

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° 26

Du lundi 25 au vendredi 29 octobre

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Loi de finances pour 2005
 - Culture
 - Examen de l'avis* 9091
 - Formation professionnelle
 - Examen de l'avis* 9102
 - Recherche et nouvelles technologies
 - Examen de l'avis* 9108
 - Enseignement scolaire
 - Examen de l'avis* 9117
- Loi de finances pour 2005 (**débat en Commission élargie**)
 - Audition de M. Jean-François Lamour,
ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative 9129
 - Jeunesse et sports
 - Examen de l'avis* 9129
- Information relative à la Commission 9129

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Audition de M. Léon Bertrand,
ministre délégué au tourisme 9131
- Loi de finances pour 2005
 - Tourisme
 - Examen de l'avis* 9142
 - Industrie
 - Examen de l'avis* 9142
 - Poste et télécommunications
 - Examen de l'avis* 9150
- Audition de M. Serge Lepeltier,
ministre de l'écologie et du développement durable 9157

- Loi de finances pour 2005
 - Écologie et développement durable
Examen de l'avis 9177
- Informations relatives à la Commission 9178

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de M. Lakhdar Brahimi,
*conseiller spécial auprès du Secrétaire général
 des Nations unies* 9179
- Informations relatives à la Commission 9188

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Audition de Mme Évelyne Ratte,
*secrétaire générale pour l'administration
 du ministère de la défense,*
 sur le projet de loi de finances pour 2005 9189
- Audition des représentants des syndicats
 des personnels civils de la défense 9196

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Loi de finances pour 2005, première partie
Examen des amendements (art. 91) 9205
- Loi de finances pour 2005, deuxième partie
 - Défense : articles 48 et 49
Vote sur les crédits 9225
 - Écologie et développement durable
Vote sur les crédits 9232
 - Solidarité
Vote sur les crédits 9238
 - Services généraux, CES, Plan
 et budget annexe des Journaux officiels
Vote sur les crédits 9244
 - Transports aériens et budget annexe aviation civile
Vote sur les crédits 9250

• Loi de finances pour 2005 (débat en Commission élargie)	
– Audition de M. Jean-François Lamour, <i>ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative</i>	9253
– Jeunesse et sports	
<i>Vote sur les crédits</i>	9277
• Loi de finances pour 2005, deuxième partie	
– Départements et régions d’outremer	
<i>Vote sur les crédits</i>	9278
– Culture	
<i>Vote sur les crédits</i>	9281
• Proposition création Commission d’enquête contrats de plan État-régions	
<i>Examen du rapport</i>	9286
• Loi de finances pour 2005, deuxième partie	
– Poste et télécommunications	
<i>Vote sur les crédits</i>	9295
– Agriculture et articles 71 et 72 rattachés	
<i>Vote sur les crédits</i>	9301
– Tourisme	
<i>Vote sur les crédits</i>	9311
– Collectivités territoriales	
<i>Vote sur les crédits</i>	9314
– Industrie	
<i>Vote sur les crédits</i>	9324
– Formation professionnelle et article 75 rattaché	
<i>Vote sur les crédits</i>	9330
• Informations relatives à la Commission	9336

COMMISSION SPÉCIALE

CHARGÉE D’EXAMINER LE PROJET DE LOI ORGANIQUE

MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE N° 2001-692

RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

• Nomination du bureau et désignation du rapporteur	9337
• Information relative à la Commission spéciale.....	9338

**COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI
RELATIVE AUX DROITS DES MALADES ET À LA FIN DE VIE**

- Informations relatives à la Commission spéciale 9339

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

- Simplification du droit..... 9341

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

- Orientation des travaux de la Mission 9355

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES POLITIQUES DE SANTÉ**

- Élection du bureau 9357
- Études sur la nutrition et la prévention de l'obésité et sur la
maladie d'Alzheimer
Choix des prestataires..... 9358

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

- Audition..... 9361

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Lundi 25 octobre 2004***Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président*

La Commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Marc Bernier, les crédits de la culture pour 2005**.

M. Marc Bernier, rapporteur pour avis, a tout d'abord précisé qu'après avoir rapidement analysé le contenu du budget de la culture pour 2005, il s'attache à faire un état des lieux et quelques propositions concernant le rôle des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) dans le cadre de la déconcentration et de la décentralisation culturelles.

Le projet de budget pour 2005 a bénéficié d'arbitrages très favorables dans un contexte budgétaire tendu. En effet, il s'élèvera en 2005 à 2 787,44 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une hausse de 5,62 % par rapport à 2004, et à 2 803,07 millions d'euros à structure constante 2004, soit + 6,48 %. Il convient de souligner que les variations des titres budgétaires sont partiellement biaisées par l'augmentation du nombre de services déconcentrés concernés par les transferts au titre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Les titres du budget doivent donc être comparés à structure constante pour obtenir une lecture pertinente des évolutions budgétaires. Ainsi, à structure constante, les dépenses ordinaires atteindront 2 267,9 millions d'euros, soit une hausse de 2,34 %.

L'accroissement de 5,32 % des crédits du titre III ne doit pas être compris comme un dérapage des moyens des services. En effet, en 2005, les dépenses de personnel représenteront 20,7% du budget contre 21,5% en 2004. A structure constante, le titre III n'augmente que de 28,46 millions d'euros, principalement en raison du repyramidage et des réévaluations des rémunérations. Les crédits d'intervention du titre IV connaissent une baisse de 19,32 %. Mais, là encore, plus de 182 millions d'euros sont transférés dans les huit directions régionales des affaires culturelles (titre V) qui travailleront en « format LOLF », 4,48 millions d'euros sont transférés à la Cité de l'architecture et du patrimoine et 6,07 millions d'euros à l'Opéra-Comique, devenus établissements publics. A structure constante, le ministère bénéficie

donc de 29,95 millions d'euros de mesures nouvelles (+2,84 %) pour ses interventions. Le spectacle vivant (18 millions d'euros) ainsi que le livre et la lecture (2,6 millions d'euros au titre du droit de prêt et 5,4 millions d'euros au titre de l'actualisation de la dotation globale de décentralisation) bénéficient des mesures nouvelles les plus importantes.

