la situation intérieure en Irak, **M. Jacques Myard** s'est tout d'abord interrogé sur la crédibilité que pourrait avoir l'organisation d'élections en janvier prochain. S'agissant de la tenue d'une conférence internationale, les Etats-Unis accepteraient-ils que les forces non gouvernementales y participent ?

Puis il a souhaité obtenir des éclaircissements sur l'assise d'une éventuelle taxe internationale. Y a-t-il d'ores et déjà un projet opérationnel en la matière ?

Enfin, si le projet de budget du ministère des Affaires étrangères pour 2005 affiche une augmentation de quatre points, il reste un outil grevé d'hypothèques graves, notamment s'agissant des personnels. Demander au ministère des Affaires étrangères de réduire ses effectifs au moment où la situation internationale se dégrade n'est pas acceptable et ne peut qu'affaiblir la position de la France dans la mesure où elle ne disposera plus d'une couverture suffisante.

M. Richard Cazenave a demandé à M. Michel Barnier s'il confirmait que le budget pour 2004 échapperait définitivement à la régulation budgétaire. Par ailleurs, il semblerait que, dans le projet de budget pour 2005, certains programmes ne seront pas financés d'emblée. Quels sont-ils et quelles garanties d'un abondement supplémentaire peuvent-elles être données ? Quel est l'état d'avancement du projet de réformes « Affaires étrangères 2007 » ?

Revenant sur la corrélation entre l'action de l'aide française au développement et les grandes institutions internationales, **M. Jacques Godfrain** a fait observer que le dernier G8 avait commencé de s'intéresser à l'épargne des travailleurs migrants qui pourrait contribuer au développement économique de leur région d'origine. A cet égard, il a signalé avoir présenté, avec M. Jean-Pierre Brard, une proposition de loi visant à mobiliser l'épargne des travailleurs migrants en France au service du développement de leur région et en faveur de projets productifs. Par ailleurs, il a estimé que l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires en Afrique (OHADA) était également une initiative intéressante.

M. Hervé de Charette a tout d'abord souhaité connaître la position française concernant le projet américain de conférence internationale sur l'Irak.

S'agissant des relations avec les Etats-Unis, il a considéré, à l'instar de M. Michel Barnier, qu'un nouveau traité euro-américain serait le bienvenu, le traité de l'Alliance atlantique étant périmé dans la mesure où il ne correspond plus, tant dans ses aspects politiques que militaires, à la situation actuelle.

Enfin, il a demandé des éclaircissements quant à la position de la France vis-à-vis de la Turquie. Le Président de la République et le Ministre des Affaires étrangères se sont prononcés pour l'adhésion de ce pays à l'Union européenne, le Premier Ministre s'interroge et le principal parti de la majorité y est opposé.

Précisant que M. Jean-Pierre Landau, Président du groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales et auteur d'un rapport au Président de la République, serait auditionné par la Commission des Affaires étrangères dans le courant du mois de novembre, **le Président Edouard Balladur** a également indiqué qu'il avait proposé au Bureau de la Commission, qui l'avait acceptée, la création d'une mission d'information consacrée aux relations transatlantiques et rappelé que, le mercredi 13 octobre, MM. Michel Rocard, Jean-Louis Bourlanges et Hervé de Charette présenteraient leurs vues respectives sur les perspectives d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Il a ensuite demandé au Ministre des Affaires étrangères s'il était envisageable que la conférence internationale sur l'Irak proposée par les Etats-Unis puisse se tenir d'ici au 4 novembre.

Concernant l'affaire des otages français en Irak, **M. Jean-Claude Lefort** a jugé incompréhensible l'attitude du Gouvernement qui, sachant que la plus grande discrétion était une condition posée, a estimé ne pas devoir entraver l'initiative personnelle d'un parlementaire, nécessairement portée à être largement médiatisée.

Par ailleurs, s'il est prévu d'augmenter de 69 % les crédits du ministère des Affaires étrangères pour promouvoir l'idée européenne, il serait intéressant de savoir à quelles fins ces crédits sont réellement destinés.

Enfin, après avoir rappelé que le Président de la République avait affirmé, lors de la conférence des ambassadeurs, la nécessité absolue de rétablir le dialogue entre Israël et l'Autorité palestinienne, voire de l'imposer, il a souhaité savoir quelles étaient les initiatives françaises en la matière. M. Jean-Claude Lefort a par ailleurs fait observer au Ministre que la Cour Internationale de Justice s'était également prononcée pour l'arrêt des travaux du mur et sa démolition.

M. Jean-Claude Guibal a interrogé le Ministre des Affaires étrangères sur les principales orientations de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Est-il envisagé de porter les efforts plutôt sur des pays où le français est déjà pratiqué, comme la rive Sud de la Méditerranée ?

M. Paul Giacobbi a souhaité savoir s'il y avait une contrepartie au processus de libération des otages français en Irak dans la négociation évoquée par le Ministre des Affaires étrangères. Par ailleurs, il s'est demandé comment l'on pouvait négocier indirectement un processus de libération imminent alors que l'on ne sait pas se prononcer sur qui sont les ravisseurs. Enfin, si la médiation privée est susceptible d'avoir interrompu, le 30 septembre, un processus de libération, pourquoi avoir autant médiatisé la perspective d'une libération imminente la première semaine de septembre ?

M. Michel Barnier a apporté les éléments de réponse suivants :

– il n'existe aucune contradiction entre le fait de dire, d'une part, que des négociations avaient été menées avec les ravisseurs des otages français et syrien en Irak et, d'autre part, qu'il était possible que les otages soient, aujourd'hui, détenus par un autre groupe de ravisseurs, dans la mesure où le processus de négociation avait été interrompu le 30 septembre ;

– jamais le ministère des Affaires étrangères n'a annoncé la libération immédiate des otages, une possibilité de libération ayant seulement été évoquée au début du mois de septembre ;

– la proposition américaine de conférence internationale est utile et reprend, qui plus est, une proposition faite par la France il y a un an, notre pays ayant alors proposé un processus en trois étapes qui aurait vu, dans un premier temps, se tenir une conférence inter-irakienne avant le transfert de souveraineté du 28 juin, puis une conférence régionale et, enfin, une conférence internationale du type de celle qui s'était tenue à Berlin concernant l'Afghanistan.

La France, par conséquent, n'énonce pas de préalable à la tenue d'une telle conférence, mais tient à souligner que son succès est subordonné au respect des conditions suivantes : premièrement, cette conférence doit être envisagée sur des bases sereines, c'est-à-dire après les élections américaines – condition validée par le secrétaire d'Etat américain ; deuxièmement, la présence des pays voisins, des cinq membres du Conseil de sécurité des Nations unies, de la Ligue arabe et de la Conférence islamique est indispensable ; troisièmement, afin que cette conférence fasse progresser la situation en Irak, les groupes ou forces ayant renoncé à la violence devraient également être invités ; quatrièmement, s'agissant de l'ordre du jour, la France estime qu'il est tout entier contenu dans la résolution 1546 et doit donc comporter les questions des élections, de la future constitution irakienne et de la prolongation ou non des forces internationales.

C'est donc dans un état d'esprit constructif similaire à celui dont elle avait fait preuve lors de la l'élaboration de la résolution précitée – ainsi qu'en témoignaient les cinq projets successifs élaborés préalablement à l'adoption de ce texte –, tourné vers l'avenir, sans volonté de donner des leçons, que la France aborde cette question.

– le déplacement qu'il effectuera en Israël, les 17 et 18 octobre, sera une visite bilatérale. Dans un contexte d'impasse totale, l'urgence consiste, pour la Russie, les Etats-Unis, l'Union européenne et l'Organisation des Nations unies, à faire pression sur les Israéliens et les Palestiniens pour éviter une dégradation supplémentaire de la situation qui enlèverait toute pertinence à la seule promesse du gouvernement d'Ariel Sharon, à savoir le retrait de Gaza, dès lors que la zone serait devenue inhabitable et sinistrée. Il faut espérer, à cet égard, que les Etats-Unis sauront analyser lucidement la situation et leurs intérêts dans cette zone géographique, en prenant conscience du caractère central de ce conflit dans la région et de son rôle essentiel à la stabilisation de celle-ci. Il appartient aux Européens d'aider les Etats-Unis à prendre acte de cette donnée : en la matière, l'unité des Européens est essentielle et sa consolidation figure au rang des priorités de la France dans ce dossier. Le passé récent a montré qu'unis, les Européens réussissaient à infléchir les positions américaines. Ce rôle politique de l'Union européenne doit également être clairement mis en avant auprès de nos interlocuteurs israéliens, qui ne voient trop souvent en elle qu'un bailleur de fonds.

M. Michel Barnier a ensuite répondu aux questions concernant la politique du personnel de son ministère. Il a rappelé que la stratégie ministérielle de réformes insistait sur l'importance de la formation. Par ailleurs, des efforts tout particuliers seront réalisés en matière d'évaluation du personnel, ce qui constitue une innovation au Quai d'Orsay, et pour rendre la

politique des rémunérations plus dynamique, ce qui peut passer par une prise en compte du mérite.

La suppression de 100 emplois dans le budget 2005 est un effort douloureux pour un ministère qui a perdu trop de postes depuis une décennie, mais nécessaire pour appliquer la règle fixée pour l'ensemble de la fonction publique. Il sera donc indispensable d'amortir le choc de cette nouvelle baisse, en faisant des économies intelligentes, par exemple en proposant à nos partenaires européens, sur une base volontaire, de progresser dans la voie de la mutualisation de nos moyens consulaires. En outre, le plafond d'emplois prévu par la LOLF sera un indicateur beaucoup plus complet que celui des actuels emplois budgétaires (23 000 contre 9 000) puisqu'il prendra en compte l'ensemble des agents rémunérés par le ministère, ce qui permettra une plus grande souplesse de gestion. Enfin, la mission confiée à M. Le Bris permettra de suggérer d'utiles redéploiements.

Concernant la régulation, certes, 21 millions d'euros de crédits de report de 2003 ont été annulés, mais globalement la demande du Président de la République de préserver le ministère des Affaires étrangères a été respectée. Quant aux domaines qui pourraient être insuffisamment dotés en 2005 (contributions volontaires, Fonds de solidarité prioritaire, coopération militaire...) le Ministre a reçu l'engagement qu'ils seraient abondés en fonction des besoins, sans recourir à des redéploiements internes au ministère.

M. Michel Barnier a ensuite évoqué la question de la candidature de la Turquie à l'Union européenne, qui fera l'objet d'un rapport de la Commission européenne le 6 octobre. Ce rapport devrait être assez inhabituel, prévoyant par exemple que les négociations pourraient éventuellement être suspendues. Ensuite, le Président de la République, qui, à de multiples reprises, a réaffirmé la vocation européenne de la Turquie, aura à se prononcer sur l'ouverture des négociations lors du Conseil européen en décembre. Pour autant, il est conscient de l'importance du débat en France et c'est pourquoi le Gouvernement travaille à l'inclusion, dans le projet de loi constitutionnelle que rendra nécessaire la signature du traité constitutionnel, d'une disposition rendant obligatoire un référendum avant tout nouvel élargissement à partir d'une date à définir. En effet, c'est uniquement sur un texte précis, une loi ou un Traité, qu'il est possible de consulter le peuple.

Le Président Edouard Balladur a estimé qu'il serait souhaitable que le Conseil européen de décembre, s'il décide d'ouvrir les négociations avec la Turquie, prévoie que celles-ci pourront aboutir soit à une adhésion pure et simple, soit à la mise en œuvre d'un statut de partenariat privilégié. Plus globalement, il a estimé qu'à l'avenir, il serait utile que tout candidat à l'adhésion passe au préalable par une phase de partenariat privilégié. Enfin, il s'est démarqué de l'idée selon laquelle le refus d'intégrer la Turquie dans

l'Union européenne comme membre de droit commun aurait pour conséquence de rejeter ce pays vers l'Asie centrale, compte tenu de sa participation à de nombreuses institutions occidentales, telles que l'Alliance atlantique, le Conseil de l'Europe, compte tenu aussi des relations économiques et commerciales étroites qu'elle a déjà avec l'Union européenne.

M. Michel Barnier a estimé qu'il était peu probable que le Conseil européen de décembre prochain accepte d'ouvrir les négociations avec la Turquie en laissant entendre que l'objet de tels pourparlers pourrait être autre que l'adhésion de ce pays à l'Union européenne. En revanche, ces négociations pourront naturellement être interrompues le cas échéant. Par ailleurs, les moyens publics mis en œuvre pour organiser des campagnes en faveur de l'Europe ne seront évidemment pas utilisés pour financer la promotion d'un vote favorable au projet de constitution européenne lors du débat précédant le référendum de 2005. A ce titre, il est nécessaire d'améliorer les conditions de déroulement du débat public autour de l'enjeu européen, le projet de création d'une commission nationale consacré à cette question étant aujourd'hui à l'étude.

M. Xavier Darcos a insisté sur le caractère pluraliste de la commission présidée par M. Jean-Pierre Landau et consacrée aux nouvelles contributions financières internationales. Celle-ci accueillait en son sein des représentants d'ATTAC, d'institutions internationales, d'administrations ou d'ONG. La question de l'instauration de taxes internationales n'est pas de nature technique, le rapport de M. Jean-Pierre Landau ayant proposé des solutions, mais bien d'ordre politique. L'exemple du Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL), doté d'un milliard d'euros, montre qu'il est possible de dégager des moyens financiers sous de nouvelles formes.

L'épargne des migrants constitue, en effet, une ressource importante qui est estimée entre 80 et 100 milliards de dollars qui doivent être rapprochés des 50 milliards de l'aide publique au développement. Ainsi, dans certains Etats comme les Comores, cette épargne est supérieure au budget de l'Etat. Il s'agit donc d'une piste à explorer, les Etats-Unis n'y étant d'ailleurs pas défavorables. L'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) est un projet soutenu par la France qui, dans le cadre de la francophonie, pourrait contribuer à démontrer que la *common law* ne constitue pas le seul cadre de référence en matière de droit des affaires. Concernant enfin l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, il convient d'insister sur la nécessité de conférer à nos établissements un caractère plus européen et de ne pas renoncer au développement de notre réseau éducatif dans les pays non francophones.

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mardi 12 octobre 2004***Présidence de M. Guy Teissier, président*

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu le **général Henri Bentégeat**, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800).

Le général Henri Bentégeat a indiqué que, si l'on peut considérer à juste titre que la principale menace pesant actuellement sur la sécurité internationale est constituée par le terrorisme, il serait réducteur et dangereux de définir les choix stratégiques et d'équipements en fonction de cette seule menace, alors même que l'on assiste à la prolifération des armes de destruction massive, avec notamment les programmes nucléaires iranien et nord-coréen, à la poursuite de conflits ethniques et religieux ainsi qu'à la persistance de différends frontaliers.

La lutte contre le terrorisme international englobe et dépasse le territoire national. Elle comprend, au niveau national, les activités de renseignement, la surveillance des approches aériennes et maritimes et le renforcement des forces de sécurité, ainsi que, au niveau international, la destruction des foyers de terrorisme, à travers, par exemple, la participation aux opérations conduites en Afghanistan, le contrôle des espaces, la mise en place d'instruments de coopération nouveaux pour lutter contre la prolifération, tels que la *Proliferation security initiative* (PSI), et la stabilisation d'Etats défaillants.

Dans ce contexte, la construction d'une défense européenne enregistre de grandes avancées, comme l'illustrent la relève en Bosnie de la SFOR par l'Union européenne en décembre 2004, la création d'une capacité de réaction rapide, la constitution de groupements tactiques de 1 500 hommes, la mise en place d'un centre de planification et de conduite des opérations et la création de l'agence européenne de défense.

C'est dans ce contexte européen et cet environnement international incertain et troublé que s'inscrit le projet de loi de finances pour 2005. Ce dernier est globalement conforme aux dispositions de la loi de

programmation militaire pour 2003-2008, même si peuvent surgir certaines difficultés en gestion, et il représente à ce titre un effort historique en faveur de la défense. A périmètre constant, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit ainsi une augmentation du budget de la défense de 2,3 % en euros courants, soit 1 % en euros constants ; les crédits du titre V connaissent une hausse de 0,5 % et ceux du titre III de 1 %. La part relative des titres III et V au sein du budget de la défense reste inchangée, s'établissant respectivement à 54 % et 46 %.

Les crédits du titre III permettent de poursuivre l'amélioration de la condition des personnels militaires et civils, avec 85 millions d'euros inscrits à ce titre, dont 20 millions d'euros pour la transposition du plan police au sein de la gendarmerie. Avec 89 millions d'euros supplémentaires, les crédits de fonctionnement permettent de consolider l'activité des forces, sous réserve de l'évolution des prix du carburant, la dotation de carburant augmentant de 20 millions d'euros. L'inscription de 100 millions d'euros au titre du financement des opérations extérieures constitue une avancée essentielle et représente la première étape d'une budgétisation intégrale des opérations extérieures. Une telle évolution apparaît logique, le coût annuel des opérations extérieures étant relativement prévisible, avec une moyenne de 600 millions d'euros par an cours des cinq dernières années.

Les effectifs budgétaires sont en augmentation, avec la création de 700 postes de gendarmes, de 58 postes de médecins et infirmiers pour le service de santé des armées et de 20 postes civils pour la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). Les crédits destinés aux réserves connaissent une hausse de 12,4 millions d'euros. Parallèlement, un peu plus de mille postes seront supprimés afin de tirer les conséquences de la politique d'externalisation menée par le ministère. Les recrutements ont été momentanément interrompus en juillet 2004, puis ont repris. L'objectif assigné est de maintenir en 2005 les effectifs au niveau actuel, soit des effectifs réalisés représentant 97 % des effectifs théoriques.

Les crédits de titre V sont en augmentation, conformément aux dispositions de la loi de programmation militaire, tout en prenant part à l'effort de maîtrise des dépenses publiques : la contribution du ministère de la défense au budget civil de recherche et développement (BCRD) s'établit à 200 millions d'euros, tandis que 200 millions d'euros sont consacrés au financement d'une partie du coût des restructurations de DCN et de Giat Industries.

Le volume des autorisations de programme est en diminution, afin de préparer l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), mais il devrait être suffisant, sous réserve d'un redéploiement dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2004. L'évolution d'ensemble répond aux demandes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ce dernier étant très attaché au respect de l'égalité entre

autorisations de programme et crédits de paiement sur la période couverte par la loi de programmation militaire pour 2003-2008, mais ce point de vue n'est pas partagé par tous. Un effort particulier est réalisé en faveur des programmes spatiaux, en hausse de 15 %, des études amont, en augmentation de 26 %, et de la DGSE. Après une augmentation continue depuis 2002, les crédits d'entretien programmé des matériels (EPM) se stabilisent à un niveau supérieur à celui prévu par la loi de programmation militaire. Compte tenu des modifications des règles de gestion et de l'effort réalisé en 2004, le montant des crédits d'EPM pour 2005 devrait être suffisant. L'amélioration de la disponibilité technique opérationnelle (DTO) des matériels est particulièrement perceptible pour la flotte de surface, grâce notamment à l'action du service de soutien de la flotte, qui a réalisé d'importants progrès. Le niveau moyen de DTO des équipements militaires s'établit à 65 %, pour un objectif de 70 %, mais à 90 % en opérations extérieures.

L'année 2005 est caractérisée par l'arrivée dans les armées de nombreux équipements neufs, ce qui devrait avoir un impact très positif sur le moral des personnels. Dans le domaine du commandement, du contrôle, de la communication et de l'information (C3I), doivent être mentionnés le lancement du satellite Syracuse III, l'entrée en service du système RITA rénové et du MINREM (Moyen interarmées naval de recherche électromagnétique), ainsi que l'arrivée de sept hélicoptères Cougar dans les forces spéciales. En matière de projection et de mobilité, entreront en service un bâtiment de projection et de commandement ainsi que deux avions de transport à très long rayon d'action (TLRA). S'agissant de la frappe dans la profondeur, dix avions Rafale, soixante-dix missiles Scalp EG et quarante missiles AS 30 Laser seront livrés à l'armée de l'air. L'armée de terre recevra huit hélicoptères Tigre, tandis que la marine recevra un système PAAMS (*Principal anti air missile system*), avec cinquante missiles Aster.

La LOLF entrera pleinement en application dès le projet de loi de finances pour 2006. Le choix de la nomenclature a été arrêté à l'issue de longs débats au sein du ministère de la défense et dans le cadre d'une concertation étroite avec les services du Premier ministre et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. L'approche retenue permet d'accroître la coordination interarmées, de rationaliser les fonctions de soutien et de renforcer les responsabilités des acteurs. La mission « défense » comprend quatre programmes : l'environnement et la prospective de la politique de défense, sous la responsabilité du directeur des affaires stratégiques, l'équipement des forces, sous la responsabilité conjointe du chef d'état-major des armées et du délégué général pour l'armement, la préparation et l'emploi des forces, sous la responsabilité du chef d'état-major des armées, et le soutien de la politique de défense, sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration.

Il apparaît nécessaire et souhaitable de confier la responsabilité du programme « Préparation et emploi des forces » au chef d'état-major des armées. Les crédits qui y sont inscrits correspondant, d'une part, à l'emploi et à l'entraînement des forces et au maintien en condition opérationnelle des équipements et, d'autre part, à la réalisation des effectifs des forces armées, il est logique que ce programme soit conduit par le responsable qui est en mesure de donner des orientations générales et de coordonner l'ensemble des forces armées. Le co-pilotage du programme « Équipement des forces », contesté par certains responsables du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi que par des parlementaires, est tout aussi impératif. En effet, on ne peut envisager que l'équipement des forces, qui conditionne la satisfaction des besoins opérationnels, ne soit pas placé sous la responsabilité du chef d'état-major des armées. Dans le même temps, il serait anormal et périlleux que le délégué général pour l'armement ne soit pas associé à la conduite de ce programme, alors même que ce dernier concerne directement l'acquisition d'équipements. L'état-major des armées et la délégation générale pour l'armement (DGA) travaillent depuis plus d'un mois à la définition des modalités techniques de ce co-pilotage, qui ne devraient pas poser de problème particulier, les solutions étant en cours d'identification. La création du conseil des systèmes de force, placé sous la présidence du chef d'état-major des armées, devrait par ailleurs faciliter le fonctionnement de l'organisation retenue.

En ce qui concerne les opérations en cours, 4 500 hommes sont actuellement présents en Côte d'Ivoire ; leur mission a évolué depuis le déploiement de l'opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) à la fin du mois d'août dernier. Les forces françaises apportent leur soutien aux 6 240 hommes de cette opération, alors que la situation actuelle apparaît troublée, dans l'attente du vote de certaines lois prioritaires et du début du désarmement, qui devrait intervenir le 15 octobre prochain, dans le cadre de l'accord dit Accra III.

En Afghanistan, où le commandement de la force d'assistance et de sécurité (FIAS) est assuré par le général français Py, nous comptons 1 200 soldats. Les élections se sont déroulées dans le calme, ce qui tend à montrer que l'action de la communauté internationale est plus efficace que ce que l'on a pu parfois penser.

Les forces françaises au Kosovo représentent 2 600 personnes, auxquelles il convient d'ajouter 400 hommes en renfort pour la période électorale, qui pourraient d'ailleurs rester sur place si le besoin s'en faisait sentir.

La *Task Force* 150 au large de Djibouti comprend deux frégates, un bâtiment ravitailleur et un Atlantique 2 français. Cette force a permis depuis

2001 d'empêcher l'évasion de terroristes de l'Afghanistan vers l'Afrique. Elle doit actuellement faire face à un accroissement de la menace terroriste.

Enfin, au niveau national, quatre patrouilles de l'armée de l'air sont en alerte permanente ; un dispositif d'alerte radar et d'hélicoptères complète cette capacité d'intervention sur l'ensemble du territoire métropolitain. Le plan Vigipirate mobilise moins de mille militaires, compte tenu du niveau d'alerte orange. On ne peut exclure que la participation des armées soit portée à un niveau supérieur lors des fêtes de fin d'année. Les forces armées ont également réalisé un effort particulier lors des célébrations du soixantième anniversaire des débarquements de Normandie et de Provence, en mobilisant plus de vingt mille hommes sur le terrain.

Pour conclure, le chef d'état-major des armées a estimé que le projet de loi de finances pour 2005 répondait aux besoins opérationnels des forces armées, sous réserve d'une fin de gestion 2004 conforme aux attentes et aux décisions votées par le Parlement.