Les dépenses en capital atteindront 535,17 millions d'euros à structure constante, soit une hausse de 26,55 %. Cette augmentation consécutive des crédits de paiement doit permettre de financer les opérations d'investissement, mais également les grands projets immobiliers. Les dernières années avaient en effet été marquées par une réduction des moyens de paiement du ministère, alors que l'on assistait parallèlement à une accélération de la consommation des crédits, due notamment à l'engagement du plan pour le patrimoine monumental. Les autorisations de programme sont en légère baisse à structure constante (-2,63 %). Cela ne nuira pas à la capacité d'investissement pluriannuel du ministère, car il n'existe pas aujourd'hui de tension sur les autorisations de programme.

Plus de 44 % des dotations du ministère de la culture sont aujourd'hui encore « fléchées » sur des dépenses difficilement compressibles, à savoir les dépenses de personnel et celles relatives au coût de fonctionnement des établissements publics. S'agissant des dépenses de personnel, elles s'élèveront à 511,44 millions d'euros en 2005, soit 18,35 % du budget du ministère. Bien que décroissantes, elles représentent une part relativement stable du budget du ministère (21,6 % en 2003, 20 % en 2004, 18,35 % en 2005). Concernant les établissements publics, leurs subventions de fonctionnement s'élèveront à 724,43 millions d'euros en 2005, soit 26 % du budget de la culture. Cette dotation représente une augmentation de 5,02 % par rapport à 2004.

En 2005, le ministère de la culture a prévu de déconcentrer 70 % des crédits inscrits dans le projet de loi de finances. La situation n'est pourtant aujourd'hui pas encore totalement satisfaisante, la déconcentration de gestion des crédits ne s'étant pas accompagnée d'une déconcentration identique de moyens en personnels. Or les charges de gestion sont de plus en plus lourdes et la mise en place de la LOLF imposerait des redéploiements de personnels bien plus importants, d'une part pour gérer les dépenses de personnel, consommatrices de temps, comme le rapporteur pour avis a pu le constater lors de ses déplacements dans les régions expérimentant la LOLF, et d'autre part pour mettre en place un véritable contrôle de gestion, toutes les DRAC n'étant pas à ce jour pourvues de contrôleurs.

S'agissant des priorités du ministère, les efforts se concentreront cette année sur le spectacle vivant, le patrimoine et la relance de la commande publique. Avec 753 millions d'euros, le spectacle vivant représente le premier

poste budgétaire du ministère. C'est aussi un poste en forte croissance puisque les dépenses en faveur de ce secteur ont crû de près de 10 % depuis le début de la législature. Depuis 2002, les moyens d'intervention consacrés à ce secteur ont progressé de 66 millions d'euros. Ces chiffres reflètent une concentration sans précédent des efforts du ministère de la culture en faveur du spectacle vivant. Il convient de s'en féliciter puisque le secteur du spectacle vivant permet de consolider l'emploi, notamment par la mise en place de nouveaux dispositifs d'insertion professionnelle pour les jeunes, d'élargir l'accès à la culture, notamment par l'éducation artistique des plus jeunes qui formera les publics de demain, de soutenir la création et la diffusion artistique, en replaçant l'artiste au cœur de la Cité.

L'année prochaine, l'État investira encore massivement – à hauteur de 32,36 millions d'euros – pour construire, aménager et remettre aux normes des lieux de production, de diffusion et d'enseignement sur l'ensemble du territoire. S'agissant du patrimoine, le gouvernement, conscient de l'importance des besoins de sauvegarde du secteur, avait annoncé en 2003 un plan pour le patrimoine monumental. Un rapport interne au ministère de la culture et de la communication est venu renforcer le constat de la situation sanitaire très préoccupante de nos monuments. Dès cet été, le ministère a redéployé des crédits pour permettre la poursuite des chantiers en cours. L'importante hausse des crédits de paiement prévue par le budget doit également permettre de desserrer l'étau budgétaire. Pour ce qui est de la commande publique, 650 000 euros de mesures nouvelles sont prévus sur cette ligne budgétaire. Sur cette somme, 500 000 euros seront consacrés à l'enrichissement des musées et 150 000 euros viendront financer le plan d'action pour le patrimoine écrit. S'agissant du patrimoine écrit et graphique des bibliothèques territoriales, il existe des gisements de textes et d'images d'une extrême richesse. En 2005, dans le cadre du plan d'action pour le patrimoine écrit (PAPE), les DRAC lanceront en collaboration avec les collectivités territoriales diverses opérations de recensement et de valorisation.

Enfin, s'agissant du rééquilibrage en faveur des régions, qui s'est accentué depuis 2002, la parité est quasiment respectée entre investissements réalisés à Paris/Ile-de-France et ceux réalisés en région : 52 % contre 48 %.

Le rapporteur pour avis a ensuite abordé la partie thématique de son avis consacrée aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC) qui se situent au confluent de la décentralisation et de la déconcentration culturelles. De plus en plus sollicités, souvent contestés et critiqués, ces services de l'État demeurent en réalité mal connus, chacun se fiant à des expériences ponctuelles pour former son opinion générale sur une administration déconcentrée aux compétences multiples et aux effectifs réduits. Il est donc intéressant d'aller voir de plus près et d'évaluer le rôle et le

fonctionnement des DRAC pour proposer éventuellement des inflexions et des évolutions. Afin de mesurer le rôle des DRAC en région et l'impact des récentes évolutions en matière de déconcentration et de décentralisation culturelles, le rapporteur pour avis s'est rendu dans cinq DRAC très différentes – Rhône-Alpes, Lorraine, Poitou-Charentes, Nord-Pas-de-Calais et Pays de la Loire – et a rencontré les directeurs régionaux, les chefs de services, les acteurs culturels, ainsi que les élus locaux. Le rôle des DRAC est fondamental et reconnu en région, et l'action culturelle territoriale présente des forces et des faiblesses.

Le rôle clé des directions régionales des affaires culturelles est reconnu par l'ensemble des partenaires. En premier lieu, elles sont un pôle d'expertise nationale. Lors de ses déplacements en région, le rapporteur pour avis a constaté l'unanimité de l'ensemble des intervenants auditionnés, institutions culturelles comme élus locaux : les DRAC apparaissent comme le garant d'une politique culturelle nationale ; elles sont des pôles de ressources importants. L'objectivité des personnels a été également maintes fois soulignée et les différents intervenants ont tous loué la grande compétence des conseillers sectoriels.

En deuxième lieu, les DRAC disposent d'une vision globale du territoire local et jouent de ce fait un rôle important en matière de rééquilibrage et d'aménagement territorial, notamment face aux grosses concentrations urbaines.

En troisième lieu, elles ont un rôle de catalyseur et de fédérateur de projets, par le dialogue permanent qu'elles entretiennent avec l'ensemble des acteurs locaux de la culture. Elles permettent très souvent de faire aboutir des projets de qualité et jouent un rôle important dans la découverte de nouveaux talents. Enfin, elles jouent un rôle fondamental de coordination des différents partenariats et partenaires.

Pour autant, si les acteurs locaux sont unanimes sur le rôle positif et indispensable des DRAC en région, certains ont regretté des insuffisances, et notamment le manque criant de moyens de ces structures déconcentrées et une certaine complexité, voire illisibilité, des procédures, qui est source de confusion, en particulier pour les acteurs culturels peu au fait des arcanes administratives. Les fonctionnaires des DRAC eux-mêmes – conseillers sectoriels, administratifs ou directeurs – sont tout à fait conscients des insuffisances de leur action.

Extrêmement motivés, ces fonctionnaires, très souvent passionnés par leur métier, sont frustrés de ne pouvoir toujours répondre aux attentes de leurs interlocuteurs, faute de temps, de moyens financiers, de pouvoir hiérarchique sur certaines structures et d'évaluation de leurs actions.

Les orientations suivantes sont souhaitables pour les prochaines années, tous les intervenants plaidant pour un renforcement et une clarification du rôle des DRAC en région.

En premier lieu, le rôle des DRAC dans la coordination des politiques culturelles en région doit être conforté et clarifié. Les expérimentations culturelles récemment menées ont été l'occasion pour les acteurs de la culture, institutions et collectivités, connus ou inconnus des DRAC, de se rencontrer et d'échanger, ce qui n'avait jamais eu lieu auparavant. Paradoxalement, il semble qu'il revienne aux DRAC de permettre aux acteurs locaux de se rencontrer régulièrement. Quelle forme devra prendre cette concertation institutionnalisée ? Là encore, il convient de tenir compte des spécificités locales, mais quelques expériences semblent intéressantes. La Lorraine propose ainsi la création d'une conférence régionale par domaine d'action culturelle (patrimoine, spectacle vivant et formation), rassemblant les collectivités, l'ensemble des acteurs culturels et les services de l'État. Les régions Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes réfléchissent à la création d'agences régionales patrimoniales, qui regrouperaient l'ensemble des services compétents de l'État et de la région. On peut d'ailleurs regretter que ces projets soient au point mort du fait des changements de majorité au sein des conseils régionaux. Dans le Nord-Pas-de-Calais, des structures de concertation « interétablissements » ont été mises en place au niveau régional, avec l'appui des villes et de l'ensemble des écoles contrôlées et agréées du réseau, pour discuter du projet des établissements professionnels et de l'harmonisation des diplômes. En Lorraine et dans le Nord-Pas-de-Calais, des conférences ou comités de partenaires financiers – État, région, départements – se réunissent déjà régulièrement pour évoquer les questions de financement.

En deuxième lieu, l'administration centrale doit réviser son fonctionnement. Pour que la déconcentration soit réellement un succès, il faut que le ministère de la culture fasse clairement la distinction entre ses compétences en tant qu'intervenant direct dans la région, au titre des priorités nationales, et son rôle au plan de conseil local. L'administration centrale doit recentrer son action sur la conception et l'impulsion de politiques culturelles prioritaires, qu'elle devra définir en concertation avec l'ensemble des acteurs de la culture. Mais la concertation doit également prévaloir en interne. Il convient de décroiser les directions du ministère et d'améliorer les liaisons, les complémentarités entre projets.

En troisième lieu, le ministère de la culture doit mieux évaluer la pertinence des politiques culturelles locales. Toutes les DRAC visitées dénoncent cette faiblesse de l'administration centrale, qui les handicape dans leur propre évaluation des actions et institutions locales. Le ministère doit redéployer ses moyens pour mieux évaluer. Il doit également renforcer les

moyens des différentes inspections du ministère afin qu'elles puissent, à la demande des collectivités ou lorsque ces dernières perçoivent des subventions, évaluer rapidement et efficacement les actions culturelles locales.

En quatrième lieu, les DRAC doivent enfin avoir les moyens de leurs ambitions. Il convient de créer des « pôles culture » cohérents dans chaque région, afin que l'État ait un discours unique et dispose d'un « guichet unique » sur les questions culturelles, et notamment patrimoniales. Les DRAC doivent être confortées dans leur rôle de chef de file de la politique culturelle en région. Les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) doivent faire partie de cet ensemble cohérent, sous la responsabilité des directeurs régionaux des affaires culturelles.

Il faut réfléchir à un réel redéploiement des fonctionnaires du ministère. Les effectifs des services régionaux du ministère ne pourront sensiblement évoluer que dans le cadre d'une réforme plus globale des services centraux. La création d'un corps unique de conseillers, des services centraux aux services déconcentrés, va dans le bon sens. Si la nomination en « centrale » est vécue comme une promotion, la possibilité pour des conseillers du ministère de partir en DRAC ne doit plus être vécue comme une « punition », mais au contraire, comme une opportunité.

En conclusion, le budget de la culture pour 2005 est un bon budget et un budget équilibré : entre patrimoine et création, entre Paris et les régions, entre investissement et fonctionnement. Dans un contexte budgétaire tendu, il parvient à mettre en œuvre des projets diversifiés et illustre combien ce ministère est au cœur de l'aménagement et du développement culturels du territoire. La « dépense culturelle » contribue en effet à la croissance économique, à l'emploi, et au renforcement des liens sociaux dans notre pays.

Le rapporteur pour avis a donc proposé à la Commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la culture pour 2005.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Patrick Bloche s'est déclaré très satisfait que l'action culturelle constitue une priorité pour le gouvernement, même s'il est parfois difficile de voir comment le gouvernement traduit concrètement cette priorité, et a salué le choix du sujet thématique retenu par le rapporteur car, le ministère de la culture ayant été un pionnier en matière de déconcentration, il est intéressant d'analyser comment les DRAC assument leur rôle alors qu'elles semblent aujourd'hui être en difficulté, sans qu'il soit possible d'établir si ces difficultés sont d'ordre administratif ou politique.