Le président Guy Teissier a rappelé que des inquiétudes sur les insuffisances capacitaires dans le domaine de l'aéromobilité étaient apparues lors de l'examen de la loi de programmation militaire. Or, la disponibilité du Puma diminue et l'arrivée des premiers NH 90 dans l'armée de terre n'est prévue qu'en 2011. La France se verra paradoxalement doter de cet appareil en dernier, alors qu'elle en est le pays producteur. Le recours à des financements innovants avait été un temps évoqué pour accélérer l'arrivée de cet hélicoptère en 2008. La rénovation des Puma, pourtant coûteuse, est-elle la solution la plus opportune pour combler ce déficit capacitaire ? Quel est l'état des réflexions menées au sein de l'état-major des armées pour pallier ces difficultés ?

Le général Henri Bentégeat a répondu que l'hypothèse d'une livraison anticipée des NH90 avait été étudiée, mais qu'elle se heurtait à plusieurs impératifs. L'armée de terre craignait une attrition rapide du taux de disponibilité des Puma et un creux capacitaire d'ici 2008, le parc actuel étant par ailleurs juste suffisant. En outre, le NH 90 coûte très cher et une arrivée plus tardive de cet appareil permet d'étaler l'achat d'équipements neufs dans les premières années de la prochaine loi de programmation militaire. Techniquement, il n'était pas non plus certain que l'industriel puisse livrer dès 2008, compte tenu de son plan de charge. En conséquence, la solution retenue a été une rénovation *a minima* des Puma et Super Puma, afin de ne pas prendre le risque d'une rupture capacitaire et d'éviter une accumulation de nouveaux programmes en début de loi de programmation militaire.

S'agissant des financements innovants, trois programmes sont déjà avancés. Il s'agit tout d'abord des frégates multimissions. Ce projet a été présenté à tort comme un simple crédit-bail conclu avec des banques, alors

qu'il recouvre une réalité bien plus complexe. Il vise à obtenir à la fois la garantie d'une mise à disposition des frégates dans des délais plus rapides et celle de leur maintien en condition sur une longue période, sans faire peser de dette excessive sur l'avenir. Il ne s'agit en aucun cas d'acquérir des moyens qui ne seraient pas prévus par la loi de programmation militaire ni de les obtenir dans des conditions différentes de celles fixées initialement. Ce dossier est en cours de discussion à Bercy. Le deuxième projet concerne l'acquisition de ravitailleurs en vol de type *Multirole tanker transport* (MRTT). La France pourrait se joindre à un programme britannique, actuellement en préparation, qui fait appel aux méthodes du PFI (*private finance initiative*). Une autre solution envisagée est un *leasing* avec EADS. La première solution semble la plus avantageuse : une société privée mettrait les appareils à disposition des armées selon leurs besoins, ces avions pouvant être employés le reste du temps disponible pour des prestations au profit de clients civils. Enfin, le dernier projet avancé est relatif à l'externalisation de la formation des pilotes d'hélicoptères, l'armée louant des heures de vol de pilotage à une société.

Rappelant le caractère exceptionnel de l'effort financier consenti en faveur des armées depuis deux ans, tout particulièrement en matière d'équipements, **M. Yves Fromion** s'est néanmoins inquiété des tensions susceptibles d'affecter le titre III, s'agissant notamment des effectifs de l'armée de terre. Il a souhaité avoir des précisions sur le sous-effectif de 10 000 hommes dans cette dernière, évoqué par certains pour la fin de l'année 2005.

Le général Henri Bentégeat a indiqué qu'il existait traditionnellement un sous-effectif, les effectifs réalisés atteignant 97% en moyenne. En revanche, la capacité de recrutement a augmenté de façon inédite. En 2005, la masse salariale augmentera, mais dans des proportions inférieures aux attentes. En effet, ces crédits seront partiellement grevés par les mesures d'amélioration de la condition militaire ; cet effort financier de 85 millions d'euros pèsera sur les recrutements. La ministre a cependant pris l'engagement que les effectifs de l'armée de terre ne diminueront pas en 2005. Il s'agit d'une nécessité, compte tenu de la charge opérationnelle actuelle : 12 000 hommes sont en opérations à l'étranger et, dans certaines unités de l'armée de terre, les militaires passent neuf mois à l'extérieur tous les ans.

M. Jérôme Rivière a souhaité connaître les raisons du retard pris dans la notification de la commande des 59 Rafale. Par ailleurs, s'agissant de la mise en œuvre de la LOLF, il a demandé si le copilotage du programme III est réellement justifié, dès lors que le chef d'état-major des armées assure la présidence du conseil des systèmes de forces. Enfin, il a souhaité avoir des précisions sur les crédits consacrés à la recherche et sur l'ampleur du programme de rénovation des Puma, les coûts envisagés pour ce dernier allant de 90 à 300 millions d'euros.

Le général Henri Bentégeat a convenu que la commande des 59 Rafale était un dossier complexe. Conformément aux travaux élaborés sous l'égide de l'état-major des armées, la délégation générale pour l'armement avait tenu à inclure dans le contrat le traitement des obsolescences et les conséquences potentielles des exportations du Rafale. Ces deux paramètres sont désormais inclus dans le coût global du contrat. Le ministère de la défense est aujourd'hui dans l'attente de la libération de crédits de paiement qui avaient été mis en réserve de précaution par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Une demande de déblocage de ces crédits, ainsi que de crédits de paiement correspondant au programme A 400 M, a été faite et elle pourrait être satisfaite très rapidement.

S'agissant de la mise en œuvre de la LOLF, la mise en place du conseil des systèmes de forces permettra de préparer les arbitrages et de mener des analyses à court et moyen terme, en étudiant notamment la variation du référentiel à retenir pour la déclinaison des programmes année par année et leur réajustement. Ce conseil ne sera cependant pas adapté aux arbitrages budgétaires en cours d'année, seules des structures légères pouvant avoir une réaction suffisamment rapide. En tout état de cause, la présence de l'état-major des armées se justifie si l'on ne veut pas se limiter aux seuls critères industriels ou de trésorerie.

Les crédits consacrés à la recherche connaîtront en 2005 une hausse de 26 %, mais le niveau de crédits atteint reste inférieur aux prévisions de la loi de programmation militaire 2003-2008. Un effort supplémentaire devra être consenti dans ce domaine trop négligé par le passé, par l'intermédiaire de fonds de concours ou d'une loi de finances rectificative.

Le périmètre et le coût de la rénovation des Puma ne sont pas encore arrêtés, même si l'objectif est évidemment de les minimiser. Toutefois, les contraintes liées au respect des règles de la circulation aérienne internationale risquent d'être coûteuses.

Le président Guy Teissier a demandé si la proximité de la commande ferme et définitive des 59 Rafale et des avions de transport A 400 M signifiait que la réserve de précaution de 900 millions d'euros imposée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie serait bientôt débloquée. Cela signifie-t-il également que les dépenses relatives aux opérations extérieures ne seront pas imputées sur le budget du ministère de la défense, mais sur celui de l'Etat ?

Le général Henri Bentégeat a répondu que le décret d'avance que le ministère de la défense vient de proposer au Premier ministre prévoyait de gager sur le titre V le coût des opérations extérieures, ainsi que la loi l'impose. Toutefois, le gage ne portera pas sur les programmes du Rafale ou de

l'A 400 M, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ayant accepté de faire porter la réserve de précaution sur d'autres crédits. Il reviendra ensuite au Parlement, lors de l'examen de la loi de finances rectificative, de rétablir les crédits nécessaires aux armées.

M. Jean-Michel Boucheron a demandé quels étaient les enseignements techniques tirés de la présence de nos forces spéciales en Afghanistan, depuis bientôt deux ans, et il s'est inquiété du retard pris par l'Europe en matière de drones.

Le général Henri Bentégeat a indiqué que les enseignements tirés de l'engagement des forces spéciales françaises stationnées en Afghanistan avaient confirmé les analyses antérieures en matière d'équipement : les Américains disposent de systèmes de communications cryptées à longue portée qui faisaient défaut aux forces spéciales françaises. Certains de ces équipements ont été acquis pour renforcer l'interopérabilité entre alliés. Les forces américaines disposent également d'hélicoptères fiables et ravitaillables en vol, pour l'instant sans équivalent au sein de nos forces spéciales. Les sept hélicoptères Cougar qui seront livrés en 2005 marqueront un saut qualitatif important. Les forces spéciales françaises présentes en Afghanistan sont engagées selon un rythme soutenu et dans des missions impliquant des accrochages fréquents avec les miliciens talibans qui franchissent la frontière pakistanaise. Il s'agit d'une mission extrêmement formatrice.

En matière de drones, l'armée de terre a commencé à recevoir, en 2004, le système de drones tactique intérimaire (SDTI), des livraisons étant prévues également en 2005. L'armée de l'air, de son côté, commencera à recevoir le système intérimaire de drones MALE (SIDM) l'année prochaine. Le projet EuroMALE, plus ambitieux et pour lequel la France entend jouer un rôle fédérateur, devrait aboutir en 2010, même s'il est prévu qu'un démonstrateur soit rapidement lancé. Ce projet intéresse plusieurs Etats européens et il est envisagé comme contribution française au programme de surveillance aérienne du sol prévu par l'OTAN. Il est possible d'imaginer que le couple formé par des drones et un renforcement des capacités radar offrira une solution plus économique que les systèmes actuellement envisagés par l'OTAN. L'EuroMALE est un projet considérable et il importe de tenir la date de mise en service en 2010, sous peine de prendre un retard important par rapport aux Allemands et aux Britanniques. Il n'est pas exclu totalement que ces derniers puissent rejoindre ce programme.

M. Gilbert Meyer a rappelé qu'un rapport d'information parlementaire paru en 2002 avait relevé la faiblesse des taux de disponibilité des équipements des armées. Il a demandé si cette disponibilité, qui variait pour certains matériels de 30 à 60 %, s'était améliorée. Il a ensuite souligné

l'importance de l'environnement familial des militaires de carrière, indiquant que le logement n'avait pas fait l'objet d'efforts suffisants lors de la professionnalisation des armées, ainsi qu'en témoignait un rapport publié en septembre 2003. Il a souhaité savoir si la situation avait évolué.

Le général Henri Bentégeat a rappelé que le taux de disponibilité des matériels continuait à s'améliorer. Pour un objectif de 71 % en 2004, le matériel de l'armée de terre était disponible à 70 %. La marine nationale, en dehors des sous-marins nucléaires, connaît une disponibilité de 67 % pour un objectif de 68 %. L'état-major des armées veille scrupuleusement à ce que la permanence à la mer des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) ne soit pas interrompue, ce qui n'a jamais été le cas malgré les difficultés liées aux opérations de maintenance et au calendrier de renouvellement de la flotte.

Les appareils de l'aéronavale connaissent une disponibilité de 50 %, en raison de certains problèmes de jeunesse des Rafale et du grand âge des Super Etendard. Le taux de disponibilité des appareils de l'armée de l'air atteint 65 %. Il est meilleur pour les appareils de chasse, un peu moins bon pour les avions de transport.

Le président Guy Teissier a demandé si ces chiffres concernaient uniquement les matériels présents en France métropolitaine ou s'il s'agissait d'une moyenne englobant également les matériels utilisés dans les opérations extérieures.

Le général Henri Bentégeat a répondu qu'il ne s'agissait que du matériel présent en France métropolitaine, les équipements utilisés en opérations extérieures étant disponibles à 90 %. Toutefois, le nombre d'engins utilisés hors du territoire métropolitain est limité. Pour l'armée de l'air, seuls sont présents à l'extérieur les avions positionnés au Tchad, chargés de surveiller la frontière avec le Soudan. Pour la marine, le taux de disponibilité est globalement identique en opération ou en France. Les avions de transport aériens, tous basés en France, sont utilisés en permanence lorsqu'ils sont disponibles. La distinction entre opérations extérieures et présence en France métropolitaine n'est réellement pertinente que pour l'armée de terre.

Des crédits importants, en hausse de 20 % depuis deux ans, ont été consacrés à l'amélioration de la disponibilité opérationnelle, mais cela ne suffit pas. Les équipements les plus anciens, comme les véhicules blindés à roues de la gendarmerie, à bout de souffle, devront être remplacés. L'organisation joue également un rôle important. Une amélioration des circuits de soutien et de la gestion des stocks est recherchée en permanence par les armées et la DGA, en liaison avec les industriels.

Pour ce qui concerne l'environnement familial, les revendications portent souvent sur le niveau des soldes. Les mesures de revalorisation prévues

en application du plan d'amélioration de la condition militaire constituent une réponse concrète à ce type d'attentes. La situation est plus complexe s'agissant du logement des militaires. Aucun changement significatif n'est intervenu depuis la publication du rapport au Premier ministre sur la question, en 2003. Le problème tient au fait que le parc de logements en cause dépend pour partie de l'Etat, pour partie de la société nationale immobilière (SNI) et, enfin, de sociétés privées. Le nombre de logements à disposition des armées est insuffisant pour répondre aux besoins des personnels ayants droit. La solution réside sans doute dans un recours accru aux partenaires et élus locaux. Il convient à ce titre de mobiliser les « conseillers municipaux défense », dont la fonction s'est généralisée et qui se montrent très ouverts et attentifs aux problèmes d'environnement familial des personnels des armées. Il reste qu'aucune mesure n'a été prise en matière d'accession à la propriété et que le problème du logement à Paris des personnels célibataires est plus que jamais prégnant, faute de capacités suffisantes, y compris en banlieue. En tout état de cause, les efforts en matière de logement des personnels militaires constituent une priorité.

Le président Guy Teissier a observé qu'aucune unité, y compris professionnalisée de longue date, à l'instar des régiments de la légion étrangère, ne dispose d'un parc de logements répondant en totalité aux normes du plan Vivien.

Le général Henri Bentégeat a convenu que ce problème est surtout perceptible pour les jeunes engagés, qui ne restent en général pas plus d'un an dans les casernements.

M. Alain Moyne-Bressand a demandé si les moyens engagés par les armées françaises en Afghanistan dans le cadre d'opérations anti-terroristes étaient suffisamment interopérables avec les forces américaines déployées sur place. Il a également souhaité connaître le degré de préoccupation des forces armées par rapport à la menace terroriste.

Le général Henri Bentégeat a souligné que la lutte contre le terrorisme est inévitablement une priorité. Néanmoins, elle dépasse de loin le seul engagement des forces armées, car son efficacité dépend aussi notamment de l'implication des services de police et de la justice.

En Afghanistan, les armées françaises sont engagées sous trois formes différentes. En premier lieu, la direction du renseignement militaire (DRM) effectue des tâches de renseignement au profit de la FIAS, à Kaboul. Son travail est complété par celui de la DGSE, également présente sur place, qui collabore étroitement avec les services de renseignement américains.

Ensuite, les armées françaises agissent dans le cadre de la FIAS, au nord et au nord-est de l'Afghanistan. D'ailleurs, grâce à la présence des

forces alliées , peu d'incidents ont été déplorés au moment de la récente élection présidentielle.

Enfin, les forces spéciales sont engagées au sud du pays, à la limite de la frontière pakistanaise, où elles participent à la lutte contre les milices des talibans. Placées sous contrôle opérationnel américain pour la conduite de leurs opérations, elles relèvent du commandement opérationnel du chef d'état-major des armées, qui donne son accord, au cas par cas, sur leurs missions en fonction des directives fixées par le Président de la République. Elles bénéficient d'une confiance absolue des forces américaines et ont accès à la totalité des informations dont disposent ces dernières. En outre, les avions et hélicoptères américains leur apportent un appui permanent. Leur action dans la lutte contre le terrorisme en Afghanistan est très appréciée et revêt une importance significative.

Après avoir rappelé que, dans l'application de la loi organique relative aux lois de finances, le chef d'état-major des armées sera responsable d'un programme budgétaire relatif à la préparation et à l'emploi des forces, dont l'enveloppe globale atteindra la somme de 21 milliards d'euros, **le président Guy Teissier** a demandé s'il n'aurait pas été plus simple et lisible de conserver une budgétisation par armée.

Le général Henri Bentégeat a estimé qu'une nomenclature qui aurait repris la distinction entre armées aurait présenté l'inconvénient de rendre impossible la fongibilité des crédits des forces, alors que le schéma retenu permettra au contraire au chef d'état-major des armées de veiller à la satisfaction du besoin opérationnel, tout en lui offrant la capacité de réaliser des arbitrages en cas de difficulté budgétaire. Il a ajouté que l'objectif de la réforme, dans son esprit, ne consistait pas à minimiser les responsabilités des différents chefs d'état-major ni à leur imposer ses choix, car l'état-major des armées n'a pas vocation à gérer la vie quotidienne des armées, mais plutôt à en réorganiser le fonctionnement sur la base d'un principe de subsidiarité conférant au chef d'état-major un rôle de coordination et d'arbitrage. Les différents chefs des états-majors assureront la gestion quotidienne, *via* des budgets opérationnels de programmes. Chaque chef d'état-major ayant autorité sur les budgets opérationnels de programmes concernant son armée et demeurant gouverneur de crédits, la lisibilité budgétaire sera assurée, à l'intérieur des armées comme pour le Parlement.

Mercredi 13 octobre 2004

Présidence de M. Guy Teissier, président

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **l'amiral Jean-Louis Battet, chef d'état-major de la marine**, sur le projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800).

L'amiral Jean-Louis Battet a souligné que la marine nationale avait connu en 2004 une activité soutenue. La sauvegarde maritime qui représentait, il y a trois ans, 18 % de son activité, en avoisine aujourd'hui le quart. La vigilance accrue dans la lutte contre les pollutions maritimes a conduit au déroutement de dix-sept navires surpris en train de dégazer. L'efficacité de la police des pêches s'est également améliorée. Ainsi, en Guyane, le nombre des interceptions a sensiblement augmenté et dans les eaux des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), ainsi que dans celles de la Réunion, la présence de la marine porte ses fruits puisque le nombre de pêcheurs illicites y a diminué de plus de 80 %, grâce notamment à l'utilisation d'un satellite radar. Enfin, la lutte contre les activités criminelles, notamment le trafic de stupéfiants et l'immigration clandestine, a été renforcée par la mise en place de dispositifs en liaison avec nos alliés dans les Antilles et en Méditerranée orientale. La question de l'opportunité de créer un corps français de garde-côtes peut donc être considérée comme résolue.

Simultanément, la marine reste très impliquée dans les opérations extérieures. Elle participe avec de nombreux moyens à l'opération multinationale de lutte contre le terrorisme *Enduring Freedom*. Un amiral français, à la tête de la *Task Force 150* (TF 150), a ainsi assuré pendant quatre mois le commandement de la surveillance de la zone qui s'étend de Suez au détroit d'Ormuz. La marine a également apporté son concours à l'opération Carbet, en Haïti, et assuré la permanence d'un bâtiment de combat dans le golfe de Guinée. Enfin, la mission Agapanthe a été l'occasion de déployer, entre l'Océan indien et la mer du Japon, une force constituée du groupe aéronaval, d'un groupe amphibie et d'un groupe d'action naval, permettant de mener des missions aériennes de soutien des opérations terrestres en territoire afghan et de nombreuses actions de coopération avec des pays de la région, comme l'Inde, le Japon, l'Arabie Saoudite ou les Emirats arabes unis.

Le chef d'état-major de la marine a ensuite observé que la disponibilité de la flotte, en hausse de 8 %, se redresse nettement : l'augmentation des crédits, la création du service de soutien de la flotte et l'amélioration de la situation de DCN commencent à porter leurs fruits et encouragent les marins à persévérer.

Abordant les aspects proprement budgétaires, il a indiqué que le projet de loi de finances pour 2005 alloue à la marine un total de crédits de paiement de 5 774 millions d'euros. Le projet de budget se caractérise encore une fois par la part prépondérante des investissements, qui représentent les deux tiers des crédits attribués.

Le titre III subit, en apparence, une contraction des ressources destinées aux dépenses ordinaires. Avec 1 976 millions d'euros, il diminue de 1 %, mais reste stable en volume à périmètre constant. En 2004, les économies de fonctionnement ont porté en particulier sur la gestion des approvisionnements en produits pétroliers. En raison de l'importante hausse du prix du carburant, la marine a privilégié l'utilisation de ses stocks et a limité les achats en métropole comme à l'étranger. En effet, la politique dynamique d'achat de carburant du commissariat de la marine a permis au fil des ans de constituer des stocks qui s'élevaient, fin 2003, à 140 000 tonnes, et dans lesquels la marine puise lorsque les cours internationaux du pétrole s'avèrent trop élevés. Compte tenu des cours actuels, ces stocks avoisineront 124 000 tonnes fin 2004 et, si la situation présente persiste, ils devraient diminuer à 93 000 tonnes fin 2005, ce qui reste acceptable. Ces mesures, qui ont permis de maintenir globalement l'activité des bâtiments au niveau prévu, n'ont toutefois pas pu empêcher une légère réduction de l'activité aéronautique pour rester dans l'enveloppe de ressources allouées. En 2005, 452 millions d'euros seront prévus pour assurer le fonctionnement courant et l'activité de l'ensemble des unités de la marine, ce qui représente une augmentation de 5,4 % par rapport à 2004, mais de seulement 2 % à périmètre constant. Une augmentation de 2 millions d'euros des crédits destinés à l'achat des combustibles permet de tenir, pour partie, compte de l'évolution des prix.

Pour ce qui concerne les effectifs, les personnels civils de la marine diminueront de 227 postes, à la suite de transferts vers d'autres services de la défense ou de non remplacements, ce qui ramènera l'effectif budgétaire à 10 064 personnes. Avec 43 195 personnes, les effectifs budgétaires de personnels militaires baisseront de 936 postes, par suite notamment de transferts de 738 infirmiers vers le service de santé des armées et d'autres effectifs vers les structures interarmées récemment mises en place.

La diminution de 3 % de la masse salariale entre 2004 et 2005 résultera d'un effet de ciseau entre, d'une part, la baisse d'effectifs et le transfert de prestations familiales vers les caisses d'allocations familiales et, d'autre part, la revalorisation indemnitaire liée à la poursuite du plan d'amélioration de la condition militaire et l'augmentation des crédits consacrés à la réserve. A périmètre constant, la masse salariale augmentera de 0,7 %. Il n'en demeure pas moins que, comme en 2004, la réalisation des effectifs sera sous contrainte forte dont il faudra atténuer les effets en cours de gestion.

Pour ce qui concerne le titre V, la part réservée aux investissements dans le projet de loi de finances pour 2005 est conforme à l'annuité correspondante de la loi de programmation militaire, soit 3 799 millions d'euros de crédits de paiement. La part destinée aux programmes classiques s'élèvera à 1 387 millions d'euros, dont 1 007 millions d'euros pour les fabrications. Le projet de budget 2005 inclut également les charges issues de la transformation du statut de DCN, le budget de la marine prévoyant à ce titre 379 millions d'euros, dont 144 millions d'euros pour l'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux prestations de DCN.

L'admission au service actif, fin 2005, du premier bâtiment de projection et de commandement, le *Mistral*, marquera le renouvellement longtemps attendu des moyens de projection des forces à partir de la mer et améliorera également l'aptitude de la marine à accueillir sur une plate-forme navale un état-major de commandement international. Pour mémoire, le *Mistral* remplacera l'*Ouragan* lancé il y a quarante et un ans. L'amélioration des capacités de projection se poursuivra avec le lancement effectif du programme du second porte-avions, la fabrication du Rafale au standard F 2 à capacité air-sol et la construction des frégates antiaériennes Horizon.

L'année 2005 sera également marquée par le renouvellement des frégates et des sous-marins d'attaque. Réalisées en coopération avec l'Italie, les huit premières frégates multimissions devraient être commandées l'année prochaine, l'annonce intervenant probablement à l'occasion du prochain salon Euronaval. Le développement des sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda sera également lancé en 2005. Enfin, les quatre derniers chasseurs de mines tripartites modernisés seront livrés, ainsi que huit avions Super Etendard, aptes aux attaques air-sol, tout temps, le premier hélicoptère NH 90 dans sa version navale et cinquante torpilles MU 90. Le projet de budget 2005 est construit dans l'hypothèse d'un « paiement différé » des frégates multimissions, ce qui explique qu'aucun crédit de paiement n'y soit inscrit. La solution retenue à ce stade, et qui doit encore faire l'objet d'un arbitrage du Premier ministre, est celle d'une acquisition patrimoniale à paiement différé : l'industrie recevra ses premiers paiements d'un consortium bancaire que la marine commencera à rembourser lors de la livraison de la première frégate, fin 2009. Cette méthode de paiement paraît présenter l'avantage de ne pas peser sur l'endettement du pays dans les années précédant la livraison.