Les préconisations faites par le rapporteur paraissent pertinentes car elles s'inscrivent dans un cadre plus global de remobilisation des

personnels du ministère, en administration centrale ou dans les échelons déconcentrés, alors que les DRAC connaissent une situation financière souvent difficile. Elles sont en première ligne pour gérer les régulations et les annulations de crédits intervenant en cours d'année. On peut déplorer le très grand cloisonnement des directions de l'administration centrale du ministère de la culture et souhaiter un développement de la mobilité « verticale » entre les personnels de l'administration centrale et ceux des services déconcentrés.

Les DRAC doivent jouer un rôle moteur dans la contractualisation entre les collectivités locales et l'État. Elles doivent conserver leur rôle d'impulsion et garantir la neutralité de l'État, alors que la décentralisation est souvent vécue par les acteurs du monde de la culture comme une menace pour leur autonomie, du fait de l'intervention accrue des élus.

Concernant le budget lui-même, l'annonce d'une croissance des crédits de 5,9 % par le ministre paraît rassurante mais il est très difficile de comprendre à quels postes sont affectés les crédits supplémentaires. Les transferts liés aux expérimentations « LOLF » rendent difficile toute comparaison avec les années précédentes, mais il est évident qu'il s'agit d'un budget de rattrapage car les crédits de la culture ont souffert en 2003 et 2004. Le budget de la culture ne représente que 0,96 % du budget de l'État mais ce chiffre n'est pas vraiment significatif et il vaut mieux se concentrer sur les objectifs de la politique culturelle.

Concernant le spectacle vivant, l'année 2005 sera décisive pour régler le problème de l'intermittence, même si on connaît mal les positions respectives des partenaires sociaux et du gouvernement. Après un exercice de comparaison à partir des bleus budgétaires, il semble que les crédits du spectacle vivant n'augmentent que de 1,7 % par rapport à ceux de 2004. Qu'en est-il précisément ?

Avec la création du fonds spécifique provisoire doté de 80 millions d'euros, des crédits ont été dégagés pour aider les 13 000 artistes et techniciens qui n'atteignent pas le seuil de 507 heures annuelles pour bénéficier du statut d'intermittent. Il est cependant à déplorer que la lourdeur des procédures et l'absence de communication destinée aux bénéficiaires potentiels ait conduit à une sous-utilisation de ce fonds.

Le patrimoine apparaît comme une autre priorité du gouvernement mais il semble bien maltraité et le transfert de certains monuments aux collectivités locales qui le demandent ne peut être présenté comme une solution positive. Il convient de souligner la situation dramatique des entreprises de restauration du patrimoine qui licencient massivement des personnels très qualifiés car l'État n'est pas en mesure de régler les arriérés de facture

s'élevant à une centaine de millions d'euros. Les crédits supplémentaires de 2005 ne pourront en aucun cas combler le déficit des années passées.

L'archéologie préventive a fait l'objet en 2003 d'une réforme très critiquée. La situation actuelle n'est pas meilleure et il convient de s'interroger sur l'avenir de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). Le ministère de la culture est contraint de financer le déficit d'exploitation de cet organisme. En 2004, 10 millions d'euros ont été versés à cet organisme par redéploiement, c'est-à-dire aux dépens d'autres dépenses du ministère.

Concernant le développement des musées, il faut se réjouir des crédits accordés aux grands musées nationaux, mais la politique menée ne semble pas cohérente. La Réunion des musées nationaux (RMN) continue de fonctionner sans réelles missions puisque l'on accorde une autonomie croissante aux grands musées. Il faut réaffirmer son rôle.

L'éducation artistique et culturelle est présentée comme une priorité, mais elle ne se traduit par aucune réalité concrète. Les classes à projet artistique ou culturel (PAC) sont aujourd'hui sinistrées. Quelle sera l'utilisation des 39 millions d'euros supplémentaires ? Ces crédits sont-ils destinés à être annulés ou gelés comme ils le furent en 2004 ?

Les crédits pour le livre sont en augmentation, en raison de la mise en œuvre de la loi du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et renforçant la protection sociale des auteurs et il convient de se réjouir de cette évolution.

En conclusion, et pour finir sur une note plus positive, il convient de saluer l'extension du crédit d'impôt pour la production cinématographique à la production audiovisuelle. Il n'en reste pas moins que ce budget laisse perplexe sur la véritable politique culturelle qu'entend mener le gouvernement car il comporte trop d'ambiguïtés et de demi-mesures.

M. Michel Herbillon a souligné l'intérêt de l'avis présenté par le rapporteur. Cette mise en lumière du rôle des DRAC est tout à fait opportune car elles jouent un rôle fondamental dans la mise en œuvre des politiques culturelles dans les régions. La culture ne doit pas être vue par le seul prisme parisien car les DRAC contribuent au dynamisme de la vie culturelle locale. Cependant, il est évident que les DRAC doivent être réformées car leur action est trop cloisonnée et manque encore de cohérence. Il faut sortir du statu quo et ne plus se limiter à des incantations mais décider, dès à présent, de réformer ces services déconcentrés pour qu'ils deviennent des pôles culturels cohérents capables de coordonner les politiques et acteurs culturels de terrain.

Concernant le projet de budget 2005, les critiques émises par M. Patrick Bloche sont assez nuancées et il convient de saluer les efforts en matière de patrimoine et pour l'éducation artistique. Un véritable effort de rattrapage est réalisé cette année car les crédits des années précédentes étaient insuffisants. L'éducation artistique est une priorité gouvernementale fondamentale pour garantir à tous l'égalité d'accès à la culture, qui est un facteur important d'intégration sociale. Concernant le patrimoine, il est exact que la situation est difficile mais elle n'est pas le fruit du hasard : les décisions n'ont pas été à la hauteur des ambitions sous la précédente législature. Il faut donc se réjouir de l'augmentation des crédits prévue pour 2005 alors que la situation budgétaire est tendue.

Plusieurs points positifs doivent être soulignés : l'augmentation sensible des crédits pour le spectacle vivant (+ 10 % depuis le début de la législature), la mise en place du plan pour le patrimoine monumental ou le développement de la commande publique avec l'augmentation des crédits d'acquisition. Toutes ces réformes traduisent une véritable dynamique d'aménagement culturel du territoire.

Le mécanisme du crédit d'impôt pour la production cinématographique est très positif et il faut aussi se féliciter des crédits supplémentaires consacrés à l'Institut national de l'audiovisuel (INA) pour la numérisation des archives. La conservation du patrimoine cinématographique, musical ou scientifique est essentielle. Il convient de dépasser une conception uniquement monumentale de la conservation du patrimoine et de protéger l'ensemble du patrimoine culturel.

Ce budget a pour fil directeur la diversité culturelle, ce qui correspond à un engagement personnel du Président de la République et qui se traduira par la signature sous l'égide de l'UNESCO d'une convention internationale visant à définir juridiquement et promouvoir la diversité culturelle. D'autres pays sont en avance en la matière, tel le Québec qui a réalisé un document grand public pour expliquer en quoi la diversité culturelle et linguistique doit être encouragée.

Mme Muriel Marland Militello s'est félicitée de la croissance des crédits de la culture pour 2005 et a remercié le rapporteur pour le choix du thème de son avis. Ce thème est d'autant plus pertinent qu'il convient de veiller à une bonne corrélation entre les moyens en personnels des DRAC et les dotations qui leur sont accordées. On peut s'interroger sur l'articulation entre les autorités de tutelle, les DRAC étant placées sous l'autorité des préfets mais travaillant directement en lien avec l'administration centrale. Il est important de garder ce lien direct entre les DRAC et le ministère ; en son absence, on pourrait craindre un éparpillement des politiques culturelles.

La part des crédits consacrée aux arts plastiques (5 %) est faible par rapport au poids des crédits en faveur du spectacle vivant (31 %), mais il faut néanmoins souligner l'importance de la création du premier site décentralisé du Centre Pompidou à Metz. Il s'agit d'un signal marquant en matière de décentralisation culturelle. Le lien entre la politique culturelle et la cohésion sociale doit être mis en valeur : des musées comme celui consacré à l'immigration ou à notre histoire commune avec l'Outre-mer contribuent au renforcement des liens sociaux. Le budget pour 2005 marque à nouveau la volonté de rééquilibrage en faveur de la province, recherchée par le gouvernement depuis 2002, toutefois, les crédits importants consacrés au musée de la photographie, aux archives nationales et au nouveau musée du quai Branly renforcent malheureusement encore une fois le poids de Paris.

M. Pierre-Christophe Baguet s'est félicité du choix du thème des DRAC et a rappelé que, lors du déplacement des membres de la Commission à Lyon, des avis très contrastés avaient été recueillis sur le rôle de ces directions régionales. L'articulation entre la nécessité d'une cohérence nationale et la place des initiatives de terrain est peu évidente et c'est un vrai sujet de débat.

Il faut se féliciter de l'augmentation significative des crédits pour 2005. Toutefois, concernant les crédits consacrés à la restauration des monuments historiques, qui augmentent de 13 %, la prise en compte du redéploiement de 20 millions d'euros – qui s'applique aux impayés de 2004 et doit être remboursé en 2005 – et la suppression du report de crédits pourraient conduire à constater une diminution de l'enveloppe budgétaire de 27 % !

Par ailleurs, si le gouvernement de M. Lionel Jospin n'avait pas prévu le financement de l'Institut national des recherches archéologiques préventives dans la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, le financement complet de ces interventions telles que redéfinies en 2003 se pose encore.

Concernant les intermittents du spectacle, il faut s'inquiéter de l'arrivée prochaine des échéances intermédiaires. Le comité de suivi ne sait notamment pas combien a été dépensé sur le crédit provisoire de 13 millions d'euros.

Il serait souhaitable de rendre obligatoire un cours d'histoire des arts dans les écoles primaires. Enfin, la mise en place du crédit d'impôt au bénéfice de la production audiovisuelle est une bonne chose mais il conviendrait d'éviter des rigidités, qui conduiraient à supprimer des coproductions avec l'étranger. Enfin, le taux de TVA réduit de 5,5 % devrait être appliqué à tous les biens culturels, à commencer par le disque.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur pour avis** a apporté les précisions suivantes :

– La notion de « 1 % culturel » est ancienne. Il ne faut pas la comprendre comme un objectif mais comme une référence. En outre, beaucoup de crédits consacrés à la culture sont hors du budget du ministère.

– La hausse du budget du ministère bénéficie principalement au spectacle vivant et au patrimoine. A structure constante, les crédits de paiement augmentent de 25,7 % sur le titre V et de 27,1 % sur le titre VI ; le budget de la culture augmente de 6,5 % en 2005.

– Des crédits à hauteur de 20 millions d'euros ont été débloqués pour aider à résorber les impayés liés aux travaux de restauration du patrimoine.

– La dernière réforme de l'archéologie préventive, votée cet été, devrait permettre d'améliorer le fonctionnement de l'INRAP.

– L'éducation artistique des jeunes est indispensable pour former les spectateurs de demain. Le développement de l'esprit critique dès l'école est important. Il conviendrait que les ministères de la culture et de l'éducation nationale renforcent leurs liens en mettant en place des passerelles entre leurs administrations.

– Au travers des préfets de région, l'État exerce une tutelle sur les DRAC. Cependant, le ministère de la culture adresse aux DRAC des directives nationales d'orientation. Des « pôles culture » vont être mis en place afin que le directeur régional ait une relation directe avec le préfet de région, sans remise en cause de l'exigence de cohérence nationale.

– Les crédits pour les arts plastiques augmentent de 0,86 % par rapport à 2004.

– La culture est au service de la cohésion sociale. La lutte contre les discriminations passe également par la promotion de toutes les cultures. La culture crée également des emplois : en Rhône-Alpes, elle aurait généré 30 000 emplois.

– On peut avoir le sentiment d'un empilement des attributions et des procédures dans le domaine de la culture. Les collectivités territoriales, en tant que financeurs, dictent souvent leur politique. L'État doit cependant affirmer ses priorités.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission a ensuite émis un *avis favorable* à l'adoption des **crédits de la culture pour 2005**.