Par ailleurs, la force océanique stratégique sera dotée de 837 millions d'euros de crédits de paiement, montant identique à celui de 2004. L'admission au service actif du troisième sous-marin nucléaire lanceur d'engins, le *Vigilant*, sera prononcée à la fin de l'année 2004, tandis que la construction du quatrième, le *Terrible*, se poursuit à Cherbourg, en vue d'une admission au service actif en 2010.

Tout autant que le renouvellement des bâtiments, l'amélioration de la disponibilité des moyens de la flotte demeure au cœur des préoccupations. En 2005, 905 millions d'euros y seront consacrés, soit près du quart des crédits d'investissement, ce qui représente une part très importante. Après la réorganisation des structures d'entretien et de gestion des rechanges, la marine espère enregistrer, à partir de 2005, une première réduction des coûts d'entretien. Pour cela, le service de soutien de la flotte a engagé une nouvelle stratégie de contractualisation qui vise à acheter de la disponibilité sur plusieurs années, l'industriel prenant un engagement de résultats et pas seulement de moyens. L'entretien des sous-marins nucléaires d'attaque est déjà réalisé selon ce principe forfaitaire et les premiers enseignements sont très encourageants. L'adaptation des méthodes de DCN à son nouvel environnement a également joué un rôle en la matière.

Le chef d'état-major de la marine a reconnu que la dotation de 5 955 millions d'euros en autorisations de programme est exceptionnellement élevée. Il l'a justifiée en précisant qu'elle comprend notamment 1 700 millions d'euros pour la commande des frégates multimissions et 904 millions d'euros pour le programme des sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda. En outre, le niveau des autorisations de programme du service de soutien de la flotte a été relevé, afin de lui permettre d'engager sa contractualisation pluriannuelle, destinée à abaisser les coûts, et de préparer la première indisponibilité programmée d'entretien majeur du porte-avions *Charles de Gaulle*, prévue en 2006.

Les conditions d'exécution du budget d'investissement de 2005 dépendront incontestablement du déroulement de la fin de gestion 2004, mais celle-ci s'annonce désormais satisfaisante, certaines incertitudes étant en passe d'être levées.

Il s'agit globalement d'un budget satisfaisant, avec un titre V permettant le lancement du renouvellement du noyau dur de la flotte de surface et sous-marine. La marine s'efforce d'améliorer l'environnement de travail ainsi que les profils de carrières pour répondre aux aspirations de marins professionnels, mais elle participe également, comme l'ensemble des administrations de l'Etat et conformément aux engagements de la ministre de la défense, à l'effort général pour contenir les dépenses publiques.

Le président Guy Teissier a relevé que, malgré l'annonce du lancement de programme du second porte-avions pour 2005, de nombreuses incertitudes persistent, tant sur le tonnage et les caractéristiques du bâtiment que sur l'état des réflexions britanniques. Les choix n'ont pas encore été arrêtés outre-Manche, en ce qui concerne notamment le type des appareils embarqués, à décollage court ou propulsés par catapulte. Il s'est donc enquis de l'état d'avancement du dossier du côté de la marine nationale, étant donné qu'il

faudra trancher les différentes options à un moment donné. Il a ensuite demandé si le mode de financement des frégates européennes multimiissions peut être apparenté à un simple emprunt ou s'il comporte des éléments réellement innovants. Enfin, s'agissant de l'exécution 2004, il a souhaité savoir si les propos du chef d'état-major de la marine signifient que le gel de 900 millions d'euros de crédits de paiement sera prochainement levé.

L'amiral Jean-Louis Battet a indiqué que, pour ce qui concerne le programme du second porte-avions, un travail important était réalisé en coopération avec les Britanniques, malgré de nombreuses incertitudes pesant sur le programme outre-Manche. Conformément à la déclaration commune de Portsmouth, c'est une approche de coopération par le bas, c'est-à-dire d'industriels à industriels, qui a été retenue. Prévus pour l'automne 2004, les premiers résultats devraient être connus très prochainement, afin de pouvoir définir les périmètres de coopération à l'été 2005. L'ampleur de cette coopération est fortement conditionnée par les évolutions du programme britannique, notamment la question du choix des appareils. L'hypothèse d'un F 35 à décollage court semble désormais de nouveau envisageable, mais rien n'est définitif. De plus, les Britanniques doivent faire face à des problèmes de financement et ils ont mis en place une maîtrise d'œuvre traitant l'Etat et les industriels sur un pied d'égalité, à travers une « alliance ». La France, de son côté, a un calendrier contraint : le dessin définitif, réalisé sur le plan national, sera remis à la fin de 2004, le marché de définition sera passé en 2005 et la notification du contrat interviendra à la fin de 2006, l'objectif étant de disposer du deuxième porte-avions avant la deuxième indisponibilité périodique pour entretien et réparations du *Charles de Gaulle*. Le dessin réalisé en France table sur un tonnage de l'ordre de 60 000 tonnes. Le concept retenu est très intéressant et donne un atout dans la négociation avec les Britanniques.

En ce qui concerne les frégates européennes multimiissions, la formule du *leasing* a été écartée en raison de problèmes liés à la propriété des bâtiments et de son coût évidemment plus élevé. La solution finalement retenue est celle d'un emprunt, permettant de faire face à la tension sur les crédits d'équipement, en partie liée à la réforme de DCN, tout en respectant strictement le périmètre de la loi de programmation militaire 2003-2008, avec une commande de huit bâtiments. Dans la mesure où l'Etat n'a pas vocation à emprunter, certains ont estimé qu'il convenait de donner au projet des avantages supplémentaires pour l'Etat. De ce point de vue, la commande ferme de huit bâtiments a vocation à faire diminuer le prix d'ensemble. De plus, une double garantie est demandée aux industriels, d'une part avec la définition, pour la première fois, d'un prix ferme et définitif, d'autre part avec une fourniture de pièces et de main-d'œuvre sur une certaine durée. Le dossier avance de façon satisfaisante, il fait l'objet de travaux avec le ministère de

l'économie, des finances et de l'industrie, le Premier ministre devant effectuer l'ultime arbitrage.

Enfin, s'agissant des gels et mises en réserve de crédits, les évolutions semblent globalement bonnes, l'ensemble devant se vérifier au moment de l'examen du projet de loi de finances rectificative.

Après avoir observé que, à son sens, le financement des frégates multimiissions ne pouvait être considéré comme innovant que si l'emprunt réalisé était assorti de garanties en matière de disponibilité des bâtiments et de fourniture de pièces et de main-d'œuvre, **M. Jérôme Rivière** a demandé quelles étaient les modalités nouvelles de primes et de pénalités figurant dans le contrat d'entretien forfaitaire des sous-marins nucléaires d'attaque, conclu avec DCN. Il a également souhaité connaître l'opinion du chef d'état-major de la marine sur les rapprochements entre DCN et Thales, le positionnement d'EADS par rapport à la fusion de HDW avec Thyssen et, plus généralement, les restructurations de l'industrie navale en Europe.

L'amiral Jean-Louis Battet a répondu que la contractualisation avec DCN est une pratique nouvelle. La marine va contractualiser en premier lieu les prestations prévues dans le contrat d'entreprise. Cette démarche, déjà engagée, concerne l'entretien des bâtiments fortement armés. La contrepartie de cette contractualisation est pour le moment l'instauration de pénalités, en fonction des retards, un mécanisme d'intéressement étant à l'étude. Il n'en demeure pas moins que le processus doit s'accompagner d'une baisse sensible des coûts, qui devrait s'élever par exemple à 20 % pour les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins. L'entretien des bâtiments faiblement armés, quant à lui, fera l'objet de mises en concurrence.

Le rapprochement entre DCN et Thales est une excellente chose. Les deux groupes sont complémentaires ; DCN dispose d'un savoir-faire incomparable, mais a besoin d'acquérir une véritable culture du client. Pour autant, rien n'est acquis, car un tel rapprochement nécessite au préalable l'accord des conseils d'administration. Il n'empêche que la stratégie de restructuration au niveau national avant d'engager un mouvement européen semble pertinente. Pour le reste, un rapprochement entre chantiers navals civil et militaire ne semble pas devoir être envisagé. La méthode a montré ses limites dans la pratique, le secteur civil étant soumis à de graves difficultés. Un rapprochement des industries française et italienne par exemple apparaîtrait plus logique, dans la mesure où toutes nos frégates seront construites en coopération avec l'Italie.

Se félicitant de l'efficacité de l'action de l'Etat en mer dans les domaines de la surveillance des pêches ou de la lutte contre les pollutions volontaires, **M. Gilbert Le Bris** a rappelé que la loi du 3 mai 2001 relative à la

répression de la pollution par les navires avait renforcé les amendes prévues et mis en avant le principe d'une délégation de responsabilité aux tribunaux du littoral. Observant que le procureur de Brest s'est avéré très actif et que des résultats probants ont pu être obtenus dans la zone Atlantique, il a demandé si l'action en Méditerranée procédait d'un même volontarisme. Il a ensuite souhaité savoir si l'horizon financier de la marine n'allait pas s'obscurcir d'ici quatre ans, en raison de la nécessité de financer simultanément plusieurs programmes importants, concomitamment au remboursement des frégates multimiissions. Enfin, il a demandé si la cible de taux de disponibilité de la flotte, initialement prévue à 63 %, avait pu être atteinte cette année et il s'est enquis de l'état d'avancement du réarmement des sémaphores.

L'amiral Jean-Louis Battet, satisfait de la performance de la marine, a souligné que les résultats obtenus dans la lutte contre la pollution sur le littoral Atlantique avaient pu être obtenus également grâce à la contribution efficace des autres administrations, notamment des douanes et de leurs avions POLMAR. La volonté d'agir des tribunaux et de la marine s'exprime de la même façon en Méditerranée. Si cinq bateaux seulement ont été pris en flagrant délit de dégazage en Méditerranée, le nombre de navires en transit n'y est pas comparable à celui des navires qui utilisent le rail de la Manche.

Pour ce qui concerne les perspectives d'évolution du titre V, la marine ne vit pas au-dessus de ses moyens : une projection des besoins de financement réalisée jusqu'en 2015 a montré que les programmes prévus permettaient de rester dans l'enveloppe allouée. Le programme des frégates multimiissions, notamment, sera étalé sur quinze ans, ce qui reportera d'autant les besoins en financements.

Le taux de disponibilité des bâtiments de la marine avoisine aujourd'hui 60 %. Ce résultat satisfaisant a été obtenu grâce aux réformes engagées et notamment à l'amélioration de la gestion des rechanges. Deux fois plus de rechanges ont ainsi pu être achetées cette année par rapport à 2002.

Enfin, la remise à niveau des sémaphores a été engagée avec l'acquisition de radars et de nouveaux systèmes de transmission. La première étape du programme Spationav devrait être terminée en 2005 et la deuxième tranche sera engagée en 2007. Le système de transmissions mis en place sera compatible avec le réseau Trafic 2000, des affaires maritimes, afin d'harmoniser le dispositif de suivi des navires croisant au large du littoral français.

M. Charles Cova a interrogé le chef d'état-major de la marine sur la date de parution du décret relatif à l'indemnité réversible de spécialité critique et sur le financement du prépositionnement d'un remorqueur de haute mer dans le golfe de Gascogne, au titre du renouvellement des moyens de la

lutte contre les pollutions marines. Il a souhaité en outre connaître les modalités de compensation du paiement de la TVA lié au changement de statut de DCN.

L'amiral Jean-Louis Battet a indiqué que le processus de parution du décret sur l'indemnité réversible de spécialité critique était engagé et qu'il serait donc possible de « fidéliser » par ce biais dès 2005.

S'agissant des remorqueurs, le comité interministériel de la mer a décidé d'augmenter les moyens de lutte contre les pollutions. Les deux remorqueurs de la société *Les Abeilles* devraient ainsi être remplacés en 2005 par des bâtiments neufs, mais ils seront néanmoins conservés pour être redéployés, l'un à Toulon, l'autre dans le golfe de Gascogne. En outre, les bâtiments de lutte contre la pollution *Ailette* et *Alcyon* seront renforcés et complétés avec l'affrètement de l'*Argonaute*, ce qui créera un besoin de financement supplémentaire pour le budget 2005. Plusieurs solutions sont envisageables en vue d'y remédier : une renégociation du contrat, un partage des coûts d'affrètement d'un remorqueur situé dans le golfe de Gascogne avec l'Espagne, ou même une collaboration avec les phares et balises. En tout état de cause, l'Etat respectera ses engagements.

La neutralité fiscale du paiement de la TVA à DCN sera garantie. En outre, comme l'a confirmé une étude du conseil économique de défense, la TVA sur les constructions militaires n'est pas appliquée de façon uniforme en Europe. Seules, les marines française et allemande ne bénéficient pas d'exonération en la matière et se retrouvent donc pénalisées. Les conclusions de l'étude du conseil économique de défense ont été transmises au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui jugera de la suite à y donner. Il est en outre important de préciser que la neutralité fiscale de l'application de la TVA par DCN ne concerne pas les fournitures.

M. Jean-Claude Viollet a estimé que la charge du financement des frégates multimissions semble reportée à la prochaine loi de programmation militaire, puisque le début des paiements s'effectuera à la livraison des premières frégates en 2009. Il a donc souhaité connaître le montant prévisionnel des crédits de paiement entre 2009 et 2012 pour ce programme, ainsi que pour les autres programmes d'équipement majeurs, tel le second porte-avions, en préfiguration de la prochaine loi de programmation militaire.

L'amiral Jean-Louis Battet a répondu que le recours à des financements innovants conduit effectivement à repousser dans le temps le paiement des frégates multimissions. Toutefois, si tel est le cas pour les huit premières unités commandées, il devrait en être de même pour les neuf suivantes, sauf à provoquer une bosse de financement. C'est donc sur une longue période pouvant aller jusqu'à 2030 que le financement sera étalé.

Parallèlement, on peut espérer que le prix des bâtiments de la marine baissera, compte tenu de la poursuite de la réforme de DCN, aujourd'hui bien engagée.

Il est actuellement difficile de connaître avec exactitude le montant des crédits de paiement nécessaires au financement des frégates multimiions dans la prochaine loi de programmation militaire, car les différentes offres présentées par les banques n'ont pas encore été toutes examinées. Cependant, à première vue, les propositions avancées apparaissent raisonnables. Il ne semble pas exact de dire que la mise en place d'un financement innovant pour ce programme pèsera exagérément sur les budgets futurs de la marine.

M. Jean-Michel Boucheron a relevé qu'au cours de la guerre au Kosovo, il était apparu que les pilotes opérant dans des avions monoplace se trouvaient dans une situation difficile, en étant contraints de mener de front de nombreuses tâches, tels le contrôle du vol, la préparation des systèmes d'armes et le tir. La marine venant de décider d'abandonner la version biplace du Rafale, quelles seront les conséquences de ce choix pour les pilotes ?

L'amiral Jean-Louis Battet a relevé que cette décision, prise récemment, s'appuie sur le retour d'expérience ainsi que sur des critères financiers. Ayant obtenu la garantie que le Rafale monoplace serait également majoritaire au sein de l'armée de l'air, la marine disposera de la version dominante du Rafale et pourra bénéficier à l'avenir des évolutions de celle-ci. A l'origine, le Rafale marine avait d'ailleurs été prévu uniquement dans une version monoplace et le choix de la version biplace n'avait pas fait l'unanimité. De surcroît, il convient de rappeler que les avions en service au Kosovo n'étaient pas des Rafale, mais des appareils de la génération précédente. Or, la performance des systèmes d'armes du Rafale devrait permettre à un seul pilote d'accomplir toutes les missions nécessaires. Au demeurant, on ne peut reprocher à la marine de chercher à optimiser ses besoins et ses financements.

M. Jean Lemièrre a souhaité obtenir des informations sur les opérations de démantèlement des sous-marins nucléaires en cours et prévues pour l'année 2005. Alors que le premier bâtiment de projection et de commandement sera livré en 2005, l'acquisition de la batellerie associée ne semble pas prévue. Il a donc demandé quelles en seront les conséquences opérationnelles. Observant ensuite que les bâtiments de transport léger (BATRAL) en service outre-mer sont aujourd'hui vieillissants, mais que leur renouvellement n'est pas intégré dans la loi de programmation militaire, il a souhaité savoir s'il ne serait pas envisageable de recourir à des financements innovants pour une acquisition de nouveaux bâtiments de ce type.

Après avoir mentionné que les opérations de démantèlement des sous-marins nucléaires relevaient de la délégation générale pour l'armement,

l'amiral Jean-Louis Battet a indiqué qu'une opération de ce type est aujourd'hui en cours à Cherbourg. Il a ensuite convenu qu'il aurait été préférable de disposer de la batellerie associée aux bâtiments de projection et de commandement dès leur entrée en service, mais qu'il avait été possible de retarder cette acquisition en gardant un peu plus longtemps la batellerie de la génération précédente. Les BATRAL doivent également être remplacés, de même que les patrouilleurs de 400 tonnes et les avions de surveillance maritime Nord 262. Ensuite, ce sera à la prochaine loi de programmation militaire d'attacher une haute priorité à ces renouvellements dont le montant financier est au demeurant accessible. En ce qui concerne le remplacement de la flotte des BATRAL, au sein de laquelle deux unités sont toutefois plus récentes que les autres, le besoin opérationnel identifié consisterait dans des navires *roll-on/roll-off*.

* *
*

Mercredi 13 octobre 2004

Présidence de M. Guy Teissier, président

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. François Lureau, délégué général pour l'armement, sur le projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800).**

M. François Lureau a souligné que la bonne compréhension des perspectives pour 2005 dépendait d'un éclairage sur l'exécution de la loi de finances pour 2004. Il a rappelé que, lors de sa précédente audition, avait été présentée la nouvelle organisation dont devait être dotée la délégation générale pour l'armement (DGA). Tous les éléments de la réforme sont en passe d'être mis en place, les responsables pressentis ayant été nommés et les textes étant en cours d'examen au Conseil d'Etat. L'ensemble devrait être officiellement opérationnel en janvier 2005. Deux grands pôles sont prévus, l'un destiné à la préparation de l'avenir, à la sécurité et au développement international, l'autre à la conduite des programmes au service des forces armées. Pour ce qui concerne les crédits, 9,3 milliards d'euros d'autorisations de programme devraient être engagés en 2004 et la quasi-totalité des crédits de paiement disponibles, soit 8,3 milliards d'euros, devrait être consommée. Pour autant, l'exécution budgétaire 2004 est marquée par des difficultés liées aux mises en réserve de crédits, qui conduisent notamment à un accroissement sensible des intérêts moratoires. Ceux-ci représentent 15 millions d'euros à la fin du mois d'août. L'absence des crédits de paiement nécessaires le moment venu est particulièrement ressentie en raison de la nomenclature budgétaire. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) offrira un cadre plus souple qui permettra de fluidifier la gestion financière.

Les effectifs de la DGA sont restés dans l'ensemble stables. Le souci de renforcer les compétences techniques a conduit en 2004 à recruter notamment 50 ingénieurs contractuels dans des domaines techniques de pointe.

En ce qui concerne l'exécution des principaux programmes, la commande des 59 Rafale devrait être passée d'ici la fin de l'année. En parallèle, la négociation avec les industriels sur le programme M 51 s'est achevée en ayant permis une meilleure adéquation des moyens financiers aux réalités du programme. Le problème du respect des délais fait l'objet d'une attention toute particulière. La DGA a rappelé son intransigeance totale sur ce point ainsi que sa volonté d'appliquer si nécessaire les dispositions contractuelles permettant de sanctionner les retards. Les indicateurs sur les programmes font apparaître un décalage moyen de deux mois cette année par rapport aux objectifs. En ce qui concerne l'hélicoptère Tigre, le calendrier de

livraison est en passe d'être stabilisé, le programme Leclerc connaissant encore, pour sa part, des vicissitudes. La DGA veille également à prendre pleinement en considération dès les stades amont des programmes les problèmes liés aux coûts de possession et à l'entretien. Des progrès peuvent également être accomplis en vue d'accroître la disponibilité opérationnelle des matériels, la DGA travaillant à cet effet en collaboration avec l'état-major des armées pour maîtriser les coûts et améliorer le service.

L'action de préparation du futur passe notamment en matière de recherche et technologie par une politique active de démonstrateurs. Ainsi, en 2004, une première tranche a été notifiée pour le démonstrateur radar à antenne active du Rafale, le démonstrateur d'alerte spatial contre le tir de missile balistique a été notifié en janvier et, à l'occasion du dernier salon du Bourget, le ministre a pu annoncer le lancement du démonstrateur UCAV. Ce dernier est destiné à maintenir les capacités technologiques européennes en matière d'avions de combat et six pays se sont joints à la France pour former une solide assise européenne. En ce qui concerne les industries d'armement, le respect du contrat d'entreprise de Giat Industries fait l'objet d'une attention particulière de la défense. Des espoirs de progrès sensibles sont permis par la recherche de convergences entre DCN et Thales. Les exportations restent un débouché essentiel de nos industries de défense et ont atteint près de 4,5 milliards d'euros en 2004, des percées intéressantes ayant été réalisées, notamment avec le NH 90. Le même niveau d'exportation devrait être atteint en 2005.

Le projet de loi de finances pour 2005 respecte les équilibres de la loi de programmation militaire et permet une continuité optimale des programmes, tant sur le plan technologique que financier. L'année 2005 devrait voir le lancement d'une commande globale de huit frégates multimissions (FREMM) et du soutien associé selon des modalités en cours de définition avec la marine, en coopération avec l'Italie, le tout accompli en ayant recours à de nouveaux modes de financement. Les négociations avec l'Italie devraient connaître leur aboutissement au salon Euronaval, même si certains efforts restent à consentir sur les aspects financiers. Il s'agit d'un programme fondamental pour la marine et pour l'industrie navale européenne. Neuf avions Rafale seront livrés, issus de la commande de 48 appareils notifiée en 1999. Le bâtiment de projection et de commandement *Mistral*, récemment mis à l'eau, sera également livré ; il constitue un bon exemple de maîtrise des coûts et des délais.

M. François Lureau a ensuite présenté les principales orientations de la DGA pour le reste de la période de programmation. L'effort en matière de recherche et technologie demeure essentiel. La DGA propose un effort de l'ordre de 600 millions d'euros par an en matière d'études-amont qui permettra notamment la poursuite de la politique de grands démonstrateurs ainsi que le

lancement de petites actions de recherche. Une attention particulière sera accordée à la recherche menée par les PME, l'objectif étant d'augmenter de l'ordre de 50% les sommes qui lui sont consacrées pour atteindre 45 à 50 millions d'euros. Il est essentiel que cet effort puisse se concrétiser dès 2005. Il conviendra également que la loi de finances rectificative pour 2004 apporte un montant de 95 millions d'euros de crédits, afin d'assurer la continuité de l'augmentation de l'effort de recherche de la DGA entre 2004 et 2005.

La DGA poursuivra la réflexion relative à la mise en place de nouveaux modes de financement. Outre le dispositif en cours de définition pour l'acquisition des FREMM, la délégation générale pour l'armement envisage de se rapprocher du Royaume-Uni pour examiner les modes possibles de financement de l'acquisition d'avions ravitailleurs. En revanche, l'acquisition de l'hélicoptère NH 90 par le biais de financements innovants n'aurait été pertinente ni sur le plan financier ni sur le plan des capacités de transport de l'armée de terre à l'horizon 2015. Les hélicoptères Puma et SuperPuma feront donc l'objet de rénovations ciblées.

En conclusion, M. François Lureau a souligné les trois principaux objectifs de la DGA pour 2005 :

- les crédits consacrés à la recherche et à la technologie devront se stabiliser autour de 650 millions d'euros de crédits de paiement. Les projets sont nombreux, notamment dans le domaine spatial ;

- l'Europe de la défense doit avancer, grâce notamment à la mise en place de l'agence européenne de défense ;

- la mise en œuvre de la LOLF améliorera la qualité et la transparence de la gestion des finances publiques. Le délégué général pour l'armement co-pilotera le programme n° 3 « équipement des armées » avec le chef d'état-major des armées, lequel disposera notamment d'une capacité d'arbitrage en cas de mise en cause des capacités opérationnelles des armées, *via* le conseil des systèmes de forces. Cette nouvelle organisation budgétaire doit permettre à la DGA de s'engager sur la tenue des coûts et des délais.