*

La Commission a ensuite examiné pour avis, sur le rapport de **M. Christian Paul**, suppléé par **Mme Hélène Mignon**, **les crédits de la formation professionnelle pour 2005**.

Mme Hélène Mignon, suppléant le rapporteur pour avis, a indiqué qu'à la date butoir fixée par l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001, le taux de retour des réponses au questionnaire budgétaire sur les crédits de la formation professionnelle était de 86 %.

L'évolution générale des moyens affectés à la formation professionnelle dans le projet de loi de finances pour 2005 est négative : - 3,06 % entre la loi de finances initiale pour 2004 et le projet de loi de finances pour 2005 - ces données devant être appréciées compte tenu des dispositions du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Trois tendances illustrent particulièrement la baisse confirmée de la participation de l'État au financement de la formation professionnelle.

D'une part, la dotation de décentralisation figurant aux articles 10 et 20 du chapitre 43-06 est en diminution ; c'est là le moyen de retirer aux régions ce qu'elles sont supposées retrouver dans la création d'une contribution au développement de l'apprentissage. Ce dispositif doit être évalué compte tenu également de la suppression de deux exonérations au titre de la taxe d'apprentissage et de l'institution d'un crédit d'impôt au profit des entreprises employant des apprentis, prévues par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. L'ensemble, ainsi présenté comme équilibré, est en fait subordonné à l'embauche effective d'apprentis : au plan micro-économique, l'entreprise qui ne satisferait pas à ce qui représente bien une forme d'injonction financière paierait le prix fort. A l'inverse, d'autres entreprises, et notamment les grandes, qui disposent de marges de manœuvre financières importantes, pourraient bénéficier d'« effets d'aubaine » étant donnée l'attractivité du crédit d'impôt (jusqu'à 2 200 euros par apprenti).

D'autre part, on peut légitimement mettre en cause la « nouveauté » des mesures en faveur de l'alternance. Début 2004, plus de 380 millions d'euros étaient inscrits, en loi de finances initiale, au bénéfice des contrats de qualification. C'est, notamment, au regard de cette somme qu'il faut considérer les quelque 280 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 au bénéfice des contrats de professionnalisation. On peut, à tout le moins, s'interroger sur l'existence d'une forme de « recyclage » des crédits.

Enfin, en matière de formation professionnelle des jeunes, le présent projet de loi de finances et le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale visent, à titre principal, à accompagner vers l'emploi des jeunes sans qualification. L'« accompagnement renforcé et personnalisé » est le

maître mot de cette démarche. Selon le ministère, les mesures proposées créeraient des « *marges de manœuvre financières pour qu'une "deuxième chance" puisse être donnée à chaque jeune en difficulté* ». Il ne faut pourtant pas se méprendre. La prolongation de dispositifs existants – au premier rang desquels le dispositif TRACE – sous une autre dénomination ne doit pas faire illusion. Le droit à une deuxième chance pour tous n'est toujours pas envisagé, malgré les intentions affichées depuis plusieurs mois.

Le contexte de la décentralisation doit également être pris en compte pour l'appréciation de l'évolution de la dépense de formation professionnelle.

A l'évidence, ni l'adoption de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ni l'élaboration du projet de loi de finances pour 2005, n'ont pour l'instant été l'occasion d'une clarification des enjeux financiers de la réforme.

Un certain nombre de dispositions pouvaient sembler être d'application immédiate. Il s'agit de nouveaux transferts de compétences aux régions, inconditionnels, prévus pour le 1^{er} janvier 2005. La mise en application de la loi, concernant ces domaines de compétence, devrait en théorie se traduire par la mise en œuvre d'un dispositif de partage d'impôt avec l'État. Dans les faits, il n'en est rien. Le projet de loi de finances pour 2005 ne comporte en effet, ainsi que l'ont confirmé les services du ministère interrogés sur cette question par le rapporteur pour avis, aucune traduction financière des dispositions de la loi du 13 août 2004 dans le domaine de la formation professionnelle.

D'autres mesures ne sont pas, quant à elles, d'application immédiate. Il s'agit des compétences nouvellement attribuées aux régions en matière de formation professionnelle, donnant lieu à l'organisation et au financement par l'État de stages de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), transférées au plus tard le 31 décembre 2008. Ce n'est que sous réserve de la conclusion d'une convention entre le représentant de l'État dans la région, la région et l'AFPA que sera effectuée la compensation financière avant cette date. A ce jour, aucune convention n'a encore été conclue et il est donc compréhensible qu'aucun transfert n'ait été réalisé. Il n'est pas davantage étonnant que la subvention de l'État à l'AFPA soit reconduite globalement.

Mais il faut déjà s'interroger : l'AFPA pourra-t-elle affronter la concurrence non seulement des innombrables petits et moyens organismes de formation, mais aussi des groupements d'établissements publics locaux d'enseignement (les GRETA), des chambres de commerce ou encore des organismes de formation des branches, en particulier dans la métallurgie ? Le

risque est, à l'évidence, celui d'un désengagement de l'État et de la disparition pure et simple de l'AFPA dans certaines régions selon les formations proposées. Ce serait d'autant plus regrettable que l'AFPA présente un avantage par rapport aux autres dispositifs car elle permet d'offrir « le gîte et le couvert » aux personnes éloignées, qui peuvent ainsi suivre des stages de formation grâce à un accueil complet.

Face à ces évolutions incertaines, un objectif reste prioritaire : réformer le système de financement privé de la formation professionnelle et assurer sa transparence. C'est pourquoi l'avis sur les crédits de la formation professionnelle est cette année consacré à ce sujet.

Les entreprises privées sont, à partir de l'année 1999, devenues les premiers financeurs de la formation professionnelle – l'État n'occupant plus que la deuxième place – dans la mesure où elles représentent plus de 40 % des apports, pour une dépense d'environ 10 milliards d'euros (9,621 milliards pour l'année 2002). Il convient cependant de relever que la quasi-stabilité des dépenses des entreprises en 2002 interrompt ce processus de croissance soutenue depuis dix ans, ce changement étant lié à la diminution, en 2002, des dépenses en faveur de l'alternance.

Par ailleurs, en 2003, les 99 organismes paritaires collecteurs agréés ont comptabilisé une collecte de 4,187 milliards d'euros, en augmentation de 4 % par rapport à 2002. Or cette collecte obéit, depuis l'adoption de la loi du 4 mai 2004, à des règles nouvelles concernant les obligations contributives des entreprises. Il est encore trop tôt pour tirer les conséquences de ces dispositions. Mais il apparaît déjà que les sommes transitant par les OPCA seront encore plus importantes qu'avant.

En matière d'apprentissage, comme dans le cadre de la formation professionnelle générale, un système de collecte existe, constitué par les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA). L'ensemble du système fait régulièrement l'objet de critiques : complexité et opacité, pour s'en tenir à l'essentiel.

La loi de modernisation sociale a certes introduit plus de transparence dans la collecte de la taxe d'apprentissage, mais elle pourrait encore être enrichie.

Pour l'avenir, trois types de propositions pourraient être retenues :

– A l'heure de l'application de la loi du 4 mai 2004, la question du coût de la mise en œuvre du droit individuel à la formation reste ouverte ; or le législateur ne peut entièrement se désintéresser d'un effet qu'il a contribué à produire.

– Depuis la loi de modernisation sociale de 2002, aucune modification d'envergure du système de financement de l'apprentissage n'a été entreprise. Les dispositions figurant dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale ne sont pas à même de résoudre l'ensemble des difficultés : pourquoi par exemple augmenter la taxe d'apprentissage sans se préoccuper suffisamment dans le même temps de la question qualitative de l'utilisation de cette ressource, lorsque l'on connaît les inégalités de financement entre les centres de formation des apprentis ?

– La vigilance du Parlement législateur, mais aussi contrôleur, est plus que jamais de rigueur, de façon à ce que soient accrus les moyens destinés aux missions d'accompagnement et d'orientation de l'ensemble des publics – jeunes, chômeurs de longue durée, chômeurs non indemnisés –, soient réformées les procédures d'accueil pour mieux tenir compte de la dimension qualitative nécessaire à la prise en charge des publics les plus défavorisés, soient assurés les moyens d'une formation professionnelle effective tout au long de la vie – avec son corollaire, le développement de la validation des acquis de l'expérience – et, enfin, soient réduites les inégalités territoriales, sociales et sectorielles pour l'établissement de ce qui constituerait une véritable « sécurité sociale professionnelle ».

En conclusion, **Mme Hélène Mignon, suppléant le rapporteur pour avis**, a proposé à la Commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la formation professionnelle pour 2005.

Un débat a suivi l'exposé de Mme Hélène Mignon, suppléant le rapporteur pour avis.

M. Dominique Tian a considéré que le jugement porté par Mme Hélène Mignon sur la politique de formation professionnelle est excessivement sévère. Cette politique connaissait de grandes difficultés, liées notamment à sa complexité et son opacité. Le gouvernement l'a profondément réformée et clarifiée dans deux textes majeurs : la loi du 4 mai 2004 relative, notamment, à la formation professionnelle tout au long de la vie et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Il est inexact d'affirmer que l'État réduit son effort pour la formation professionnelle. Les crédits qu'il y consacre sur le budget du travail atteindront 3,75 milliards d'euros en 2005 ; plus de 130 000 entrées en alternance étaient programmées pour 2004, 180 000 en contrats de professionnalisation le seront en 2005, les crédits budgétaires pour l'alternance passant de 386 à 472 millions d'euros ; enfin, la dotation de décentralisation aux régions augmentera de 190 millions d'euros en 2005.

Pour ce qui est de l'avenir, il est nécessaire d'évoquer le plan de cohésion sociale, à peine abordé par le rapport : ce plan propose une véritable

revalorisation de l'apprentissage, voie d'excellence pour l'insertion des jeunes. Depuis trop longtemps, le nombre d'apprentis stagne aux alentours de 350 000 ; il s'agit de passer à 500 000 apprentis d'ici quelques années.

Bref, l'État a tout à la fois donné pleine compétence aux régions en matière de formation professionnelle, ce qui était demandé depuis longtemps, et a maintenu son effort propre. C'est une grande politique de la formation professionnelle.

Le président Jean-Michel Dubernard s'est tout d'abord félicité de ce que 86 % des réponses au questionnaire budgétaire aient été adressées dans les délais. Un rapporteur pour avis de l'opposition est dans son rôle en présentant un rapport critique, même si certaines expressions, comme celle de « régions étranglées », paraissent excessives. La deuxième partie du rapport, qui traite du financement privé de la formation professionnelle par les entreprises comporte des réflexions pertinentes, qu'il s'agisse de l'état des lieux ou des propositions ; la discussion du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale apportera beaucoup d'avancées dans certains domaines évoqués.

En réponse aux commissaires, **Mme Hélène Mignon, suppléant le rapporteur pour avis**, a souhaité insister sur trois points :

– Les chiffres cités relatifs à la diminution des crédits de la formation professionnelle dans le présent projet de loi de finances résultent de l'annexe « jaune » au projet de loi de finances, et incluent l'ensemble des crédits consacrés aux actions de formation professionnelle.

– L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) dispense des formations de grande qualité et ses stagiaires trouvent le plus souvent un emploi. Il serait très dommageable que la décentralisation entraîne sa disparition dans certaines régions.

– Pour ce qui est de l'apprentissage, les approches peuvent être différentes – il est possible, en particulier, de s'interroger sur les effets d'aubaine liés à des allègements de charges ou des crédits d'impôts très généreux – mais chacun y est légitimement fort attaché. L'objectif principal est de cesser de considérer l'apprentissage comme une manière de se débarrasser des élèves dont on ne veut plus ailleurs ; un apprentissage attractif implique que soit également dispensée aux apprentis une formation générale de bon niveau qui leur donnera la possibilité de rebondir et de progresser dans leur vie professionnelle pour, le cas échéant, changer de métier, la validation des acquis de l'expérience prolongeant dans un deuxième temps fort opportunément ce dispositif.

Contrairement aux conclusions de Mme Hélène Mignon, suppléant le rapporteur pour avis, la Commission a donn e un *avis favorable*   l'adoption des **crédits de la formation professionnelle pour 2005**.