Notant qu'un financement innovant de l'hélicoptère NH 90 ne semblait pas satisfaisant, le **président Guy Teissier** a regretté que l'armée de terre française figure parmi les derniers clients livrés, à l'horizon 2011.

M. François Lureau a répondu qu'un financement innovant des hélicoptères NH 90 n'était pas envisageable dans la mesure où l'industriel, qui en est conscient, a pris du retard dans son programme pour des raisons techniques. Une livraison anticipée du NH 90 à l'armée de terre aurait, en tout état de cause, été très difficile. Les forces françaises ne seront pas pour autant

entièrement privées de cet appareil puisque la marine nationale doit recevoir son premier NH 90 en 2006.

Le président Guy Teissier s'est interrogé sur l'évolution des crédits d'entretien programmé des matériels (EPM) et sur leur usage.

Soulignant que la délégation générale pour l'armement n'exerçait pas de responsabilité directe sur les crédits d'EPM, **M. François Lureau** a indiqué qu'il semblait possible d'améliorer le dispositif de maintenance afin d'optimiser l'utilisation des ressources, tout en notant que des progrès ont déjà été enregistrés depuis la création du service de soutien de la flotte (SSF) et de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD) ; toutefois, des efforts doivent encore être réalisés, y compris au sein de la DGA, laquelle comprend le service de maintenance aéronautique.

M. Jean-Claude Viollet a souhaité obtenir des précisions sur le calendrier de déroulement du programme de second porte-avions, s'agissant notamment des délais de lancement d'appels d'offres, ainsi que sur l'état d'avancement de la constitution d'une structure commune à DCN et Thales, destinée à conduire ce programme. Il a ensuite demandé des informations sur le rapprochement des entreprises DCN et Thales, la ministre ayant indiqué, lors de son audition devant la commission, le 5 octobre dernier, que cette opération était en cours de négociation ; DCN a réussi sa transformation, grâce notamment à la forte mobilisation de ses personnels, et son rapprochement avec Thales devrait permettre de consolider son évolution. Toutefois, les syndicats de DCN ont exercé leur droit d'alerte sur cette opération, manifestant par là même leurs inquiétudes. Enfin, le recours à un mode de financement innovant pour le programme de FREMM conduira à différer le paiement de ces navires aux prochaines périodes de programmation ; le choix de ces modalités de financement est-il compatible avec la poursuite des autres programmes majeurs de la marine, tels que le second porte-avions ? Ne risque-t-on pas de voir apparaître une « bosse de financement » au sein du budget de la marine ?

M. François Lureau a indiqué que le programme de second porte-avions se trouvait aujourd'hui en phase de définition ; un contrat de définition sera passé à la fin de 2004 ou au début de l'année 2005, tandis que la procédure de création à cette fin de la société commune à DCN et Thales est presque achevée ; au total, le déroulement du programme a été stabilisé. Dans le même temps, un processus de discussion entre industriels français et britanniques est en cours afin de définir l'ampleur et les modalités d'une possible coopération. Les négociations ont été relancées en septembre dernier. Un mouvement en faveur d'un rapprochement des conceptions britannique et française est perceptible. C'est en 2005 que seront précisés les éléments

pouvant faire l'objet d'une approche commune des deux pays, les dispositions contractuelles de cette coopération étant définies ensuite.

DCN a effectivement réussi à mettre en œuvre une transformation profonde. S'agissant du rapprochement éventuel de ce groupe avec Thales, il appartient aux différents actionnaires impliqués, dont l'État, d'en définir les modalités par la création d'une société commune regroupant des actifs de DCN et de Thales.

La mise en place d'un mode de financement innovant pour le programme de frégates multimissions doit inclure, outre la commande des huit bâtiments, leur maintien en condition opérationnelle selon des modalités à préciser avec la marine, ce qui suppose que l'industriel s'engage sur un niveau de disponibilité des navires. Subsistent aujourd'hui la question de l'imputation des frais financiers associés à ce mode de financement et celle des modalités de gestion des autorisations de programme. Il convient de se montrer très rigoureux, afin que cette solution financière soit avantageuse aussi bien à court qu'à long terme.

M. Yves Fromion a souhaité obtenir des informations sur le contrat d'entreprise de Giat Industries, sur les retards constatés dans la livraison des derniers chars Leclerc ainsi que sur le programme de véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI). Alors que son horizon s'est éclairci, l'entreprise envisage-t-elle de nouer des alliances industrielles ?

M. François Lureau a répondu qu'il était prévu que soit livrée une cinquantaine de chars Leclerc au cours de l'année 2004 ; à ce jour, seuls dix exemplaires ont été reçus et on peut espérer qu'au total, environ vingt chars seront réceptionnés en 2004. Les dernières livraisons de chars Leclerc devraient en conséquence intervenir à l'horizon 2006. La DGA rencontre toutefois des difficultés dans l'acceptation des chars ; du fait d'un niveau inégal de la qualité des équipements, il sera nécessaire de procéder à une mise à niveau des chars livrés.

Après avoir rencontré de grandes difficultés, le programme de VBCI a été remis sur les rails ; la DGA a reçu deux prototypes du véhicule, lesquels lui donnent satisfaction.

Le plan d'entreprise, qui représente un coût de plus de 2 milliards d'euros sur cinq ans, fournit des perspectives d'activité à Giat Industries. Il apparaît indispensable que Giat industries noue des alliances avec des partenaires. Compte tenu du paysage industriel terrestre en Europe, les perspectives d'alliances internationales s'orientent vers l'Allemagne, sans exclure des alliances de Giat Industries au niveau national. Il semble nécessaire de lancer des discussions en ce sens à brève échéance.

Après avoir indiqué s'être rendu aux Emirats arabes unis en compagnie de M. Joël Hart il y a quelques mois, **M. Michel Voisin** a demandé des informations sur le déroulement du contrat de chars Leclerc avec les Emirats, notamment pour ce qui concerne des prestations de maintien en condition opérationnelle, alors qu'a été évoquée lors de ce déplacement la création d'une agence de maintenance.

M. François Lureau a précisé que les livraisons de chars Leclerc aux Emirats arabes unis sont désormais achevées ; la création d'une agence locale franco-émirienne de maintenance semble constituer une bonne initiative et Giat Industries s'emploie à la mettre en œuvre.

M. Jean-Michel Boucheron a fait observer que la situation du Royaume-Uni par rapport au projet de construction de deux porte-avions était paradoxale. D'un côté, des difficultés de financement apparaissent, notamment en raison du coût croissant des opérations en Irak, d'un autre côté, les discussions concernant les porte-avions envisagés dans le projet CVF s'allongent. Dans ces conditions, il peut être tentant d'imaginer une hypothèse selon laquelle le Royaume-Uni serait en négociation avec les Etats-Unis pour construire une plate-forme en contrepartie d'avantages accordés par les Américains sur la flotte d'avions. Si, contre toute attente, cette hypothèse ne s'avérait pas totalement fantaisiste, quelles en seraient les conséquences sur la coopération avec les Britanniques ?

M. François Lureau a répondu que les contacts pris auprès du Royaume-Uni et des Etats-Unis ne permettent pas d'étayer cette hypothèse. En revanche, les Britanniques doivent se conformer aux règles de communication des informations propres au déroulement du programme américain JSF et ne peuvent aller de ce fait plus loin et plus vite dans la coopération avec notre pays.

M. Gérard Charasse a demandé si GIAT est en mesure de répondre aux commandes de munitions de moyen calibre passées tant par la France que par d'autres pays.

M. François Lureau a indiqué que trois commandes sont en cours : un marché de munitions de 25 mm pour l'Arabie Saoudite et deux marchés de munitions de 30 mm pour le sultanat d'Oman et l'Australie. Ces trois contrats sont déjà très largement engagés, les dernières livraisons devant intervenir avant la fin de l'année 2005, c'est-à-dire avant la fermeture du site de Cusset. Les clients ont été prévenus de cette fermeture et ont eu la possibilité d'augmenter leur commande afin de se constituer un stock. Les prochaines commandes n'interviendront donc qu'après le délai nécessaire au transfert de la production.

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Jeudi 7 octobre 2004***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président*

La commission des Finances a procédé à l'audition de **M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale**, sur les stratégies ministérielles de réforme et les crédits du ministère.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est déclaré heureux d'accueillir M. Jean-Louis Borloo afin de poursuivre les auditions sur les stratégies ministérielles de réforme et le budget. Le taux de réponses au questionnaire parlementaire est satisfaisant s'agissant du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, ce dont il faudra féliciter les services. Ce ministère s'est également mis en ordre de marche pour la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Une information précise quant aux indicateurs de performance envisagés serait cependant utile.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, a indiqué que le budget est en parfaite cohérence avec le plan pluriannuel de cohésion sociale. Ainsi, à structure constante, ce budget s'inscrit parfaitement dans le cadrage budgétaire pluriannuel du plan annoncé. Au-delà des crédits du plan (+ 1 milliard d'euros), le budget est stable : les économies et les augmentations de crédits s'équilibrent. Il existe en tout cas une absolue détermination à ce que les financements demandés correspondent à des actions précises et évaluées en permanence. Si le programme ville augmente de 25 %, cette augmentation doit être consacrée à la correction des dysfonctionnements de la société qui entrent désormais directement dans nos écoles. Ce ministère n'a pas vocation à gérer, de près ou de loin, l'éducation nationale, mais l'éducation nationale seule ne peut réussir à régler ce problème.

S'agissant de la gestion 2004, le ministère a pu passer avec Bercy un contrat de gestion afin de réduire les « *stop and go* » particulièrement dispendieux pour les finances publiques et pour l'action du ministère. L'essentiel des crédits gelés a ainsi pu être dégelé, sauf 140 millions d'euros, en échange d'un engagement ferme de respecter les lignes votées par le Parlement.

S'agissant de l'organisation par missions, il va être procédé au recrutement d'un secrétaire général, qui aura vocation à travailler sur les services des deux ministères : Travail-Affaires sociales et Santé.

Il est essentiel, pour la réussite du plan de cohésion sociale, que l'ensemble des services, centraux et déconcentrés, du ministère s'investissent dans le projet. Le ministre a ainsi rappelé qu'il avait pris l'initiative de rassembler, en présence du Président de la République et du Premier ministre, l'ensemble des services déconcentrés et les préfets, ces derniers ayant un rôle moteur à jouer dans l'animation des services au niveau local. Le succès de ce plan passe, bien évidemment, par la mobilisation de tous les acteurs.

M. François Grosdidier, rapporteur spécial des crédits de la Ville et de la rénovation urbaine, s'est interrogé sur les capacités de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) à consommer l'ensemble des crédits votés. La même question peut se poser s'agissant des zones franches urbaines. Le rythme des dépenses à réaliser semble aléatoire. On peut par ailleurs s'interroger sur les résultats très contrastés de ces zones franches urbaines. Quel sera l'impact de la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) ? Enfin, s'agissant de la réforme budgétaire, où en est-on de l'élaboration des indicateurs de performance, particulièrement difficiles à définir pour la politique de la ville, et dispose-t-on d'un bilan des expérimentations ?

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial des crédits du travail, a exprimé son accord avec la philosophie du plan de cohésion sociale présenté par le ministre, car il renoue avec un volontarisme, indispensable pour ce type de politique. Il traduit une analyse précise et pertinente des problèmes de terrain. Pour autant, s'agissant de la mise en œuvre de ce plan, une grande latitude doit être laissée au terrain et il conviendra d'éviter d'être trop directif au niveau national. Le danger, par exemple pour les maisons de l'emploi, est d'alourdir le système et de le complexifier en multipliant les instructions nationales.

M. François Scellier, rapporteur spécial des crédits du logement, s'est félicité de l'approche qu'avait le ministre du problème du logement, dont les solutions ne peuvent se trouver que dans la durée. Il importe de procéder à un examen d'ensemble de la chaîne et on constate en effet une fluidité de moins en moins forte dans les logements sociaux, beaucoup de locataires y demeurant alors qu'ils pourraient prétendre à d'autres logements. On constate cependant, chez les élus locaux, un manque d'intérêt pour la construction de nouveaux logements. Il est urgent de leur redonner une volonté en la matière en multipliant les contractualisations, comme le permet l'article 55 de la loi SRU. Par ailleurs, les pouvoirs d'attribution des logements doivent être réorientés vers les maires. Enfin, il convient d'associer les élus

locaux aux demandes de l'agence nationale de la rénovation urbaine dès le début de la procédure.

S'agissant des dispositions financières, l'ANAH fait de plus en plus appel aux conseils généraux pour financer son action. Il est essentiel que l'État compense le coût de ses demandes.

Enfin, le problème de disponibilité des terrains en région parisienne est particulièrement aigu, les deux grands opérateurs que sont la RATP et la SNCF semblent avoir parfois de grandes difficultés à identifier leurs propriétés. Or, il est impératif de disposer d'un nombre de logements qui corresponde aux besoins.

Après avoir souligné que la création de l'ANRU opère une vraie simplification des procédures en matière de politique de la ville, **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, s'est inquiété de la précision du découpage administratif du ministère. En effet, le partage de compétences avec le ministère de la Santé n'est pas très clair et le ministère de l'équipement a conservé la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Le poste de secrétaire général couvrira-t-il la partie relevant des affaires sociales ? Comment vont s'articuler les compétences du ministère avec les services déconcentrés, sachant que les directions départementales des affaires sanitaires et sociales voient leurs compétences réduites au profit des collectivités territoriales ?

Dès la fin de l'année 2002, la Commission des finances a attiré l'attention sur l'évolution incontrôlable des crédits de l'aide médicale d'État. Le traitement des demandes d'asile est assuré par le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Intérieur et le ministère des Affaires sociales. Peut-on imaginer une simplification du traitement de ces demandes ? Faut-il confier aux préfets une responsabilité transversale ? Par ailleurs, le ministère des affaires sociales ayant la réputation d'être sous encadré, est-il envisagé de recourir à des consultants extérieurs ?

Après avoir exprimé les espoirs que suscitait le plan de cohésion sociale, **le Président Pierre Méhaignerie** s'est inquiété de la complexité administrative qui pourrait en résulter. Par ailleurs, l'article 14 du projet de loi de finances prévoit une mesure de 330 millions d'euros en faveur de la lutte contre les délocalisations. Cette proposition suscite la perplexité quant à la définition des « zones d'emplois » qui pourront bénéficier de cette manne financière. Il conviendrait de concentrer ces efforts sur les principaux sites touchés ainsi que sur les hommes et les femmes qui sont les perdants de ces délocalisations, et notamment les ouvriers des petites et moyennes industries.

M. Gérard Bapt a relevé que les décrets relatifs à l'accès aux soins des étrangers et la mise en œuvre du ticket modérateur pour ces mêmes

personnes n'étaient toujours pas publiés, alors même qu'il faut faire face à des situations d'urgence. Il s'agit d'un problème de santé publique.

M. Augustin Bonrepaux a souligné que la mobilisation de moyens en faveur du développement urbain ne peut reposer sur les efforts des départements les plus pauvres. En effet, les offices d'HLM doivent contribuer au financement de l'ANRU. Dans des départements ruraux comme l'Ariège, la situation du logement social empire, car le coût du foncier augmente du fait de l'implantation de ressortissants de l'Union européenne et d'un coût de la construction plus élevé. Dès lors, les offices d'HLM doivent compter sur des financements provenant des communes et du département. S'il faut, en plus, contribuer à l'ANRU, un déséquilibre intolérable apparaît. La dotation de solidarité urbaine est prélevée sur les contributions versées aux autres départements. Seuls les bourgs-centres des zones de revitalisation rurale verront leur dotation progresser. Pour toutes les autres zones, les crédits sont figés. Sur 24 départements ruraux éligibles à la dotation de solidarité rurale, 20 n'ont de garanties sur le montant de la dotation que pour 2005. La mesure visant à lutter contre les délocalisations ne semble être qu'un gadget, car ce problème se pose sur l'ensemble du territoire et non dans les seules zones de compétitivité. Il est par exemple envisagé la création d'un pôle textile à Roanne, or le département de l'Ariège dispose lui aussi d'industries textile qui ne seront donc pas couvertes par ce dispositif, au risque d'une désertification de certaines zones de notre territoire.

Après avoir porté un jugement positif sur le plan de cohésion sociale, **M. Hervé Novelli** s'est inquiété du fait que la décentralisation pouvait être une source de conflit latent entre les administrations déconcentrées de l'État et les élus locaux. Par exemple, s'agissant des « maisons de l'emploi », s'oppose la conception du service public de l'emploi à celle des élus locaux. Il faut donc veiller à une bonne articulation du plan de cohésion sociale au niveau local. L'activation du marché de l'emploi est d'autant mieux acceptée qu'existent de réelles chances de retrouver un emploi. La récente mission de la Commission des finances au Danemark a permis de montrer que la bonne flexibilité du marché du travail en était une condition. Paradoxalement, le sentiment d'insécurité des travailleurs est d'autant plus grand que la rigidité du marché du travail est forte. La flexibilité, en effet, constitue une réelle chance de retrouver un emploi rapidement.

M. Pierre Bourguignon a souligné que 150 à 170 communes sont dans une situation financière telle qu'elles ne peuvent pas abonder les opérations financées par la dotation de solidarité urbaine selon les règles fixées. Il convient de se mobiliser pour que ces ensembles urbains fassent l'objet d'une prise en compte collective.

M. Jean-Louis Dumont a souligné que le plan de cohésion sociale devait être particulièrement ambitieux, car la paupérisation est croissante et le chômage endémique. Si l'idée de faire de l'ANRU un guichet unique est bonne, il s'avère qu'en pratique les décisions sont prises de manière centralisée à Paris. Il faut également veiller à ce que les opérations de renouvellement urbain ne conduisent pas à nouveau à concentrer la pauvreté. Les opérateurs du logement social se mobilisent fortement sur ce plan de cohésion sociale. Cependant, il est à craindre qu'il se heurte aux freins habituels. Le ministre affiche des moyens supplémentaires. Il conviendra de vérifier que ces crédits seront effectivement consommés. Sur la dotation supplémentaire de 1 milliard d'euros annoncée pour 2005, une somme de 550 millions d'euros est d'ores et déjà destinée à financer les promesses faites aux restaurateurs. Il convient aussi de ne pas oublier le milieu rural. La mise en œuvre concrète de ce plan doit reposer sur toutes les énergies locales, et notamment celles des élus. Les acteurs de terrains ne souhaitent pas préserver leur parcelle de pouvoir, il faut simplement que les missions de chacun soient claires et précises.

Après avoir rappelé que sa commune comportait 34 % de logements sociaux dans une agglomération où leur proportion dépasse 40 %, **M. Jean-Pierre Gorges** a exprimé son inquiétude sur les opérations menées par l'ANRU. En effet, la plupart des opérations financées par l'ANRU sont à très court terme (5 ans). Il existe donc un risque de tomber dans les travers observés dans les années 1960 et 1970 et d'aboutir à l'édification des mêmes types de complexes. Il faut plutôt privilégier les processus lents, car il s'agit de réurbaniser des zones entières. Les critères nationaux ne sont pas toujours adaptés à certaines zones. Il conviendrait aussi de pouvoir comptabiliser, avec les logements sociaux, les logements ayant fait l'objet d'une accession à la propriété. Alors même que ces opérations sont socialement très utiles, il convient qu'elles ne fassent pas baisser optiquement le nombre de logements sociaux. En outre, quand la construction de logements HLM est amortie, la loi devrait permettre de les donner gratuitement à leurs occupants. Une initiative sera prise en ce sens : il faut privilégier le don plutôt que d'obliger la collectivité à assumer un entretien coûteux.

M. Jean-Michel Fourgous s'est félicité de la mise en place de maisons de l'emploi destinées à résoudre le problème récurrent de la coordination entre les différents acteurs publics et privés qui interviennent dans le rapprochement entre l'offre et la demande de travail. Cette nouvelle structure doit jouer un véritable rôle de coordinateur au-dessus de celui rempli par les missions locales. Les objectifs du ministre en matière d'apprentissage sont ambitieux. Ne faudrait-il pas trouver une solution pour les jeunes gens âgés de 14 à 16 ans qui sont en situation d'échec scolaire, mais qui sont obligés de continuer à aller en cours ? Ils perdent ainsi un temps qui pourrait être mieux

utilisé à un apprentissage, un retour à l'école après une phase d'apprentissage étant toujours possible.

M. François Grosdidier s'est interrogé sur la nécessité de maintenir des sous-préfets à la ville. L'ANRU est indispensable à la réalisation de gros projets mais n'intervient pas sur les petits projets financés dans le cadre de contrats de ville et dont les délais d'instruction par les communes et par les préfectures sont si longs que l'accord intervient souvent après l'achèvement de l'opération.

Si le volontarisme du ministre en matière de logements sociaux est une bonne chose, **M. Philippe Auberger** a fait part de ses inquiétudes quant à la structure de leur financement. 8 à 10 % sont pris en charge par l'État, 70 % à 75 % peuvent être couverts par des prêts de la Caisse des dépôts mais le financement de la partie restante est problématique. Il peut être assuré par le « 1 % logement » mais celui-ci est de plus en plus engagé dans la Foncière de logement, ce qui réduit les crédits disponibles pour les programmes sociaux. Les collectivités locales peuvent aussi intervenir, mais les conditions ne sont pas très incitatives pour elles. Il apparaît donc nécessaire de mettre en place un nouveau mode de financement complémentaire.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est interrogé sur le caractère dilatoire de certains recours devant la commission des réfugiés et sur les délais de traitement des dossiers par l'OFPRA et par la commission.

M. François Scellier a évoqué la nécessité d'un nouveau système de mutualisation des garanties d'emprunt.

En réponse, **M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale**, a précisé que l'ANRU n'était en aucun cas financée par une taxe payée par les départements. Cet organisme a vocation à aider les territoires grâce à des financements de l'État ou provenant du « 1 % logement », ce qui provoque un effet de levier. Alors que 400 à 600 millions d'euros étaient auparavant prélevés chaque année sur le produit du 1 % logement, celui-ci est désormais entièrement utilisé au profit de la rénovation urbaine. Les travaux de rénovation sont normalement à la charge des organismes de logement social ; le rôle de l'ANRU est transitoire et consiste essentiellement à garantir des financements initialement prévus pour 5 ans, mécanisme que tous les organismes HLM ont approuvé.

Le programme de rénovation urbaine est global, même s'il est limité dans le temps, si bien qu'il n'est pas nécessaire d'être le premier arrivé pour être le premier servi. Alors que le besoin global avait été chiffré à 25 milliards d'euros, on sait maintenant que 36 à 38 milliards d'euros seront nécessaires pour une remise à niveau, qui s'étalera non plus sur 5 ans mais sur 8 ans. L'allongement de la durée s'accompagne d'un accroissement de

l'enveloppe financière, sans augmenter la dotation budgétaire inscrite dans l'immédiat.

La règle selon laquelle à un logement social détruit doit correspondre un logement reconstruit ne s'entend qu'à un niveau global. L'essentiel est que l'offre de logements sociaux ne soit pas diminuée. Ce principe est modulé par le fait qu'il faut plutôt qu'il s'applique au niveau d'un bassin d'emplois, et par l'existence d'un taux de vacance des logements sociaux de l'ordre de 20 % en moyenne, ce qui, en pratique, confère une marge de manœuvre dans l'application du principe. Mais l'ANRU a vocation à intervenir sur tout le territoire. Enfin, il faut souligner que le problème peut, dans certaines zones, moins concerner la démolition-reconstruction que les équipements urbains. Il faut donc gérer ce système avec une grande souplesse. Si un risque existe, il porte sur l'extension du champ des dérogations permises par l'article 6, qui concerne seulement des opérations ponctuelles. Il faut aussi souligner que l'ANRU agit sur un territoire et pas seulement sur le logement ; des opérations d'équipement public peuvent être menées grâce à son financement. Le dispositif allie souplesse et territorialité, ce qui suppose un chef de file local efficace.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est inquiété des réactions des structures locales : accepteront-elles de travailler ensemble à un même objectif ?

M. Jean-Louis Borloo a rappelé qu'il n'existait pas de taux de financement par l'ANRU mais qu'une masse globale de crédits était accordée à chaque programme, selon les conditions locales.

Les maisons de l'emploi peuvent être immatérielles. L'essentiel est que les efforts de chacun se fédèrent. Les chômeurs n'appartiennent ni aux ASSEDIC ni à l'ANPE ! Tous les partenaires, y compris les organismes de formation, doivent travailler ensemble. Des indicateurs de performance seront mis en place dans chaque site pour juger de l'efficacité de la collaboration des services.

Les responsables locaux ne peuvent réclamer à la fois un instrument très souple et des règles contraignantes et uniformes ! Les personnels dont le recrutement est prévu dans le budget seront embauchés aux niveaux locaux, mais des comités d'évaluation et des cabinets de conseil seront mis à disposition pour aider les collectivités.

M. Daniel Garrigue s'est dit favorable aux maisons locales et a indiqué qu'il en avait créé une dans sa commune, mais qu'il s'était heurté au refus de participation des ASSEDIC. Le paritarisme qui les régit les mettrait en porte-à-faux. Comment cette difficulté peut-elle être surmontée ?

M. Jean-Louis Borloo a signalé que l'association des ASSEDIC aux maisons de l'emploi avait été possible dans certaines villes et qu'il était indispensable de poursuivre les efforts dans cette direction. Mais il est vrai que l'incompatibilité des systèmes informatiques de l'ANPE et des ASSEDIC démontre que chacun peut chercher à garder son pré carré.

Deux ministères régaliens sont en charge de la politique de l'asile, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur, mais c'est le ministère de l'Emploi qui est le financeur. La situation était inacceptable et les trois principaux problèmes ont été réglés : les demandes manifestement dilatoires pourront être traitées rapidement dans le strict respect du contradictoire, 144 recrutements sont en cours, et le déménagement de la commission des recours est proche. Il fallait remédier à une situation dans laquelle les délais de traitement augmentent en France de 12 % quand les autres démocraties les réduisent : un pays comme le Royaume-Uni les réduit de 49 %. À la question du **Président Pierre Méhaignerie** et de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, sur les retards de parution des décrets réformant la procédure de traitement des demandes d'asile et de l'OFPRA, **M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale**, a répondu que ces retards ne s'expliquent pas par des motifs techniques.

Puis il a poursuivi ses réponses : le Secrétaire général va recevoir la mission de proposer pour le ministère une nouvelle architecture de l'administration centrale et des services déconcentrés. Aujourd'hui, le ministère souffre de ne pouvoir recruter suffisamment de personnels de bon niveau, les structures sont trop nombreuses et trop cloisonnées, et certaines rémunérations insuffisantes. Il s'agit d'un vrai sujet de management et de motivation des agents.

M. Jean-Louis Dumont a tort lorsqu'il impute les 500 millions d'euros destinés à la réforme du SMIC hôtelier sur le milliard d'euros d'augmentation du budget du ministère. En réalité, ce budget est construit en deux blocs, l'un équilibré, le deuxième en augmentation d'un milliard d'euros. Avoir financé la fin du SMIC hôtelier, qui était un scandale, est un motif de fierté. Les recrutements dans ce secteur étaient difficiles et le travail des employés à ce point pénible que le taux de fidélité de la profession, mesuré par le maintien de l'apprenti dans son poste pendant plus d'un an, atteignait à peine 21 %.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a salué cette mesure.

M. Jean-Louis Borloo a ensuite répondu que :

– le modèle danois évoqué par le Président Pierre Méhaignerie est meilleur que celui de la France, d'une part en raison de la représentativité très supérieure des signataires des accords, qu'il s'agisse des employeurs ou des

salariés, et d'autre part en raison d'un taux d'indemnisation du chômage différent. Au-delà, c'est le modèle économique global du marché de l'emploi qui diffère du nôtre. Il n'est pas exclu que la France puisse s'orienter vers un tel modèle de mobilité-sécurité ;

— s'agissant des délocalisations, et plus particulièrement des *call centers*, le critère décisif à prendre en compte n'est pas tant celui du coût horaire de la main-d'œuvre que celui du coût de cette dernière lorsque l'activité est basse. Le problème provient donc de l'insuffisante flexibilité de la durée du travail. Donneurs d'ordres et clients ont été réunis au ministère afin de réfléchir aux adaptations à conduire pour limiter ces phénomènes de délocalisation. Il est évident que le secteur des services est celui où la France peut faire valoir un écart de performance par rapport à d'autres pays. Tel est le prochain grand chantier du ministère. Les pôles de compétences, dont la création est annoncée, sont également des solutions porteuses d'avenir, et il est souhaitable que la commission des Finances et le ministère des Finances puissent être associés au ministère de l'Emploi pour construire la réponse française aux délocalisations. On ne peut pas, pour l'instant, chiffrer le nombre de créations d'emplois induites par la réforme du SMIC hôtelier. Sur la question de l'accès aux soins des étrangers, le ministre chef de file est celui de la santé et de la protection sociale, les décrets relatifs à l'asile étant, eux, parus.

En conclusion, si le risque de délocalisation en matière de services existe, il faut prendre des mesures adaptées et ne pas oublier que les délocalisations comportent aussi des victoires pour notre pays.

* *

*

Mardi 12 octobre 2004

**Examen de la première partie du projet de loi de finances
pour 2005 (n° 1800).**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement

* *
*

Mardi 12 octobre 2004

Suite de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800).

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement

* *
*

Mercredi 13 octobre 2004

Suite de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800).

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement

* *
*

Mercredi 13 octobre 2004

*Coprésidence de M. Pierre Méhaignerie, président,
et de M. Pascal Clément, président de la Commission des lois*

La Commission a procédé à l'audition, conjointe avec la Commission des Lois, de M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et de M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, sur les stratégies ministérielles de réforme et les crédits de ce ministère.

Le Président Pierre Méhaignerie a salué la présence des deux ministres devant les Commissions des finances et des lois réunies, avant de rappeler que le double objet de l'audition était d'évaluer les stratégies ministérielles de réforme (SMR) et d'examiner les crédits de l'Intérieur pour 2005. Soulignant qu'il n'y avait pas de convergence suffisante, dans la méthode, entre les SMR et la loi organique, il a souhaité que l'audition permette d'aborder tant la question de la nouvelle nomenclature sous l'angle des missions et programmes, que celle de l'intégration dans les SMR des objectifs et des indicateurs pour lesquels il existe déjà des avant-projets.

Après avoir à son tour salué la présence de ministres qui sont les interlocuteurs habituels de la commission des Lois, **M. Pascal Clément, Président de la commission des Lois**, a relevé l'importance des crédits du ministère de l'Intérieur pour 2005 qui permettront de financer la poursuite de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) ainsi que la réforme des corps et carrières de la police nationale, qui modifiera en profondeur le fonctionnement de l'institution policière.

M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, se réjouissant de pouvoir s'exprimer devant les Commissions des finances et des lois réunies, a précisé qu'il présenterait à la fois les crédits de son ministère pour 2005 et sa stratégie de réforme.

Le budget total du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales atteindra, en 2005, 13 milliards 498 millions d'euros, progressant de 3,2 % par rapport à la loi de finances pour 2004. Hors collectivités locales et hors crédits consacrés aux élections, il s'élèvera à 10 milliards 657 millions d'euros, soit une augmentation de 4,14 %. Ce budget permettra d'exercer pleinement la mission définie par le Premier ministre, avec deux objectifs : en premier lieu, un objectif de sécurité qui devra permettre de s'attaquer désormais au « noyau dur » de la délinquance et, en second lieu, un

objectif de réforme de l'État, qui privilégiera le service à l'utilisateur et l'opérationnel.

En premier lieu, une nouvelle étape sera donc franchie en matière de sécurité.

Les statistiques de la délinquance à la fin septembre confirment la tendance favorable enregistrée depuis deux ans. Ainsi, sur les neuf premiers mois de l'année, le nombre de crimes et délits a diminué de près de 4 % par rapport à la même période de l'année 2003. Cette amélioration est encore plus sensible pour les crimes et délits de voie publique dont la baisse s'élève à 9,14 %, soit 120 000 faits de délinquance en moins et 62 000 affaires résolues en plus.

Deux axes ont été définis pour amplifier cette tendance favorable, la mobilisation des ressources humaines et la dotation de la police nationale en moyens opérationnels.

La lutte contre la délinquance exige avant tout de la volonté et de l'énergie. Elle est, d'abord, une affaire d'hommes et de femmes, celle des fonctionnaires de police.

La mobilisation des ressources humaines nécessite de responsabiliser ces derniers. C'est pourquoi une réforme des corps et carrières a été engagée au sein de la police nationale. Elle va profondément transformer le visage et l'action de la police, non seulement en restructurant l'encadrement à tous les niveaux, afin de confier à chaque corps les responsabilités qui doivent être les siennes, mais aussi en élevant les niveaux généraux de qualification et en récupérant du potentiel par une gestion rigoureuse du temps de travail. Dès 2005, la « déflation » de 900 postes des effectifs du corps des commissaires et des officiers laissera plus de place aux gradés et gardiens ainsi qu'aux personnels administratifs, scientifiques et techniques. En 2004 et 2005, le coût de la réforme s'élèvera à plus de 71 millions d'euros, dont 49,83 millions d'euros inscrits dans le projet de budget.

Des fonctionnaires plus nombreux seront affectés aux secteurs prioritaires. Pour ce faire, 1 000 emplois seront créés l'an prochain, répartis en 500 emplois de policiers actifs et 500 emplois de personnels administratifs, scientifiques et techniques. Afin d'éviter la dispersion des moyens, un effort particulier portera sur quelques domaines clairement identifiés : la police aux frontières, car la lutte contre l'immigration irrégulière implique de renforcer notre capacité à contrôler les flux d'entrée sur le territoire et à reconduire aux frontières ; le renseignement car la lutte contre le terrorisme exige des services spécialisés plus performants dont le rôle a été décisif dans la récente opération d'arrestations et de perquisitions conduite au pays basque ; enfin, la police

technique et scientifique, parce que ses apports se révèlent chaque jour déterminants pour faire progresser le taux d'élucidation des crimes et délits.

Dans un souci d'efficacité, mais aussi d'utilisation optimale des deniers publics, il sera procédé à une répartition objective et transparente des effectifs sur le territoire, ajustée aux besoins, qui interviendra désormais sur le fondement de critères affichés et incontestables et s'affranchira des méthodes d'affectation traditionnelles.

Dans la lutte contre l'insécurité, le ministère pourra s'appuyer sur des fonctionnaires plus motivés grâce à la prime de résultat, qu'il a été le premier à introduire et dont le montant sera doublé en 2005 pour atteindre 10 millions d'euros, et grâce aux possibilités de promotion des gardiens de la paix instaurées par la réforme des corps et carrières.

Enfin, les fonctionnaires de police, dont chacun mesure chaque jour la difficulté du métier, seront mieux considérés. Les crédits d'action sociale seront augmentés de 6 % et les crédits en faveur du logement de 37 %, ce qui contribuera à fidéliser les policiers en Île-de-France, au-delà de la prime spécifique dont ils bénéficient déjà.

Pour aller plus loin dans ce combat contre la criminalité, la police nationale se verra dotée des moyens opérationnels nécessaires à ses missions.

La troisième tranche de réalisation de la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPSI) sera engagée. À la fin de l'année 2005, 68 % des crédits prévus sur la période 2003-2007 auront ainsi été ouverts et des équipements nouveaux et plus adaptés seront fournis aux services en 2005.

Grâce à la passation du nouveau marché, la mise en œuvre du programme ACROPOL sera accélérée. Dès la fin de l'année prochaine, 87 % des policiers utiliseront ce dispositif moderne de transmission. Le déploiement du programme sera achevé fin 2006. Il aura vocation ensuite à servir à d'autres forces de sécurité, à savoir les services départementaux d'incendie et de secours et la gendarmerie nationale. Dans le domaine immobilier, dont la situation n'est pas satisfaisante, la progression de 9,1 % des crédits permettra d'engager le rattrapage du retard observé, l'objectif étant d'atteindre le rythme annuel de 100 000 mètres carrés de mises en chantier dès l'année prochaine.

L'attribution de ces moyens nouveaux ne saurait empêcher de conduire une action résolue de recherche d'économies de moyens, là où celles-ci sont possibles. L'organisation territoriale sera ainsi rationalisée, en prenant en compte les conclusions d'une mission d'inspection interne au ministère.

L'externalisation des fonctions de réparation et d'entretien des véhicules sera poursuivie et amplifiée, et des économies d'échelle pourront être

obtenues grâce à la passation de marchés communs avec la gendarmerie et à la mutualisation des garages.

Au demeurant, les engagements pris à l'égard de la gendarmerie nationale ont été, là aussi, tenus. Ainsi, la mise en œuvre d'une nouvelle tranche de la LOPSI conduira à une progression de son budget total de 147 millions d'euros, soit une augmentation de 3,4 %, et à la création de 700 emplois supplémentaires. En outre, la première tranche du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) reformera en profondeur la structure hiérarchique de la gendarmerie : elle entrera en vigueur en 2005 pour un coût de 20,6 millions d'euros.

En second lieu, le budget permettra de poursuivre les efforts entrepris en matière de réforme et de modernisation de l'action publique.

L'administration territoriale se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, elle doit s'adapter aux exigences de nos concitoyens en tirant profit des progrès technologiques. La stratégie de réforme choisie est claire : elle s'appuie sur l'outil informatique et, plus précisément, sur la mise en œuvre de deux projets décisifs.

Tout d'abord l'identité nationale électronique sécurisée (INES), projet essentiel de refonte complète des documents d'identité et de nationalité, pour lequel 6,2 millions d'euros seront dégagés en autorisations de programme. Un préfet a été désigné pour le piloter avec pour objectif la mise en production du titre fin 2006. Par ailleurs, un projet de loi au Conseil des ministres sera présenté sur cette question avant la fin de cette année.

Ensuite, le projet de système d'immatriculation des véhicules, qui mobilisera 2,1 millions d'euros en 2005, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Ces deux projets partagent un double objectif qui doit guider désormais l'ensemble de l'action territoriale de l'État : la simplification et la sécurisation.

Au-delà de ces objectifs, une véritable stratégie ministérielle de réforme sera engagée.

En premier lieu, dans le domaine des missions du ministère de l'Intérieur, de moins en moins de tâches de guichet seront réalisées dans les préfectures et les sous-préfectures et des emplois d'exécution seront progressivement supprimés. La directive nationale d'orientation prévoit ainsi la suppression de 1 000 emplois en préfecture à l'horizon 2010. Les préfectures et les sous-préfectures seront recentrées sur des missions à plus forte valeur ajoutée, telles que l'animation interministérielle au plan local, le conseil, le contrôle et le niveau des postes et des qualifications sera donc adapté avec une

augmentation de la part respective des catégories A et B, au détriment de la catégorie C.

En deuxième lieu, l'action du corps préfectoral à la tête de l'administration déconcentrée de l'État devra profondément évoluer. Sur le plan régional, de nouvelles prérogatives ont été d'ores et déjà confiées au préfet de région pour en faire un véritable animateur de l'action des représentants de l'État au niveau régional. Par ailleurs, le regroupement des services en huit pôles régionaux autour du préfet de région contribuera à la fois à mutualiser les moyens de l'État et à assurer une meilleure visibilité de son action. Sur le plan départemental, différents scénarios de réorganisation des administrations départementales feront très prochainement l'objet de discussions interministérielles en vue d'une décision gouvernementale au tout début de l'année 2005.

En troisième lieu, la carte territoriale des sous-préfectures sera adaptée aux nouveaux modes d'administration du territoire qui résultent à la fois des progrès technologiques et des nouvelles attentes de nos concitoyens, étant rappelé que, d'ores et déjà, les préfets ont la possibilité de modifier les limites des arrondissements.

Enfin, l'évolution nécessaire du patrimoine immobilier implique, entre autres, que toutes les préfectures soient dotées de salles opérationnelles, car la professionnalisation de la gestion des crises constitue un impératif pour l'action de l'État.

C'est pourquoi, en 2005, le budget de la sécurité civile progressera de 20 %. 47 emplois supplémentaires seront créés, destinés principalement au groupement des moyens aériens et aux états-majors des zones de défense, dont le rôle sera renforcé. Ces créations, qui n'avaient pas eu lieu depuis longtemps, seront plus que compensées par des suppressions d'emplois dans d'autres domaines d'intervention du ministère.

Un effort de grande ampleur en faveur de l'investissement, avec une mesure nouvelle de 38,4 millions d'euros, sera réalisé pour moderniser les moyens d'intervention aériens dont le rôle s'avère décisif comme le prouve cette année la division par six du nombre d'hectares brûlés durant la saison des feux.

Au-delà du renforcement de son propre dispositif, l'État favorisera aussi l'investissement des collectivités locales. Le fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (FAI) progressera de 42,7 % en crédits de paiement, afin d'accroître la capacité opérationnelle des sapeurs-pompiers. De plus, l'État accordera une attention toute particulière à la situation des sapeurs-pompiers volontaires. Pour contribuer à consolider et fidéliser le volontariat, il financera, à hauteur de

20 millions d'euros, une part des cotisations de leur avantage retraite désormais intégrée à la base de dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements. Cette participation permettra d'approcher progressivement une prise en charge à 50 %.

Concluant son propos, le ministre a souligné que la croissance du budget – dont les moyens nouveaux hors collectivités locales et hors élections s'élèvent à 424 millions d'euros – permettra de répondre à la double exigence du respect scrupuleux des engagements pris devant les Français et de la poursuite d'une modernisation en profondeur de l'État. Signe de la volonté du Gouvernement d'amplifier sa politique en faveur de la sécurité des Français, ce budget oblige également le ministère qui devra veiller à chaque instant à une utilisation optimale des crédits et à agir comme un acteur exemplaire de la réforme de l'État.

M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, a indiqué que l'État consentirait en 2005 un effort considérable en faveur des collectivités locales, malgré un contexte budgétaire globalement contraint. Le Gouvernement tient, en la matière, à renouer de véritables relations de confiance avec les collectivités territoriales et à respecter ses engagements, en particulier sur trois points essentiels.

En premier lieu, malgré les contraintes posées par le projet de budget pour la progression des dépenses, limitée au taux d'inflation, le taux de croissance de l'ensemble des concours de l'État s'élèvera en 2005 à 2,87 %, soit le taux d'inflation relevé de 33 % des prévisions de croissance économique, pour atteindre un montant de 43,903 milliards d'euros, témoignant de la réalité de la reconduction du contrat de croissance et de solidarité. Au sein de cet ensemble, la dotation globale de fonctionnement (DGF) progressera à elle seule de 3,29 %, soit le taux d'inflation relevé de 50 % de la croissance.

En deuxième lieu, la réforme de la DGF engagée en 2004 sera poursuivie pour renforcer la péréquation en faveur des collectivités les moins favorisées, conformément à une demande unanime exprimée lors du débat sur la révision constitutionnelle et au principe désormais inscrit dans la loi fondamentale.

Cette réforme, inspirée des conclusions du rapport du comité des finances locales (CFL) remis au Gouvernement le 28 avril dernier, concerne à la fois les communes, les EPCI et les départements, mais, à ce stade, n'a pas été étendue aux régions.

S'agissant des communes, la réforme propose de rationaliser la dotation forfaitaire des communes sous trois angles :

— elle crée une dotation de base exprimée en euros par habitant, dans une fourchette de 50 à 125 euros, concernant la totalité de la population, contrairement à la situation actuelle dans laquelle les critères d'attribution de la dotation forfaitaire ne prenaient en compte que 50 % de la croissance démographique. Cette orientation répond à une demande ancienne des élus et permet de restaurer une égalité de traitement entre communes de taille comparable ;

— elle institue également une dotation superficielle de 3 euros à l'hectare plafonnée au montant de la dotation de base, qui pourra ainsi être doublée, de façon à prendre en compte la spécificité des communes étendues mais peu peuplées ;

— elle prévoit un complément de garantie permettant à toutes les communes de voir maintenu leur montant de dotation forfaitaire de 2004.

Par ailleurs, la réforme dégage des marges supplémentaires pour la péréquation, qui permettront d'augmenter de 20 % la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), tout en resserrant leurs critères d'attribution afin que ces dotations soient plus péréquatrices qu'elles ne le sont aujourd'hui. En particulier, la croissance de la DSU bénéficiera aux communes comportant des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU) selon des modalités prévues dans le plan de cohésion sociale préparé par le ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale. Pour les DSR, un effort particulier sera fait en faveur des bourgs-centre, notamment ceux situés en zone de revitalisation rurale, de façon à mieux tenir compte des charges dites de « centralité ».

S'agissant de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), trois mesures visent à soutenir l'intercommunalité en milieu rural :

— le rapprochement de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes de celle des communautés d'agglomération, dans le sens des recommandations formulées par le CFL, afin de diminuer des écarts excessifs de dotation par habitants ;

— la suppression de l'écêtement subi par les communautés de communes à fiscalité fondée sur les quatre taxes directes locales lorsque leur dotation d'intercommunalité augmentait de plus de 20 %, cet écêtement n'apparaissant pas justifié ;

— la suppression de la prise en compte dans le coefficient d'intégration fiscale (CIF) des dépenses de transferts, qui constituait un élément d'incertitude et d'instabilité inutile.

Parallèlement, le renforcement de la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité est recherché avec la simplification du CIF et avec l'augmentation du poids de la dotation de base. Actuellement, celle-ci représente 15 % de la dotation d'intercommunalité de chaque catégorie de groupement, la dotation de péréquation en représentant 85 %. Le rééquilibrage consistant à passer à une répartition 30 % - 70 % a été opéré, dans le sens souhaité par le CFL. Est également prévu un dispositif de garantie lié à l'atteinte d'un certain niveau de CIF, calculé en valeur absolue et non en valeur moyenne.

En ce qui concerne la DGF des départements, le projet de loi de finances prévoit une avancée majeure, consistant à supprimer l'actuelle dotation de péréquation qui connaissait des effets de seuil, pour élargir le bénéfice de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et créer une dotation de péréquation urbaine (DPU) au profit des départements urbains.

À cet égard, il importe de souligner que, parmi les 64 départements éligibles à la DFM, figurera la totalité des 24 départements actuellement bénéficiaires de la dotation. Ces départements bénéficieront d'une garantie de progression minimale de + 6 % par rapport au montant consolidé de leurs dotations de péréquation de 2004.

Il convient également de préciser, pour apaiser certaines inquiétudes, que la création de la dotation de péréquation urbaine sera exclusivement financée à partir de l'ancienne dotation de péréquation et grâce à la croissance de la masse, et en aucun cas au détriment des départements ruraux.

En troisième lieu, le projet de budget concrétise la garantie d'un financement dynamique des transferts de compétences réalisés par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Conformément aux engagements pris par le Gouvernement, et afin de respecter le principe de l'autonomie financière prévu par la Constitution, ces transferts de compétences seront compensés, à l'euro près, par des ressources fiscales dont la dynamique est en principe plus forte que celle des dotations. Ainsi, en 2005, les régions bénéficieront de l'affectation de 400 millions d'euros au titre de la TIPP et les départements d'une part de taxe sur les conventions d'assurance excédant 120 millions d'euros. Ces transferts complètent celui de 900 millions d'euros destiné à aider les conseils généraux à financer les services départementaux d'incendie et de secours. Il s'agit de provisions, les montants définitifs devant être arrêtés *a posteriori*, après l'intervention de la commission consultative d'évaluation des charges, composée d'élus.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial des crédits de la sécurité intérieure, de la gendarmerie et de l'administration générale et territoriale, a tout d'abord salué les résultats obtenus par les services de police

et de gendarmerie, en termes de baisse de la délinquance et de hausse du taux d'élucidation des infractions. Le fait que les mesures soient effectuées à critères constants renforce encore ce *satisfecit*.

En deuxième lieu, il convient de se féliciter du respect global des engagements pris au moment du vote de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, même si certains éléments d'inquiétude demeurent. Il s'agit en particulier du décrochage constaté dans le tableau de marche de réalisation de la LOPSI pour la gendarmerie en général, et des retards pris en matière d'investissements immobiliers pour la police comme pour la gendarmerie. L'utilisation des diverses formules de partenariats public-privé permises par la loi n'est pas optimale.

Un troisième élément de satisfaction est tiré de la réforme des corps et carrières. Il est tout à fait louable qu'elle concerne à la fois la police et la gendarmerie. Cette réforme se traduit également par une amélioration très appréciable du niveau de recrutement des personnels ainsi que par l'accroissement des responsabilités confiées aux gardiens de la paix. Par ailleurs, d'importants gains de productivité sont accomplis dans le domaine de la police scientifique. Cette salubre détermination permet que soient précisés les moyens alloués au Fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) ; elle permet également la montée en puissance du système ACROPOL et son extension, à terme, aux services de la sécurité civile voire de la gendarmerie.

Concernant les autres crédits de la police nationale, la prime au résultat, qui représente certes un montant global assez modique, constitue un élément capital de la réforme de l'État et il importe de connaître les conclusions de la récente réunion organisée sur ce point avec les organisations syndicales.

S'agissant de la politique de sécurité routière, il est absolument nécessaire d'obtenir des éclaircissements sur le thème de « l'argent des radars ». Il s'agit certes d'une politique interministérielle mais le ministère de l'Intérieur en est bien l'un des principaux opérateurs. Les chiffres disponibles dans les documents budgétaires montrent la forte augmentation du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation : de 510 millions d'euros pour 2004, l'estimation a été réévaluée à 600 millions d'euros et le produit total devrait atteindre 750 millions d'euros en 2005. Cette augmentation de 240 millions d'euros est certainement due, en quasi-totalité, à la mise en place des nouveaux radars automatiques et dans ces conditions, il serait souhaitable de connaître le retour sur investissement de ces nouveaux équipements.

Concernant les crédits de l'administration générale enfin, le programme INES constitue l'élément le plus intéressant. L'objectif en effet est

de mettre en œuvre bien plus qu'une nouvelle carte d'identité : c'est une nouvelle logique qui se fait jour. Un point suscite néanmoins une critique : les dépenses d'indemnisation pour refus du concours de la force publique augmentent très fortement sur la période récente et devraient représenter 65 millions d'euros en 2004, soit presque autant que le budget du tourisme. Des instructions aux préfets s'imposent pour qu'ils adoptent une attitude moins laxiste, étant précisé que la question concerne essentiellement l'Île-de-France.

M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis pour la sécurité intérieure, a rappelé que beaucoup de gardiens de la paix commençaient leur carrière en région parisienne et demandaient rapidement à partir en province, ce mouvement, dit de « noria », étant une source de profonds déséquilibres et en particulier d'un sous-encadrement chronique en région Île de France. Il a fait valoir que pour « fidéliser » les policiers parisiens, des mesures ambitieuses étaient nécessaires, comme le prévoit le protocole du 17 juin sur la réforme des corps et carrières dans la police nationale. Il a demandé des précisions sur les mesures prévues à cet effet et en particulier sur l'état de réalisation du projet de prêts bonifiés pour le logement des policiers.

Afin de prolonger l'effort d'explication engagé sur la réforme des corps et carrières, il a demandé quand serait achevée la nomenclature des postes d'officiers de police, et quels moyens seraient destinés à assurer la formation des gardiens de la paix à leurs nouvelles responsabilités, s'agissant notamment des brigadiers, des brigadiers-majors et de la qualification aux fonctions d'officiers de police judiciaire.

Il a enfin demandé si la réflexion avait progressé en ce qui concerne la prise en charge sur le budget de la Justice des extractions de détenus et des gardes judiciaires, après avoir témoigné des préoccupations exprimées sur le terrain à ce propos : ainsi, dans le district d'Aix-en-Provence, les charges judiciaires mobilisent l'équivalent d'un policier sur six.

En réponse, **M. Dominique de Villepin**, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a apporté les précisions suivantes :

— Le budget de la gendarmerie pour 2005 reflète la mise en œuvre de la troisième tranche de la LOPSI. Il devrait augmenter de 147 millions d'euros, soit une progression de 3,4 % par rapport à 2004. La hausse des crédits de fonctionnement atteindra 37 millions d'euros, celle des crédits d'investissement, 14 millions d'euros, tandis que 700 emplois seront créés, en sus des redéploiements opérés grâce à l'externalisation de certaines tâches d'entretien du patrimoine immobilier. 2005 sera également marquée par la mise en œuvre de la première tranche du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), pendant de la réforme des corps et carrières dans la police nationale. La concomitance ainsi obtenue entre les

revalorisations de carrière dans la police et dans la gendarmerie est un grand motif de satisfaction. Ce plan vise à renforcer l'encadrement de la gendarmerie. Dès 2005, 20,6 millions d'euros y seront consacrés afin de financer la transformation de 1 000 emplois de sous-officiers en 1 000 emplois d'officiers et celle de 1 206 emplois de gendarme en autant de gradés. Sur d'autres points, en particulier l'investissement immobilier, la progression des crédits de la gendarmerie accuse un retard certain. Cependant, la LOPSI n'étant pas annualisée, il est permis d'espérer que ce retard puisse être rattrapé. D'une façon générale, il est primordial de conserver autant que possible le parallélisme des formes entre le budget de la police et celui de la gendarmerie, car c'est à cette condition que la comparaison entre les deux programmes de la mission interministérielle « Sécurité » sera pertinente. À cet égard, si la maquette budgétaire prévisionnelle demeurerait en l'état, 38 % des crédits de la gendarmerie échapperaient à cette règle du parallélisme, les dépenses relatives à l'immobilier et à l'informatique n'étant pas comptabilisées au sein du programme « Gendarmerie nationale ».

— Faire porter la régulation budgétaire sur les crédits d'investissement immobilier est malheureusement une tentation fréquente. L'objectif fixé par la LOPSI est de construire 100 000 mètres carrés par an. L'annuité de 2004 ne représentera que 80 000 mètres carrés, en raison de la régulation budgétaire mais aussi de difficultés rencontrées en matière d'urbanisme et de contentieux introduits par les riverains. Néanmoins, 128 millions d'euros auront été dépensés sur ce poste en 2002, 141 millions d'euros en 2003, 148 millions d'euros en 2004 et 162 devraient l'être en 2005. La hausse des moyens mis en œuvre est donc notable même s'il reste des besoins à satisfaire. En outre, toute la palette des dispositifs juridiques visés dans la LOPSI est utilisée.

— Le ministère de l'Intérieur est pionnier en matière de prime au résultat. Celle-ci comprend trois volets : primes collectives, primes individuelles et primes pour événements exceptionnels. La prime collective se doit d'avoir un effet visible. 7 000 agents seront concernés, tous corps confondus. Seront notamment primées dix directions départementales de la sécurité publique, une direction de la préfecture de police de Paris et cinq compagnies républicaines de sécurité, pour un montant de 400 euros par agent, sur le fondement d'indicateurs d'activité et de résultats. Le volet individuel concernera 6 500 fonctionnaires pour des montants variant de 100 à 500 euros par agent. Quant à la prime pour événement exceptionnel, elle sera versée, à raison de 100 euros par agent, aux personnels mobilisés à l'occasion du 60^e anniversaire du Débarquement.

— L'implantation de radars automatiques n'a pas pour objectif de rapporter de l'argent au budget de l'État. C'est la raison pour laquelle les

préfets ont reçu pour seule consigne de les placer dans les lieux les plus dangereux. L'État a dépensé 70 millions d'euros pour la mise en place des 450 premiers radars ainsi que du système central. Les recettes issues des amendes se sont élevées à 100 millions d'euros, dont 75 millions d'euros ont été effectivement encaissés. L'opération est donc neutre pour le budget général. À compter de 2005, cette politique sera intégrée dans un programme relevant du seul ministère de l'Équipement.

— Les objectifs assignés au programme INES sont multiples : à la préoccupation de lutte contre la fraude s'ajoute celle de l'amélioration de la fiabilité des titres d'identité et des documents de voyage vis-à-vis des autres États, ainsi que la modernisation des services des préfectures. Le programme est désormais bien engagé, il fera l'objet d'un projet de loi spécifique au début de 2005. Les concertations avec les représentants des communes, qui sont en charge de l'état civil, sont en cours. Les premiers appels d'offre seront lancés dans le courant du 1^{er} trimestre de 2005. Les gains de productivité attendus de cette réforme ambitieuse sont en train d'être évalués par les services du ministère.

— Les mesures prévues par le protocole sur la réforme des corps et carrières se conjugueront avec celles relevant de la troisième tranche de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) pour contribuer à la fidélisation des policiers dans la région parisienne. En effet, à la prime spécifique et à l'indemnité semestrielle allouées à ces agents, s'ajoutera un effort sans précédent en faveur du logement des policiers en Île-de-France, à hauteur de 5 millions d'euros supplémentaires en 2005, le dossier de la bonification des prêts, qui était pendant depuis plusieurs années, venant d'être débloqué à la demande du ministre de l'Intérieur. Les dernières discussions techniques sur les conditions de mise en œuvre se déroulent actuellement. En complément, le protocole prévoit l'allongement de la durée de séjour obligatoire sur le lieu de la première affectation, durée portée à cinq ans pour les gardiens de la paix, à trois ans pour les brigadiers et à deux ans pour les brigadiers-chefs. Il est rappelé que, d'ici le 31 décembre 2005, 8 500 gardiens de la paix accèderont au nouveau grade de brigadier.

— La nomenclature des grades d'officiers de police devait être conduite parallèlement à celle des commissaires. Elle sera achevée dès la fin de l'année 2004, et impliquera l'exercice de missions diversifiées, au sein de services plus variés, conformément à la vocation de véritables cadres supérieurs.

— Les crédits demandés pour 2005 comportent des moyens considérables en faveur de la formation. Ils permettront de qualifier 3 000 officiers de police judiciaire supplémentaires après réussite d'un examen validé par le ministère de la Justice. Ils permettront aussi d'accompagner l'effort de

promotion professionnelle, de 4 232 gardiens de la paix au grade de brigadier dès janvier 2005 et de 500 brigadiers-chefs au grade de brigadier-major. Alors que chacun déplore le sous-encadrement de la police, la réforme des corps et carrières est l'occasion d'un renforcement considérable du nombre de cadres, qui s'accompagne d'une reconnaissance indiciaire des personnels concernés. Trois conséquences supplémentaires peuvent en être attendues : une motivation accrue des policiers concernés, la fidélisation des nouveaux promus dans leur poste et la réorganisation de l'encadrement, les nouveaux brigadiers-chefs exerçant à l'avenir un véritable premier niveau de commandement.

Après avoir salué le vote, le 30 juillet dernier, d'une loi de modernisation de la sécurité civile attendue de longue date et constaté que le présent budget tirait les enseignements des crises récentes, **M. Thierry Mariani, rapporteur pour avis des crédits de la sécurité civile** a interrogé le ministre de l'Intérieur sur le calendrier prévisionnel de parution des décrets d'application de la loi du 13 août 2004 et sur la mise en œuvre des dispositions financières correspondantes.

Soulignant que, dans un contexte de risques accrus, la formation des personnels et la diffusion d'une culture de sécurité civile constituaient des enjeux majeurs, il a souhaité connaître l'état d'avancement des projets de transfert de l'école nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers à Aix-en-Provence et de création d'un pôle de défense civile à Cambrai ainsi que le calendrier de mise en œuvre du programme de sensibilisation à la prévention des risques dans le cadre de la scolarité obligatoire prévu par la loi de modernisation de la sécurité civile.

Il a également rappelé l'importance de l'information donnée aux populations et la nécessité d'adapter l'alerte et le contenu des messages diffusés.

Enfin, déplorant la perte de 11 sapeurs-pompiers depuis le début de l'année et le nombre important de blessés en interventions, il a, au-delà des dispositions contenues dans la loi de modernisation de la sécurité civile, interrogé le ministre de l'Intérieur sur les mesures envisagées pour améliorer la sécurité des sapeurs-pompiers.

En réponse, **M. Dominique de Villepin**, ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— L'objectif d'une parution, d'ici un an, des quelques trente décrets nécessaires à l'application de la loi de modernisation de la sécurité civile n'est pas exclusif de trois priorités : le projet de décret portant sur la conférence nationale des SDIS a été transmis au Conseil d'État le 15 septembre dernier et la première réunion de la conférence pourrait intervenir dès le mois de novembre ; le décret relatif à la prestation de fidélisation et de

reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires devrait être un des premiers textes soumis à cette conférence ; le conseil national de sécurité civile, instance de réflexion et de d'orientation sur la préparation à la gestion des risques devrait pouvoir être réuni au début de l'année prochaine.

— Le transfert de 900 millions d'euros issus de la taxe sur les conventions d'assurance en substitution d'un montant de 880 millions d'euros de dotation globale de fonctionnement devrait aider les conseils généraux à moderniser les SDIS, la différence entre les deux montants, qui sera portée à 30 millions d'euros en 2006, constituant la participation de l'État au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance allouée aux sapeurs-pompiers volontaires.

— Les premières formations dispensées par l'école nationale supérieure de formation des officiers de sapeurs-pompiers devraient intervenir dès le printemps 2005, la délocalisation de l'établissement qui sera doté d'un plateau technique adapté, devant être effective avant 2008 grâce au partenariat développé avec les collectivités territoriales.

— Le pôle de défense civile à Cambrai répond à la nécessité de faire face aux nouvelles menaces et devrait être organisé autour de deux entités : une école de défense civile, laboratoire de réflexion de l'État et un centre national de formation aux effets du terrorisme. Dès 2005, l'État désignera le partenaire privé qui assurera la gestion du centre, lequel devrait être pleinement opérationnel en 2007.

— La sensibilisation des enfants à la prévention des risques devrait être effective, avec l'accord de l'Éducation nationale, dès la rentrée de 2005, des expériences déjà menées devant être généralisées.

— La sécurité des sapeurs-pompiers constitue une priorité : la loi de modernisation de la sécurité civile a prévu la création, dans tous les SDIS, de comités d'hygiène et de sécurité, un bureau « prévention enquête-accidents » a été créé à la direction de la défense et de la sécurité civiles et il serait souhaitable que, dans chaque SDIS, soit désigné un officier de sécurité chargé d'assister le commandant des opérations de secours lors des interventions difficiles.

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial des crédits des collectivités territoriales, a en premier lieu exprimé sa satisfaction face à la poursuite du contrat de croissance et de solidarité, qui permet d'assurer aux collectivités territoriales un financement satisfaisant de l'action locale, dans un contexte économique pourtant difficile. Il s'est également réjoui du taux de progression de la DGF, de l'ordre de 3,29 %, ainsi que de l'introduction d'un critère de superficie dans la répartition de la dotation forfaitaire attribuée aux communes.

Il a interrogé le ministre délégué sur l'évolution des diverses dotations affectées aux communes, afin de savoir notamment quelles seront les conséquences du gel de la dotation forfaitaire pour les communes non éligibles aux dotations de péréquation. S'agissant de ces dotations, leur progression de 20 % est un signe très encourageant. Néanmoins, compte tenu des critères retenus pour la dotation de solidarité urbaine, on peut craindre la concentration sur un nombre de communes très réduit de montants très importants alors qu'il conviendrait de trouver un juste milieu entre le saupoudrage actuel et la concentration extrême proposée dans la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Il a ensuite fait part de son attachement à la méthode de compensation des transferts de compétences prévue dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales, qui repose sur la transparence et la loyauté de l'évaluation des charges. Il a estimé que cette méthode tranchait avec celle utilisée pour les précédents transferts de compétences, tout en soulignant le risque, en dépit des précautions constitutionnelles et législatives mises en place, que les départements, voire les régions, soient obligés de recourir à des augmentations de fiscalité locale pour faire face à la progression des dépenses liées à l'allocation personnalisée d'autonomie ainsi qu'à la mise en place des 35 heures.

M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis pour les collectivités locales et l'administration générale, a prolongé la question de M. Marc Laffineur sur le gel de la dotation forfaitaire en souhaitant savoir si des estimations existaient permettant de mesurer les effets d'un gel de la dotation forfaitaire sur la péréquation, et de les comparer avec ceux induits par une progression raisonnable de ladite dotation. Il a ensuite interrogé le ministre sur les critères qui seront retenus dans le projet de loi de programmation renforçant la cohésion sociale pour l'éligibilité des communes à la dotation de solidarité urbaine.

S'agissant de la fiscalité locale, il a rappelé qu'il avait été, lors de la loi de finances pour 2003, auteur d'un amendement proposant une déliaison totale des taux de taxe professionnelle avec les taux des impôts « ménages ». Cette proposition avait abouti à assouplir la règle sans l'abolir complètement. Deux ans plus tard, les élus locaux ont démontré leur sens des responsabilités en n'utilisant qu'avec précaution cette nouvelle liberté et le temps paraît venu de plaider de nouveau pour une mesure permettant aux élus locaux de décider librement de la fixation des taux de taxe professionnelle.

Puis il a interrogé le ministre sur :

— les pistes retenues dès à présent pour la réforme de la taxe professionnelle, à partir notamment des conclusions du rapport d'étape remis par la Commission présidée par le conseiller d'État Olivier Fouquet ;

— l'éventualité d'une réforme du même ordre pour la taxe d'habitation, visant notamment à actualiser les bases en vigueur ;

— l'engagement d'une réflexion, qui paraît justifiée dans un contexte de réformes, sur une spécialisation des impôts par type de collectivités.

M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, a apporté les précisions suivantes :

— le gel de la dotation forfaitaire pour les communes résulte du souhait de faire porter l'accent sur les dotations de péréquation. La péréquation est en effet désormais un objectif constitutionnel, et il n'est nul besoin d'évoquer les multiples amendements déposés sur le sujet lors de l'examen du projet de loi organique sur l'autonomie financière pour rappeler que cette politique de péréquation est attendue par de nombreux élus locaux. Il s'agit ainsi de trouver un équilibre, en sachant que le « dégel » de la dotation forfaitaire se traduit automatiquement, puisque l'on raisonne à enveloppe fermée, par une moindre progression des dotations de péréquation. A titre d'exemple, des simulations ont permis de montrer qu'une progression de 1 % de la dotation forfaitaire permettrait de dégager 298 millions d'euros pour la péréquation, ce montant étant porté à 469 millions d'euros dans le cas d'une croissance nulle de la dotation ;

— S'agissant des critères retenus pour la dotation de solidarité urbaine, il importe également de trouver un équilibre entre la dispersion des crédits, qui est le cas de figure actuel, et la concentration pour les communes les plus touchées. Là encore, le débat est ancien et devrait être poursuivi très bientôt avec l'examen du projet de loi de programmation renforçant la cohésion sociale ;

— S'agissant de la question de la déliaison des taux, la multiplicité des points de vue sur la question ne permet pas de dégager une ligne d'action claire. Il importe néanmoins de ne pas ouvrir tous les chantiers en même temps, et ce d'autant plus que la réforme de la taxe professionnelle est en cours. La Commission Fouquet a rendu un rapport d'étape permettant d'établir un constat, puis présentera ses propositions en novembre. En tout état de cause, celles-ci ne trouveront pas de traduction concrète avant 2005.

— La réforme de la taxe d'habitation ne saurait être à l'ordre du jour, tant que les autres chantiers de réformes ne sont pas achevés. S'agissant

plus précisément de l'intérêt d'une spécialisation fiscale par type de collectivités, il faut reconnaître que, même en l'absence de réforme d'envergure sur le sujet, on se dirige vers ce type de solution avec la progression de la taxe professionnelle unique pour les établissements publics de coopération intercommunale.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est inquiété du dérapage des dépenses d'aide médicale et de logement en faveur des étrangers.

M. Gilles Carrez, rapporteur général, a estimé que, en augmentant de 3,9 %, le budget de l'Intérieur constitue un bon budget, conforme aux progressions de crédits et d'effectifs prévues par la loi de programmation. Insistant sur la nécessité d'optimiser les dépenses de l'État, il a rappelé que M. Tony Dreyfus avait, dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle, attiré l'attention sur la faiblesse de la durée du travail dans la police nationale, et sur le déséquilibre entre les tâches administratives des policiers et leur présence sur le terrain. Il a souhaité connaître les objectifs et les indicateurs que le Gouvernement compte mettre en place pour faire évoluer, sur ces deux points, les conditions de travail des policiers. Notant que le ministère de l'Intérieur dispose actuellement d'un parc immobilier de 6 millions de m², il a interrogé les ministres sur les ventes, redéploiements et externalisations prévus pour optimiser la gestion de ce parc.

Il a, par ailleurs, estimé que les transferts de compétences consécutifs à la nouvelle vague de décentralisation devaient entraîner une réforme de l'administration déconcentrée, et souhaité que les préfets puissent, dès 2005, expérimenter une réorganisation des services départementaux.

Il a ensuite dénoncé la mauvaise organisation de la prise en charge des étrangers en situation régulière ou irrégulière, dont la compétence revient à trois ministères différents : le ministère des Affaires étrangères s'agissant de l'OFPRA et de la Commission des recours des réfugiés, celui de l'Intérieur pour le traitement des étrangers en situation irrégulière et celui des Affaires sociales pour la couverture médicale d'urgence, l'aide médicale de l'État et l'hébergement d'urgence. Il s'est inquiété de l'inflation des dépenses d'aide médicale qui passeront de 200 millions d'euros ouverts par la loi de finances pour 2002 à 1 milliard d'euros prévus pour 2005.

Il a enfin considéré que 2005 constituera une excellente année budgétaire pour les collectivités territoriales, grâce à une progression de 3,3 % de la dotation globale de fonctionnement, soit un point de plus que l'augmentation globale des dépenses de l'État, et estimé que, du fait de cette progression, l'exercice 2005 sera l'année idéale pour améliorer la péréquation.

M. Augustin Bonrepaux a fait observer que la diminution de 10 % de la dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) limite

l'effet de la progression de 3,3 % de la DGF. Rappelant que le principe constitutionnel de péréquation implique de favoriser les collectivités rencontrant des difficultés financières par rapport aux collectivités les plus aisées, il a regretté que l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) se traduise, pour 32 000 communes, par un gel des concours versés par l'État, sans qu'il soit procédé à une péréquation entre les communes aisées et les autres. Constatant, à partir des éléments fournis par le Gouvernement au Comité des finances locales, que 20 départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) verront leur dotation gelée et seront donc exclus de la péréquation, il a demandé aux ministres si ces 20 départements bénéficieront de la garantie minimale et comment la garantie de 6 % prévue pour 2005 évoluera au cours des années suivantes.

Il s'est, par ailleurs, inquiété des conditions dans lesquelles l'État compensera le transfert des TOS dont le nombre, malgré l'ouverture de nouveaux établissements, n'a pas augmenté depuis deux ans et apparaît donc manifestement insuffisant. Il s'est également interrogé sur le remplacement et le financement des contrats emploi solidarité qui, bien qu'ils représentent 25 à 30 % des contractuels en poste dans les établissements scolaires, sont appelés à disparaître.

Observant que la Commission européenne n'a autorisé les régions qu'à réduire le taux de la TIPP, il a interrogé les ministres sur les modalités exactes du transfert de cette taxe. Il s'est également interrogé sur la modulation de la taxe sur les conventions d'assurance qui ne sera effective qu'en 2007, alors même que les départements supporteront dès 2005 la charge que le transfert de cette taxe vise à compenser.

M. Christian Estrosi s'est réjoui que le projet de budget de l'Intérieur permette d'atteindre 68 % des objectifs de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure. Rappelant que cette loi prévoit une montée en puissance de la collecte des empreintes génétiques, il a souhaité connaître le nombre d'empreintes actuellement réalisées, les perspectives pour les années à venir et l'état d'avancement du fichier national automatisé d'empreintes génétiques. Il a regretté que, dans le cadre de la lutte contre la cybercriminalité, les opérateurs de télécommunications ne fassent pas preuve d'une plus grande coopération dans la mise en place des perquisitions sur les systèmes informatiques et dans le traitement des données nominatives. Il s'est enquis de la mise en œuvre des dispositions, votées à l'initiative du Parlement, permettant de confier le transfert des détenus à des sociétés privées et la prise des empreintes digitales sur les visas à des consulats étrangers.

Rappelant que le patrimoine immobilier de la police et de la gendarmerie nationales est en mauvais état, il a regretté que les conventions

entre les conseils généraux et l'État pour la construction des commissariats et des gendarmeries ne soient pas harmonisées, le ministère de l'Intérieur appliquant un taux de location au mètre carré et un niveau de subvention bien inférieurs à ceux offerts par le ministère de la Défense.

M. Jean-Pierre Brard s'est étonné du fait que plusieurs commissaires aient parlé de productivité s'agissant de questions aussi graves que les conditions de vie des prisonniers et les reconduites des étrangers à la frontière. Il a souhaité connaître les conséquences, pour le calcul des concours de l'État aux collectivités territoriales, du remplacement du potentiel fiscal par le potentiel financier. Il s'est inquiété, en s'appuyant sur le constat de l'Union sociale de l'habitat, de la disparition de la prise en compte du nombre de logements sociaux dans le calcul de la dotation de péréquation urbaine et de la dotation sociale urbaine.

En réponse, **M. Dominique de Villepin**, ministre de l'Intérieur, a apporté les précisions suivantes :

— Le Gouvernement a conscience de la longueur excessive des délais de mise en œuvre de la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile qui a réformé l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Depuis la publication des décrets d'application d'août 2004, l'OFPRA a renouvelé ses procédures, qui sont désormais sensiblement abrégées. Mais ces gains ont été en partie neutralisés par l'aggravation du délai moyen de traitement des recours par la Commission des recours des réfugiés, délai qui atteint aujourd'hui quelque dix-huit mois. Le projet de budget pour 2005 prévoit un renforcement des moyens de cette juridiction, à laquelle il incombera d'adapter ses règles d'organisation et de fonctionnement.

— Cet effort a pour corollaire l'application dans les meilleurs délais de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. Il convient de souligner que plus de 80 % de ses dispositions n'appellent pas de décret d'application. Tel est le cas de ses principales mesures, en particulier celles définissant les nouvelles conditions de délivrance des titres de séjour, la durée maximale de la rétention administrative des étrangers en instance d'éloignement, la plupart des règles d'acquisition de la nationalité française, ou encore les nouvelles dispositions destinées à lutter contre les mariages blancs. Par ailleurs, plusieurs textes importants ont été publiés, comme le décret simplifiant le contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, celui simplifiant et harmonisant le contentieux des arrêtés ministériels d'expulsion et l'arrêté étendant la possibilité de procéder à des contrôles sur certains péages des autoroutes frontalières. Certains autres textes d'application sont actuellement soumis au Conseil d'État et, le cas échéant, à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), comme les décrets sur les certificats

d'hébergement et sur les voies de recours des étrangers retenus. Enfin, le ministre de l'Intérieur est en liaison avec les autres ministres concernés pour suivre l'élaboration commune d'une dernière série de textes.

— L'objectif d'optimiser l'emploi des moyens de la police est tout le sens de la stratégie ministérielle de réforme, qui vise à réorganiser les fonctions de pilotage du ministère, dans l'esprit de relation entre clients et fournisseurs. Le redéploiement des zones de compétence entre police et gendarmerie nationales sera achevé à la fin de l'année 2004 et produit déjà des effets visibles. Une meilleure motivation des agents permettra de renforcer les missions prioritaires de la police et sa présence sur le terrain ; elle passe par les revalorisations indiciaires prévues dans le protocole, par la fusion des corps administratifs, dont le nombre sera prochainement ramené à quatre, par le renforcement des qualifications des gardiens et des officiers de police, ainsi que par la nouvelle prime de performances exceptionnelles dont la dotation sera portée de 5 à 10 millions d'euros en 2005. En vue de rationaliser les moyens du ministère, de grands espoirs sont placés dans les chantiers tels que INES, le système d'immatriculation des véhicules ou les outils de télétransmission des actes des collectivités territoriales.

— Quant à la charge des escortes et des gardes judiciaires, qui pèse à la fois sur les forces de police et de gendarmerie, elle a été évaluée sur une année, pour la seule police, à l'équivalent de 1 000 emplois à temps plein. Or, la Cour des comptes a récemment constaté qu'il n'était pas possible, à coût raisonnable, d'en assurer le relais par un corps spécial relevant de l'administration pénitentiaire. Pour sortir de cette situation, une expérimentation paraît nécessaire ; elle pourrait être conduite dans la région de Nancy.

— Le renforcement programmé des moyens du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) suppose un effort lourd concernant à la fois le personnel, le matériel, les logiciels ainsi que les laboratoires d'analyse. Après 7 millions d'euros en 2004, 6,5 millions d'euros y seront consacrés en 2005, afin de parvenir à l'objectif de 215 000 analyses par an au cours de chacune des cinq prochaines années. Il est à souligner que l'unité de traitement de masse située à Écully sera en mesure, à l'automne 2005, d'effectuer 125 000 analyses par an. De la sorte, l'utilisation opérationnelle du fichier connaît une accélération : le nombre des consultations, qui était de 2 800 l'an dernier, passerait à 40 000 à la fin de l'année, puis à 120 000 à la fin 2005. Dès les huit premiers mois de l'année 2004, le rapprochement avec les informations du fichier a permis de résoudre 307 affaires judiciaires, contribuant ainsi au passage du régime de l'aveu au régime de la preuve. Les progrès du taux d'élucidation, actuellement porté à 32 %, pourront ainsi se poursuivre.

— En vue de lutter contre la cybercriminalité, deux pôles de veille ont été mis en place, le premier relatif à la pédopornographie, placé de façon privilégiée sous la responsabilité de la gendarmerie nationale, le second portant sur les faits de racisme et de terrorisme, suivis prioritairement par la police. L'action de l'État se traduira par une évolution de la législation et par des coopérations renforcées avec les fournisseurs d'accès.

M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, a apporté les précisions suivantes :

— Dans la mesure où les dotations aux collectivités locales sont incluses dans une enveloppe fermée, l'utilisation de la Dotation de compensation de la taxe professionnelle comme variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité induit de façon automatique que cette dotation diminue lorsqu'il y a, comme cette année, une forte augmentation de la DGF ;

— La garantie de progression affichée de 6 % pour les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale n'est qu'un plancher. Dans les faits, cette progression sera bien supérieure à ce chiffre.

— La compensation du transfert des TOS aux départements et régions fait l'objet d'une désinformation de la part d'associations d'élus. Les frais induits par le transfert des personnels TOS seront non seulement compensés à l'euro près, mais calculés sur la base de la meilleure des trois années précédant le transfert. Les erreurs commises au moment du transfert de personnel induit par les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ne seront ainsi pas reproduites. S'agissant des contrats emploi-solidarité, un amendement présenté par le Gouvernement lors de l'examen de la loi relative aux libertés et responsabilités locales a permis de clarifier le débat en précisant qu'il reviendrait à l'État de prendre en charge la totalité de ces contrats.

— La modulation des taux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers par les régions pourra se faire à la hausse comme à la baisse, la seule contrainte étant le respect d'un cours pivot. Les collectivités locales qui décideraient ainsi d'augmenter les taux de la TIPP doivent cependant en prendre l'entière responsabilité, cette hausse ne pouvant être présentée comme la conséquence des transferts de compétences faisant suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dans la mesure où ces transferts font déjà l'objet d'une compensation à l'euro près par l'État ;

— Le transfert de la taxe sur les conventions d'assurance aux départements répondra aux mêmes règles de modulation. Il reste cependant à préciser des modalités techniques, notamment sur le choix de l'assiette de cette taxe : c'est la raison pour laquelle un délai est prévu, les départements ne pouvant bénéficier de cette faculté de modulation qu'en 2007. L'impatience

des élus locaux pour la mise en œuvre rapide de cette disposition est réelle ; il est utile de rappeler néanmoins, à titre de comparaison, que les « lois Mauroy » de décentralisation ont connu une mise en application étalée sur trois ou quatre ans ; en outre, contrairement à ce qui a été fait en 1982 et 1983, les dispositions de financement des transferts de compétences prévoient toutes des clauses de révision permettant de compenser à l'euro près les dépenses engagées par les collectivités locales ;

— S'agissant de la substitution du critère de potentiel financier à celui de potentiel fiscal, elle a pour objectif de mieux refléter la richesse des collectivités locales en intégrant dans le calcul du potentiel l'ensemble des ressources financières stables et récurrentes dont elles bénéficient ;

— Les critères liés au logement social pour l'éligibilité et le calcul de la dotation de solidarité urbaine pour les communes et de la dotation nationale de péréquation pour les départements ne seront pas modifiés ; les inquiétudes de l'Union sociale pour l'Habitat n'apparaissent donc pas fondées.

M. Jean-Christophe Lagarde a insisté sur les dysfonctionnements observés dans les commissariats résultant du rythme, trop fréquent, des changements d'affectation provoquant de préjudiciables vacances de postes. S'agissant des escortes des détenus depuis leur lieu de détention jusqu'au tribunal devant lequel ils doivent comparaître, et des charges que cette mission représente pour les forces de l'ordre, il a demandé s'il était envisageable, comme l'avait déjà proposé M. Robert Pandraud, de recourir davantage aux forces mobiles dont la disponibilité semble supérieure à celle des personnels de la police ou de la gendarmerie nationales. Par ailleurs, rappelant que le ministre avait indiqué que l'affectation des personnels de police dans les commissariats serait désormais déterminée en fonction de critères objectifs, il a estimé que le lieu de dépôt de la plainte, qui pourrait constituer un de ces critères, ne coïncide pas toujours avec celui de la commission de l'infraction. En outre, compte tenu de l'affectation massive des jeunes policiers dans la région parisienne, et à Paris *intra muros* en particulier, une réforme de l'organisation de la préfecture de police pourrait être envisagée afin d'améliorer l'encadrement de ces jeunes policiers, souvent confrontés à des populations difficiles devant lesquelles l'expérience professionnelle est particulièrement utile.

Évoquant le Plan exceptionnel d'investissement au profit de la collectivité territoriale de Corse, **M. Émile Zuccarelli** a rappelé que les services compétents de l'État y travaillaient depuis près de trente mois et souhaité que le Gouvernement accroisse ses efforts afin d'accélérer sa mise en œuvre. En outre, si la création d'une ligne budgétaire unique et commune à l'ensemble des crédits ministériels représente une mesure de simplification administrative efficace, le calendrier de son application demeure incertain, ce

qui est regrettable. Enfin, il a demandé au ministre sa position sur la fongibilité des crédits alloués à la Corse et l'accroissement leur déconcentration au profit du préfet.

Après s'être félicité que la sécurité demeure l'une des priorités du Gouvernement, **M. Denis Merville** a observé que d'importants progrès restaient cependant à faire en matière de réforme de l'État. S'agissant du budget des collectivités locales, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit que l'écart entre la dotation de base et la DGF peut être compris entre 1 et 2,5, ce qui semble excessif, un écart de 1 à 2 paraissant préférable. S'il est vrai, comme l'a soutenu le ministre, que l'intercommunalité possède de nombreux avantages et permet de réaliser des économies d'échelle, elle peut également conduire à augmenter la dépense publique en raison de la multiplication des structures qu'elle favorise. A cet égard, il convient de relever que l'absence d'augmentation de la dotation versée aux communes qui ont adopté une taxe professionnelle unique conduit à la diminution de leurs moyens financiers et ne constitue pas une incitation au développement de ce type de fiscalité.

M. Jean-Pierre Blazy a regretté que l'audition conjointe des ministres par les deux commissions, initiative heureuse en elle-même, conduise les députés comme les ministres à écourter leurs propos. S'agissant de l'augmentation du budget de la police, il a estimé que pour substantielle qu'elle soit, elle n'est cependant pas conforme aux engagements de la LOPSI et il a demandé au ministre si cela était le signe du renoncement du Gouvernement à respecter ses objectifs. S'agissant des 1 000 créations de postes prévues par le budget pour 2005, il a souligné qu'il s'agissait de créations brutes, et non nettes, et que nombre d'élus locaux constatent, à la différence des thèses officielles développées par le Gouvernement, que les effectifs de policiers affectés dans les commissariat des zones difficiles tendent à diminuer.

Puis, il a interrogé le ministre sur :

— ses propositions pour fidéliser davantage les effectifs de policiers affectés dans les quartiers sensibles, la modulation de la prime de logement engagée par le Gouvernement étant nettement insuffisante pour y parvenir ;

— l'avenir des 11 300 adjoints à la sécurité qui, en tant qu'emplois jeunes, sont amenés à disparaître conformément aux engagements du Gouvernement ;

— les mesures qu'il entend prendre afin de réduire le délai, aujourd'hui croissant, entre la réussite au concours de policier et l'affectation des agents sur le terrain ;

— la « doctrine d'emploi » des compagnies républicaines de sécurité ;

— les indicateurs d'activité auxquels il s'est référé et qui vont conditionner l'octroi de la prime au mérite, de nombreuses dérives étant malheureusement à craindre en cette matière.

En réponse, **M. Dominique de Villepin**, ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— Parmi les pistes tendant à améliorer l'organisation des mutations dans la police nationale, sont envisagées une fixation plus stricte des conditions pour en bénéficier, l'anticipation des recrutements en sortie d'école et la mise en place d'un grand « mouvement » général annuel, plutôt que les actuels mouvements fractionnés.

— Pour affecter les policiers dans les différentes circonscriptions de sécurité publique, les besoins locaux sont évalués en tenant compte d'une dizaine de critères objectifs reflétant à la fois le niveau de la délinquance, les faits élucidés et le personnel en poste. En revanche, le nombre de contraventions n'en fait pas partie. Pour aller plus loin, le ministre de l'Intérieur prévoit d'assigner aux préfets des effectifs de référence. Cela permettra de rompre avec la politique traditionnelle se bornant à apporter des corrections aux effectifs en place. Il est rappelé en outre que, de septembre 2004 à décembre 2005, 1 150 agents supplémentaires du corps de maîtrise et d'application viendront renforcer les moyens des services, en compensation de la « déflation » du corps des officiers.

— S'agissant de la localisation de la délinquance, il a été décidé, dans l'intérêt de la victime, de lui permettre de déposer plainte au commissariat de son domicile plutôt qu'à celui du lieu de commission de l'infraction. Toutefois, le ministère de l'Intérieur veille à suivre de façon fidèle la localisation de la délinquance. Sa cartographie fait l'objet d'études en cours sous l'égide de l'Observatoire de la délinquance.

— Les services de la préfecture de police de Paris partagent le souci permanent de renforcer la présence de policiers sur le terrain plutôt que dans des bureaux, comme en témoignent les progrès déjà réalisés, notamment à la faveur des créations de postes d'agents administratifs dans les budgets pour 2004 et 2005.

— La progression réelle du budget de la police nationale est de 4,2 % en fonctionnement, et non de 1,9 % comme il a pu être dit. Il est à souligner que, hors charges de personnel et à périmètre constant, l'enveloppe passe entre 2004 et 2005 de 1 059 millions d'euros à 1 106 millions d'euros. Quant au taux d'exécution de la LOPSI, il sera de 68 % à la fin de l'année 2005,

conformément à son mode de calcul défini à partir des évolutions annuelles sur la base de l'année 2002.

— Le projet de budget pour 2005 prévoit la stabilisation à 11 300 du nombre des adjoints de sécurité (ADS), enrayant ainsi la tendance à la baisse constatée depuis plusieurs années. Ces adjoints ont démontré qu'ils étaient des policiers à part entière, comme en témoigne le fait que 600 d'entre eux bénéficieront à la fin 2004 de la prime pour résultats exceptionnels. Sur 24 000 personnes sorties du statut d'ADS depuis l'origine, 14 000 ont été intégrées à titre durable dans la police nationale. Le ministère a pour objectif de faciliter encore leur insertion professionnelle.

— La nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles a permis d'améliorer considérablement l'utilisation des CRS, ainsi que le démontre la création de neuf compagnies autoroutières.

— Les crédits consacrés au Plan exceptionnel d'investissement (PEI) pour la Corse sont consolidés dans le projet de loi de finances initiale pour 2005. Ils n'ont en outre fait l'objet d'aucun gel sur les années passées et sont en progression pour cette année, dans un contexte budgétaire pourtant difficile. Le montant total des engagements atteint 140,5 millions d'euros, soit près d'un tiers de la convention d'application. Cette bonne utilisation des crédits s'explique à la fois par une mobilisation progressive des maîtres d'œuvre et la mise en place de procédures simplifiées pour l'engagement des opérations, la durée d'intervention pour le financement d'un dossier ayant été réduit à cinq mois. En outre, la mise en place d'un comité de suivi permettra d'orienter plus rapidement encore les choix d'investissement ;

M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, a apporté les réponses suivantes :

— Il est certes prévu pour la dotation de base des communes une fourchette allant de 50 à 125 euros, attribuée en fonction du nombre d'habitants, soit une variation de 1 à 2,5. La réduction de cet écart est naturellement envisageable et le débat reste ouvert ; néanmoins, il faut bien avoir à l'esprit que toutes les réductions des inégalités ne pourront se faire en un an et qu'il est nécessaire de disposer pour cela d'un certain recul ;

— Le développement de l'intercommunalité doit être assuré dans un objectif de maîtrise de la carte de l'administration locale, et non avoir pour résultat inverse d'ajouter un échelon de gestion. Il est pourtant tout à fait juste de constater que, bien souvent, compte tenu des demandes fortes des élus, l'intercommunalité induit des coûts supplémentaires. Il s'agit là d'un vrai sujet d'avenir sur lequel les pouvoirs publics seront conduits à réfléchir ;

— La fixation du montant de l'attribution de compensation de la taxe professionnelle aux communes au moment du passage à la taxe professionnelle unique pénalise très certainement les communes riches membres de l'EPCI. De nouvelles facultés ont néanmoins été ouvertes dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales permettant de réviser le calcul de cette attribution de compensation, même s'il est vrai que cette faculté est encadrée puisqu'elle exige l'unanimité des membres de l'EPCI et n'est permise, pour les EPCI existants, que jusqu'en 2007. Il convient là encore de trouver un équilibre entre le niveau communal et l'intercommunalité.

Après avoir regretté qu'il n'ait pas été créé de ministère de la sécurité intérieure, **M. Francis Delattre** a interrogé le ministre sur le plan de rattrapage en matière de fonds de garantie des loyers des policiers, le département du Val d'Oise paraissant particulièrement mal traité, et fait part de ses inquiétudes sur l'évolution de la DSU en demandant des précisions sur les simulations en cours pour la révision du classement de certains quartiers en zone urbaine sensible.

M. Pascal Terrasse a demandé confirmation de la compensation par l'État du transfert des personnels techniques, ouvriers et de service aux collectivités locales, ainsi que de la prise en charge à hauteur de 60% de l'allocation de vétérance, la vérité paraissant plus proche de 40 % à la lecture des documents budgétaires. Il a ajouté que, dans le cadre de la réforme de l'État, une plus grande mobilité entre les trois fonctions publiques était souhaitable. Il a enfin souhaité connaître le nombre d'homicides volontaires sur mineurs depuis trois ans, ainsi que les moyens affectés à l'organisation du référendum sur la constitution européenne.

M. Pierre Hériaud a demandé si les communes pourront voter le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au-delà du 15 octobre, ce qui suppose de reporter la date initialement prévue dans une circulaire ministérielle, et si au sein d'un même EPCI peuvent coexister des communes optant pour la redevance pour l'enlèvement d'ordures ménagères et d'autres percevant la taxe. Puis il a souhaité connaître les délais dans lesquels le groupe de travail constitué sur cette question remettra ses conclusions.

M. Jacques Pélessard a proposé que l'on tienne compte également, dans les politiques de péréquation, de la péréquation opérée à l'échelon intercommunal. Il a souhaité que cette dernière soit encouragée, et suggéré en conséquence une modification du calcul du coefficient d'intégration fiscale afin de ne pas pénaliser les groupements ayant recours aux dotations de solidarité communautaire.

M. Charles de Courson a demandé si le transfert de la taxe sur les conventions d'assurance automobile et de la taxe intérieure sur les produits

pétroliers s'accompagnera d'un système de péréquation, et si les collectivités locales pourront disposer d'une assiette localisable – départementale pour la TCAA, régionale pour la TIPP – et auront la faculté de moduler les taux, étant précisé que l'accord des vingt-cinq pays de l'Union européenne dans le cas de la TIPP paraît difficile.

M. Jean-Louis Dumont a exprimé les inquiétudes de nombreux élus sur les critères d'éligibilité et les modes de calcul des dotations en faveur du logement social en milieu rural ou dans les villes moyennes. Il a ensuite souligné la lenteur des procédures d'indemnisation des catastrophes naturelles qui traduit un manque de solidarité dont on peut au demeurant prendre la mesure quand on sait que, soixante-cinq ans après, certains ponts sur la Meuse détruits pendant la guerre n'ont toujours pas été reconstruits. Puis il a signalé le problème que pose la présence de signes religieux sur certains immeubles publics au regard du principe de laïcité et a enfin souhaité que la gestion des fonds européens soit plus transparente.

M. Marcel Bonnot, après avoir souligné le recul de la délinquance, a souhaité connaître le montant des crédits affectés à la formation des policiers, et notamment aux investissements réalisés en faveur des écoles de police, comme celle de Montbéliard.

M. Michel Bouvard a demandé si le ministre de l'intérieur était favorable à la constitution d'une mission budgétaire regroupant l'écologie et la prévention des risques, et quels moyens seraient affectés aux programmes intégrés territoriaux. Il a ensuite souhaité connaître l'état des travaux de la commission d'évaluation des charges dans le cadre de la mise en place de la péréquation. Il a enfin demandé des précisions sur l'intégration des droits de mutation dans le calcul du potentiel financier qui ne va pas sans poser de réelles difficultés.

En réponse, **M. Dominique de Villepin**, ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— S'agissant des relations entre la gendarmerie nationale et le ministère de l'Intérieur, il n'est naturellement pas question de toucher au statut militaire des gendarmes. En revanche, la gestion des ressources humaines de la gendarmerie fait l'objet d'une concertation permanente entre les deux ministres concernés : ainsi, ont-ils suggéré la mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie, parallèlement à l'adoption du protocole sur la réforme des corps et carrières dans la police. En 2005, la première tranche du PAGRE représentera un coût de 20,6 millions d'euros. Quant à l'emploi opérationnel de la gendarmerie nationale, dans les conditions définies en 2002, il revient au ministre de l'Intérieur, et secondairement aux préfets, de décider de son engagement pour

les missions d'ordre public et de sécurisation, à l'échelon national et départemental. C'est ainsi que, quotidiennement, la gendarmerie nationale est associée au dispositif défini par le ministre de l'Intérieur. L'équilibre actuel paraît satisfaisant et devra être préservé dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances.

— En vue d'améliorer le logement des policiers en Île-de-France, l'idée de créer un fonds de garantie des loyers est une piste à explorer.

— S'agissant de l'École nationale de police de Montbéliard, il convient de rappeler que, depuis deux ans et demi, un effort de formation considérable a été consenti par l'État en faveur des policiers, se traduisant par plus de 10 millions d'euros de crédits supplémentaires, la progression devant se poursuivre en 2005. Les formations prévues portent en particulier sur l'usage de la nouvelle arme de poing SIG-SAUER, sur la qualification d'officiers de police judiciaire des gardiens de la paix ainsi que sur la formation des cadres au contrôle de gestion. L'école, ouverte à l'automne 2000, offre actuellement 400 places et accueille en particulier 161 gardiens de la paix et 81 ADS. Ses priorités budgétaires portent sur l'amélioration des conditions de travail, d'hébergement et d'accueil, ainsi que sur le renforcement de la sécurité du site.

— Le financement du référendum sur la Constitution européenne s'élève à 65 millions d'euros.

— Le principe de laïcité doit s'appliquer avec la même rigueur sur l'ensemble du territoire national, à l'exception notable du concordat en vigueur dans les départements d'Alsace-Moselle. Le département de la Meuse n'étant pas inclus dans ce concordat, on ne saurait donc y souffrir d'exception sur le principe de laïcité pour les monuments publics.

— L'engagement de l'État de participer au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance allouée aux sapeurs-pompiers volontaires résulte, dans le présent projet de loi de finances, de la différence entre le montant de taxe sur les conventions d'assurance transféré aux départements pour le financement des SDIS (900 millions d'euros) et le montant de DGF repris (880 millions d'euros). Cette différence constitue une part du financement de la prestation précitée, dont le coût exact ne sera connu qu'à la fin de l'année 2005. La participation de l'État sera ajustée en 2006, l'objectif étant une prise en charge de 50 % du coût de la prestation.

— La création d'une mission interministérielle « sécurité civile » avec le ministère de l'Environnement a été proposée. Cette proposition n'ayant à ce jour pas été retenue, la création d'une mission « sécurité civile » dépendant du seul ministère de l'Intérieur a été retenue.

M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur a, enfin, apporté les précisions suivantes :

— Le dispositif modifiant la dotation de solidarité urbaine est certes prévu dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale ; il a néanmoins été élaboré en coordination avec le ministère de l'Intérieur, qui a veillé à ce qu'aucune commune éligible actuellement à cette dotation ne soit perdante. L'augmentation de 120 millions d'euros des crédits affectés à cette dotation est prise sur la progression totale de la DGF d'une année sur l'autre, et non sur les montants existants. La forte croissance de la DGF permet ainsi de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour le financement de la péréquation.

— L'affirmation, par l'Assemblée des Départements de France, selon laquelle il manquerait 400 millions d'euros pour le financement du RMI-RMA est dénuée de fondement : sur l'enveloppe de 5 milliards d'euros alloués pour compenser aux départements le coût de la réforme, le décalage sera de 200 millions, soit 5 % du total. La régularisation sera opérée à la fin de l'année prochaine, mais il faut noter d'ores et déjà les efforts exceptionnels fournis par l'État puisque celui-ci, contrairement à ce qui avait été fait jusqu'à présent, s'est engagé à compenser mois par mois les dépenses engagées par les départements.

— La date butoir du 15 octobre pour la fixation du taux d'enlèvement des ordures ménagères paraît effectivement susciter des difficultés ; une étude plus exhaustive auprès du ministère des Finances est toutefois nécessaire pour connaître l'ensemble des enjeux qui s'attache à cette question. En tout état de cause, un groupe de travail interministériel a été constitué afin de voir quelles pourraient être les réponses à apporter au problème délicat du financement de l'enlèvement des ordures ménagères.

— La question de la prise en compte de la péréquation intracommunautaire n'est pas simple à régler ; si le montant de la dotation de solidarité communautaire n'est plus pris en compte pour la minoration du coefficient d'intégration fiscale, on augmente d'autant le CIF et donc la dotation globale de fonctionnement attribué au groupement. Cela revient en fait à substituer la solidarité nationale à la solidarité communautaire.

— La régionalisation de l'assiette de la TIPP se fera dans un délai de trois ans ; il en va de même avec la taxe sur les conventions d'assurance, le dispositif nécessitant en outre que soient réglées certaines dispositions techniques, telles que le choix d'une assiette portant sur le bien taxé ou sur le domicile de l'assuré.

— Il reste deux ponts dans la Meuse à reconstruire à la suite de faits de guerre ; la question sera étudiée plus amplement avec le ministère compétent.

— La mise en place de la Commission consultative sur l'évaluation des charges est en cours, avec un décret à paraître prochainement. Cette commission, dont la composition État/élus locaux sera paritaire, disposera de toute latitude pour évaluer dans la plus grande transparence le coût des compétences transférées.

— L'intégration des droits de mutation à titre onéreux pour le calcul du potentiel financier des départements obéit au souci de calculer au plus près la richesse et les potentialités de ces collectivités locales. Un « crash » de l'immobilier faisant baisser de façon spectaculaire ces droits n'est pas à exclure mais devrait, s'il se produisait, affecter tous les départements avec la même ampleur. L'effet sur le calcul de la richesse relative des départements serait donc neutre.

*

Après le départ des ministres, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Marc Le Fur, à l'examen des crédits de la Sécurité intérieure, de la gendarmerie et de l'administration générale et territoriale.

En réponse à la question **du Président Pierre Méhaignerie** sur un thème d'enquête à suggérer à la Cour des comptes, ou sur un thème pouvant faire l'objet d'une MEC, **M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial**, a évoqué le suivi de la réalisation des programmes immobiliers de la police et de la gendarmerie.

Le Président Pierre Méhaignerie a ensuite interrogé le Rapporteur spécial sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la LOLF, pour les trois missions couvertes par le rapport spécial.

M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial, s'est tout d'abord félicité de la grande victoire du Parlement, et de la Commission des finances en particulier, que représente la création d'une mission interministérielle « Sécurité » regroupant un programme « Police nationale » et un programme « Gendarmerie nationale ». Il s'agit désormais de veiller à la cohérence interne de cette mission interministérielle car, comme l'a souligné le ministre, une partie des crédits d'immobilier et d'informatique de la gendarmerie ne figurent pas dans le programme *ad hoc* mais sont rattachés au Secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense. En outre, au sein de chacun des deux programmes, il est capital que les actions soient elles-mêmes comparables. Par exemple, l'action « Ordre et sécurité publics » du programme « Gendarmerie nationale » est dotée de crédits trois fois plus importants qu'une

action du programme « Police nationale » à l'intitulé très voisin, en raison d'un plus grand nombre d'actions au sein du programme « Police nationale ». Enfin, si les indicateurs paraissent globalement pertinents (taux de délinquance, taux d'élucidation), une analyse détaillée s'impose, toujours afin de favoriser les comparaisons entre services. La maquette initiale a également évolué concernant la mission « Administration générale et territoriale », avec une distinction bienvenue en trois programmes : « Soutien des politiques de l'Intérieur », « Administration générale et territoriale de l'État », et « Vie politique, culturelle et associative ». Quant à la mission « Sécurité civile », nouvellement apparue, elle soulève la question du rattachement de crédits inscrits au budget d'autres ministères. Cela étant, l'essentiel des crédits consacrés à la sécurité civile étant appelé à figurer dans un proche avenir au sein des budgets locaux, l'appréciation portant sur les seuls crédits d'État prendra une dimension différente.

M. Michel Bouvard a souligné, pour s'en féliciter, que le ministre s'était montré ouvert à l'élargissement de la mission « Sécurité civile » à des crédits provenant des budgets de l'Écologie et de l'Industrie. Il est intéressant de noter que les ministères de l'Intérieur et de l'Industrie, qui seraient les plus fondés à se montrer réticents quant à la création d'une mission interministérielle sur ce sujet, y sont favorables. Par conséquent, il faut espérer que la maquette budgétaire évolue sur cette question.

M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial, a conclu son analyse de la mise en œuvre de la LOLF en soulignant le problème de la ventilation des crédits de personnel lorsque les agents sont affectés à plusieurs tâches. Le Parlement risque de se trouver tributaire de clés de répartition discrétionnairement établies par les ministères, ce qui rendra difficile l'appréciation fine de l'évolution du coût complet des politiques publiques.

La Commission a ensuite examiné un amendement du Rapporteur spécial tendant à minorer les crédits du paragraphe 31 de l'article 11 du chapitre 37-91 de 30 millions d'euros, **son auteur** expliquant sa volonté de dénoncer la très forte augmentation des crédits d'indemnisation de l'État pour refus du concours de la force publique. Ces indemnisations sont destinées aux propriétaires lésés en cas d'absence d'intervention des services de l'État après décision préfectorale accordant le concours de la force publique pour l'expulsion de locataires défaillants. Cette ligne connaît en 2004 une consommation qui devrait atteindre 65 millions d'euros et le rythme d'augmentation de la dépense, concentré à hauteur des deux tiers sur l'Ile-de-France, avoisine 27 % par an. Il est regrettable que le ministre n'ait pas apporté de réponse à la question posée sur ce point précis. Le refus du concours de la force publique est toujours déresponsabilisant. De deux choses l'une : soit ce laxisme recouvre une modalité particulière de la politique du logement, soit on

décide de mettre un terme à cette situation inacceptable. Au demeurant, cet amendement se veut un simple signal ; sa portée impérative est en effet limitée, puisque le chapitre visé est doté de crédits évaluatifs.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souscrit aux propos du Rapporteur spécial en s'appuyant sur l'exemple du Val de Marne. Le sujet y est traité de façon déconcentrée et placé sous la responsabilité des sous-préfets d'arrondissement. L'un d'entre eux a obtenu des résultats spectaculaires, quatre ou cinq fois supérieurs à ceux des autres arrondissements à la sociologie pourtant comparable. Une véritable mobilisation du corps préfectoral est donc efficace, partant nécessaire.

M. Richard Mallié a fait part d'une certaine perplexité à la première lecture de cet amendement, dans la mesure où bien des maires interviennent, par souci d'humanité, pour solliciter un report de l'intervention de la force publique après des décisions d'expulsion. Mais l'amendement, qui ne porte que sur des crédits évaluatifs, engagés avec un certain décalage dans le temps, est surtout un amendement d'appel et doit être approuvé comme tel.

M. Yves Jégo a suggéré une rencontre avec les préfets les plus concernés par les crédits en cause. Toutefois, faisant valoir son expérience de président d'office d'HLM, il a estimé qu'il ne fallait pas négliger, dans cette accélération de la dépense, la part liée aux décisions de justice.

Le Président Pierre Méhaignerie a approuvé l'amendement.

La Commission a *adopté* cet amendement puis, sur proposition du Rapporteur spécial, les crédits de l'intérieur figurant à l'état B, titre III, ainsi modifié, titre IV, et à l'état C, titre V et titre VI.

* *
*

Mercredi 13 octobre 2004

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

La Commission a poursuivi l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800) en examinant, sur le rapport de **M. Pascal Terrasse, Rapporteur spécial**, les crédits de la **Forêt**.

M. Pascal Terrasse, Rapporteur spécial, a jugé que si les Français aiment leur forêt, ce sentiment ne semble pas partagé par le ministère de l'Agriculture. La forêt est malade : elle est malade des tempêtes de décembre 1999, de la sécheresse de 2003 et de la déprime des cours du bois. Le prix du mètre cube est, en effet, passé de 37,9 euros en 1999 à 26,4 euros en 2003. Ainsi, en Lorraine, les travaux rendus nécessaires par les tempêtes de 1999 ne peuvent être menés à leur terme car, sur les 18 millions d'euros prévus, seulement 7 millions seront distribués cette année. Compte tenu de la situation particulièrement difficile de la filière forêt, les inquiétudes, comme celles de la Fédération nationale des communes forestières sur l'évolution des crédits consacrés à la forêt, sont légitimes. Ces inquiétudes sont partagées par l'ensemble des acteurs du secteur, en particulier l'Office national des forêts, les propriétaires privés, l'ensemble des collectivités territoriales et les entreprises du secteur. De nombreux éléments alimentent les craintes : la réorganisation du fret menée par la SNCF, l'augmentation des prix du carburant, la concurrence de plus en plus rude des pays de l'Est et du Brésil, la déprime des cours du bois et, enfin, les difficultés de circulation des camions de transport de bois.

Les crédits consacrés à la forêt dans le projet de loi de finances pour 2005 sont en baisse de 6,6 %. S'agissant de la production forestière et du plan tempêtes, les crédits versés sont en baisse alors que les besoins se font sentir maintenant : il y aura en particulier un effet différé en 2005/2007 qu'il conviendrait d'anticiper.

Force est de constater une diminution des crédits sur toutes les lignes budgétaires. S'agissant de l'ONF, un nouveau président vient de prendre ses fonctions. Contrairement à une tradition, il ne s'agit pas du directeur du cabinet du Président de la République. Il conviendra toutefois de vérifier si sa rémunération est bien imputée sur les crédits de l'ONF. La convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et l'ONF suit son cours. Cependant sur les 25 millions d'euros prévus en 2004 afin de compenser le déficit de l'organisme, seuls 20 millions d'euros seront vraisemblablement versés : l'État ne respecte pas l'engagement de compenser le déficit de l'ONF qu'il avait pourtant pris dans le contrat d'objectifs. Par ailleurs, alors que l'ONF est sollicité par l'État pour mener des travaux forestiers en montagne,

celui-ci n'honore pas ses engagements de paiement : plus de dix-huit mois séparent la réalisation des travaux et le paiement effectif par l'État. De tels délais posent un problème de trésorerie à l'ONF qui doit payer des agios.

Compte tenu de l'évolution du prix du baril, la filière bois semble avoir de beaux jours devant elle, mais le gouvernement n'est pas suffisamment conscient de cet enjeu. En effet, la filière bois a été complètement ignorée dans le plan énergie récemment présenté, alors qu'il y a beaucoup à faire.

S'agissant des centres régionaux de la propriété forestière, si l'engagement pris par le ministre de créer trente postes a été respecté l'année dernière, il est ajourné cette année, ce qui est regrettable.

M. Jean-Louis Dumont a constaté qu'en effet la filière bois est en crise. Le bois se vend difficilement, l'industrie de première transformation connaît une chute de ses effectifs, et la forêt a subi des dégâts considérables lors de l'ouragan de 1999. Les aides de l'État à ce secteur seront-elles renouvelées en 2005 comme elles l'ont été en 2003 et 2004 ? Au-delà de la perte de substance économique subie en 1999, il demeure une grande œuvre technique à poursuivre afin que la forêt française retrouve sa qualité.

M. Michel Bouvard a interrogé le Rapporteur spécial sur la façon dont le service de restauration des terrains en montagne (RTM) serait traité dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ce service n'est même plus identifié au niveau des actions et il est difficile d'y voir actuellement clair sur sa situation budgétaire.

Il y a une dispersion totale des crédits. Il est donc souhaitable de consolider les crédits rattachés au ministère de l'agriculture à ceux que le ministère de l'écologie est censé apporter au fonctionnement du RTM. Il ne semble pas logique dans la démarche actuelle de conserver des crédits dispersés entre deux ministères. Il est à craindre que ces crédits n'augmentent guère globalement, et dans ce cas, on ne pourra pas faire face aux besoins d'urgence. Une telle situation a d'ailleurs pu être constatée récemment lors d'une intervention indispensable pour le lac de Rochemelon, en Savoie, pour lequel l'effort a dû reposer sur la petite commune de Bessans, le ministère de l'écologie ayant déclaré ne pouvoir financer les travaux de restauration.

M. Louis Giscard d'Estaing a précisé que la tempête de 1999 avait suscité l'insertion d'avenants dans les contrats de plan État-régions ; ceux-ci doivent être pris en compte. Il a demandé quelle était l'articulation des crédits présentés avec les mesures prévues par certains conseils régionaux.

M. Augustin Bonrepaux s'est lui aussi interrogé sur la nature des crédits destinés aux services du RTM, et a demandé si le Fonds forestier national avait été conservé et quels étaient ses crédits. Il a repoussé, au cas

d'espèce, le raisonnement selon lequel un bon budget est un budget en diminution, regrettant que l'État soit en cessation de paiement dans tous les domaines. Les actions sont engagées, puis arrêtées car les préfets ne reçoivent pas les moyens de les financer. Le déficit croissant de l'ONF en est une illustration : on pourra le creuser comme cela a été fait pour Réseau ferré de France par exemple, mais un jour il faudra bien payer l'addition. Une telle pratique n'est pas acceptable quand il s'agit de la richesse nationale que représente la forêt. La situation budgétaire contraste avec le caractère précieux de la ressource. Il a indiqué qu'il ne voterait pas les crédits pour la forêt considérant qu'il s'agit d'un très mauvais budget.

M. Pascal Terrasse, Rapporteur spécial, a répondu que la nomenclature budgétaire actuelle ne permet pas d'apprécier l'importance donnée aux services de la RTM. Les crédits de la RTM devraient en effet figurer au sein de l'action « développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt », dispersés au milieu de crédits consacrés à une multitude d'opérations. Ces crédits accusent, par ailleurs, une baisse significative en 2005.

Il a confirmé que les collectivités locales ont souvent joué un rôle d'aménagement dans le secteur forestier ; les crédits prévus par les contrats de plan État-régions figureront dans le rapport spécial.

Il est difficile de recouper les différentes actions qui relèvent de l'ONF, qui vont de la prévention des risques à la mise en place de pépinières. Toutefois, il est certain que les crédits sont en baisse.

Le Fonds forestier national a été dissous à la fin des années 90, avant la tempête de 1999, ce qui peut, *a posteriori*, apparaître regrettable.

Il est vrai que le budget de la forêt est en forte diminution, alors que des besoins incontestables se font ressentir : c'est maintenant que les travaux de reconstitution de la forêt doivent être réalisés, d'autant plus que la forêt a souffert de la sécheresse en 2003, ce qui produira des conséquences dans les années qui viennent. Le sénateur Yann Gaillard, Président de la Fédération des communes forestières de France, a également manifesté son inquiétude quant à la baisse des crédits.

Le Président Pierre Méhaignerie a demandé au Rapporteur spécial quelle était son appréciation sur la nouvelle nomenclature budgétaire.

En réponse, **M. Pascal Terrasse, Rapporteur spécial**, a considéré qu'elle présentait l'inconvénient, s'agissant des objectifs, de ne renseigner qu'une dimension du système de mesure de la performance, celle relative à l'efficacité socio-économique. La qualité du service rendu à l'utilisateur et l'efficacité de la gestion sont complètement ignorées. Certes, la politique

forestière présente des spécificités, qu'il est difficile d'appréhender au travers d'un nombre restreint d'objectifs et d'indicateurs quantifiables. Néanmoins, la mesure de l'amélioration de l'efficacité de la dépense, principale finalité de la mise en œuvre du dispositif, ne pourra être réalisée au travers de seuls objectifs relatifs à l'efficacité socio-économique. S'il peut s'avérer que, pour des raisons spécifiques au domaine étudié, il n'y ait pas lieu de définir d'objectif relatif à la qualité du service rendu à l'utilisateur, ce qui est néanmoins rare pour un service de l'État, il n'est pas acceptable qu'aucun objectif ne soit fixé en matière d'efficacité de la gestion, dans la mesure où des crédits sont nécessairement mobilisés à cet effet. L'absence d'objectif d'efficacité est d'autant plus surprenante qu'il existe un contrat d'objectif entre l'État et l'ONF, dont le ministère aurait pu s'inspirer.

Par ailleurs, certains objectifs mériteraient d'être précisés. Ainsi, le premier objectif se décompose en réalité en deux, auxquels sont d'ailleurs associés deux indicateurs bien distincts, ce qui nuit à la clarté de l'objectif défini. De même, l'objectif 4 pourrait simplement s'intituler « protection de la forêt », ce qui semble inclure assez naturellement la prévention des incendies. En outre, l'objectif 2 est trop vague, notamment si on le met en relation avec l'indicateur censé l'illustrer, qui s'avère très précis.

Le nombre d'indicateurs associés aux objectifs correspond aux principes fixés par la direction de la réforme budgétaire, puisqu'un ou deux indicateurs renseignent chaque objectif. Toutefois, certains d'entre eux ne sont pas pleinement satisfaisants. Il en va ainsi des indicateurs « surfaces de forêts avec aménagement forestier » associé à l'objectif 2 et « surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion rapportée à la surface théorique pouvant relever d'un tel plan » associé à l'objectif 3 qui s'avèrent être de simples indicateurs d'activité, et non de véritables indicateurs de performance. Les résultats de ces indicateurs peuvent progresser du simple fait de l'augmentation des moyens qui y sont consacrés, sans qu'ils traduisent une amélioration dans l'utilisation des crédits.

Le Président Pierre Méhaignerie a observé qu'une comparaison européenne pourrait être instructive, considérant que, dans certains grands pays forestiers européens, ce secteur était entretenu sans crédits de l'État.

M. Louis Giscard d'Estaing a considéré qu'il serait également utile de disposer d'un indicateur reflétant la part des quantités de bois importées et exportées dans la consommation nationale de bois, par type de consommation.

Le Président Pierre Méhaignerie a regretté l'échec de l'initiative apparue il y a quelques années consistant à développer la construction de maisons à ossature bois, échec lié aux dispositions de notre code des marchés

publics. Une relance de cette initiative pourrait contribuer à rentabiliser cette filière, à améliorer la construction, à valoriser l'usage de la ressource en bois et aurait des effets bénéfiques sur les conditions de travail des salariés du bâtiment.

M. Pascal Terrasse, Rapporteur spécial, a rappelé que le marché immobilier est florissant alors que le marché du bois connaît de réelles difficultés. En 1995, le législateur avait prévu qu'au moins 10 % des matériaux utilisés pour construire une maison devaient être en bois, mais les décrets d'application n'ont jamais été publiés.

M. Jean-Louis Dumont a indiqué que la gare TGV Meuse aura de nombreux éléments en bois.

La Commission a ensuite, contre l'avis du Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de la Forêt.

* *
*

Mercredi 13 octobre 2004

Suite de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800).

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement

Informations relatives à la Commission

I – M. Jean-Claude Sandrier a donné sa démission de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. André Gerin* pour siéger à la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan (*J. O.* du 14/10/2004).

II – M. André Gerin a donné sa démission de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. Jean-Claude Sandrier* pour siéger à la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan (*J. O.* du 16/10/2004).

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE**

Mercredi 13 octobre 2004

*Coprésidence de M. Pascal Clément, président,
et de M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances*

La Commission a procédé à l'audition, conjointe avec la Commission des finances, de M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et de M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, sur les stratégies ministérielles de réforme et les crédits de ce ministère.

Voir le compte rendu de cette audition p. 8727

*

Après le départ des ministres, la Commission a procédé à l'examen pour avis des **crédits du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour 2005.**

Conformément aux conclusions de ses rapporteurs pour avis, MM. Gérard Léonard pour la sécurité intérieure, Thierry Mariani pour la sécurité civile et Manuel Aeschlimann pour l'administration générale et les collectivités locales, la Commission des lois a *émis un avis favorable* à l'adoption des crédits du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour 2005.

* *
*

Informations relatives à la Commission

I – M. André Gerin a donné sa démission de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. Jean-Claude Sandrier* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 14/10/2004).

II – M. Jean-Claude Sandrier a donné sa démission de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. André Gerin* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 16/10/2004).

COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI ORGANIQUE
MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE N° 2001-692
RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Informations relatives à la Commission spéciale

Composition de la Commission spéciale :

M. Pierre Albertini ; M. Philippe Auberger ; M. Jérôme Bignon ; M. Augustin Bonrepaux ; M. Michel Bouvard ; M. Jean-Pierre Brard ; Mme Chantal Brunel ; M. Gilles Carrez ; M. Yves Censi ; M. Luc-Marie Chatel ; M. Jean-Louis Christ ; Mme Anne-Marie Comparini ; M. François Cornut-Gentille ; M. Charles de Courson ; M. Yves Deniaud ; M. Tony Dreyfus ; Mme Marie-Hélène des Esgaulx ; M. Marc Francina ; M. Paul Giacobbi ; M. Louis Giscard d'Estaing ; M. Claude Goasguen ; M. Jean-Pierre Gorges ; Mme Arlette Grosskost ; M. Emmanuel Hamelin ; M. Sébastien Huyghe ; M. Jean-Louis Idiart ; M. Alain Joyandet ; M. Marc Laffineur ; M. Marc Le Fur ; M. Richard Mallié ; M. Hervé Mariton ; M. Alain Marleix ; M. Pierre Méhaignerie ; M. Alain Merly ; M. Damien Meslot ; M. Gilbert Meyer ; M. Didier Migaud ; M. Pierre Morel-A-L'Huissier ; Mme Béatrice Pavy ; M. Michel Piron ; M. Serge Poignant ; M. Philippe Rouault ; M. Francis Saint-Léger ; M. Jean-Claude Sandrier ; M. Georges Tron ; M. Philippe Vitel ; M. Jean-Luc Warsmann (*J. O.* du 15/10/2004).

Il reste 10 sièges à pourvoir

MISSION D'INFORMATION
SUR LES CONSÉQUENCES ENVIRONNEMENTALES ET SANITAIRES
DES AUTORISATIONS D'ESSAIS D'ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS

Informations relatives à la Mission d'information

Composition de la Mission d'information :

M. Gabriel Biancheri ; M. Yves Censi ; M. André Chassaigne ; M. Yves Cochet ; M. Pierre Cohen ; M. Francis Delattre ; M. Éric Diard ; M. Gérard Dubrac ; M. Philippe Folliot ; Mme Jacqueline Fraysse ; M. Louis Giscard d'Estaing ; M. Louis Guédon ; M. François Guillaume ; M. Jean-Jacques Guillet ; Mme Nathalie Kosciusko-Morizet ; M. Jean-Yves Le Déaut ; M. Michel Lejeune ; Mme Corinne Marchal-Tarnus ; M. Philippe Martin (*Gers*) ; M. Christian Ménard ; M. Germinal Peiro ; Mme Geneviève Perrin-Gaillard ; M. Christophe Priou ; M. Jean Proriot ; M. Jacques Remiller ; Mme Chantal Robin-Rodrigo ; M. Serge Roques ; Mme Odile Saugues ; M. François Sauvadet ; M. Jean-Marie Sermier ; M. Philippe Tourtelier (*J. O.* du 13/10/2004).

**DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT
ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE**

Mardi 12 octobre 2004

*– Examen du rapport d'information sur la réforme des contrats de
plan État-régions*

**DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES
ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES
ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES**

Mardi 12 octobre 2004

– Audition de Mme Diane Mouratoglou, avocate, membre de l'association « Ni putes ni soumises », sur le projet de loi relatif à la lutte contre les propos discriminatoires à caractère sexiste ou homophobe

– Examen du rapport d'activité de la Délégation d'octobre 2003 à juillet 2004