* *
*

Mardi 26 octobre 2004

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

La Commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Pierre-André Périssol, les crédits de la recherche pour 2005.**

M. Pierre-André Périssol, rapporteur pour avis, a indiqué que, conformément aux engagements pris devant la communauté des chercheurs, la recherche sera dotée d'un milliard d'euros supplémentaires en 2005. Cette décision s'inscrit dans la volonté affirmée du gouvernement d'augmenter, d'ici à 2007, de 3 milliards d'euros son soutien financier en faveur de la recherche publique et privée pour s'approcher au plus près de l'objectif des 3 % du produit intérieur brut (PIB) consacrés à la recherche à l'horizon 2010, objectif adopté par les chefs d'État européens réunis en conseil européen à Barcelone en 2002. Ce milliard est réparti, selon trois parts quasi équivalentes, entre l'augmentation du budget civil de recherche et développement (BCRD), la dotation d'une Agence nationale pour la recherche (ANR) nouvellement créée et le renforcement des mesures de soutien à l'innovation.

En 2005, 356 millions d'euros supplémentaires seront affectés au BCRD, ce qui constitue, en volume, la plus forte augmentation depuis dix ans et une progression annuelle de 4 % très supérieure à l'évolution du PIB. La quasi-totalité de cette hausse (97 %) est destinée à renforcer les moyens financiers et humains des établissements publics scientifiques et technologiques (EPST), des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) et de la recherche universitaire, lesquels augmenteront en moyenne à un rythme deux fois supérieur à celui du BCRD. L'augmentation du BCRD se traduit également par le renforcement ou la création de mesures destinées à rendre la recherche française plus attractive auprès des jeunes chercheurs : 4 000 allocations de recherche et 40 conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) supplémentaires seront créées en 2005 et 2 millions d'euros seront destinés à mettre un terme à la pratique des « libéralités » et à garantir aux jeunes doctorants une véritable couverture sociale. Enfin, la hausse du BCRD permet d'amplifier encore l'effort en direction de l'innovation avec l'augmentation de 40 % des moyens budgétaires destinés au dispositif « Jeune entreprise innovante » qui rencontre déjà un franc succès.

Un autre point fort du projet de loi de finances pour 2005 dans le domaine de la recherche est l'institution d'une Agence nationale de la recherche (ANR) dotée, dès sa création, de 350 millions d'euros de crédits. Véritable agence de moyens, sa mission consistera à soutenir, dans le cadre de la politique nationale de recherche, le développement des recherches

fondamentale et appliquée, l'innovation et le partenariat entre le secteur public et le secteur privé par le financement de projets de recherche sélectionnés sur des critères d'excellence scientifique et technique. L'agence pourra également faire des dotations en capital à des fondations de recherche reconnues d'utilité publique. Pour des raisons tenant aux règles budgétaires, le gouvernement a souhaité inscrire dans la loi le principe de la création d'une telle agence afin qu'elle puisse au plus vite devenir une réalité et disposer d'un financement. Toutefois, soucieux de respecter le temps du débat et de ne pas hypothéquer les conclusions des états généraux de la recherche et de la mission d'information parlementaire sur la recherche publique et privée en France face au défi international, présidée par M. Jean-Pierre Door, il a renvoyé à plus tard les contours précis de son organisation. Enfin, l'agence prendra, dès le 1^{er} janvier 2005, le relais des actions incitatives conduites antérieurement au titre du Fonds de la recherche et de la technologie (FRT) et du Fonds national de la science (FNS).

Le troisième volet de l'effort exceptionnel consenti par le gouvernement à la recherche pour l'année 2005 se présente sous la forme d'un ensemble de mesures fiscales pour une dépense globale s'élevant à 300 millions d'euros. Ces mesures se déclinent selon trois orientations majeures : la progression des dépenses en faveur du crédit d'impôt-recherche pour un montant de 235 millions d'euros ; pour soutenir l'innovation, la réforme des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) ; pour favoriser la constitution de pôles de compétitivité, l'exonération d'impôt sur les bénéfices, de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties (sous réserve de la décision des collectivités locales) et l'allègement des cotisations sociales patronales pour les entreprises participant à un projet de recherche et développement (50 % pour les PME et 25 % pour les autres entreprises) dans l'un des pôles labellisés par le gouvernement.

Par ailleurs, les subventions adressées aux EPST et aux EPIC – hors Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et Centre national d'études spatiales (CNES) – seront, pour l'année 2005, les plus importantes reçues par ces établissements au cours des quinze dernières années et seront en forte progression par rapport aux crédits 2004. Cela doit permettre de raffermir globalement les capacités de la recherche française – ce dont témoigne en parallèle l'accroissement significatif des moyens de la recherche universitaire de plus de 11 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement – mais aussi de mettre principalement l'accent sur la recherche en direction des thématiques prioritaires. Les établissements qui voient leur subvention augmenter de la manière la plus substantielle sont ceux dont les activités concernent les sciences de la vie (Inserm, INRA, CNRS), les sciences et technologies de l'information et de la communication (INRIA) ou l'énergie et le développement durable (INRETS). L'emploi scientifique bénéficie également

très largement de l'accroissement des moyens des EPST puisque le gouvernement s'engage à ce qu'en 2005 tous les emplois statutaires soient préservés et propose la création de 200 nouveaux postes d'accueil de haut niveau. Venant s'ajouter aux 235 recrutements opérés en 2004, cette mesure permettra d'accroître la capacité des établissements à accueillir, sur la base de contrats à durée déterminée, des personnels étrangers de haut niveau dans des conditions attractives par rapport aux standards internationaux. A l'exemple des EPST, tous les EPIC verront leurs subventions augmenter.

En complément de la présentation des crédits de la recherche pour 2005, **le rapporteur pour avis** a souhaité esquisser quelques pistes en faveur d'une nouvelle gouvernance de la recherche française, thème retenu cette année pour son avis. De fait, guérir la recherche, ce n'est pas seulement augmenter les ressources qui lui sont affectées mais aussi renouveler ses structures. En effet, la question qui se pose à la recherche française n'est pas de renier une organisation ayant fait ses preuves par le passé mais d'adapter ces structures, telles qu'elles ont évolué au cours des dernières années, à un environnement nouveau et soumis dans un avenir proche à de nouvelles mutations.

De nombreuses instances sont déjà en place qui réfléchissent sur l'avenir de la recherche et établissent des propositions en vue de l'élaboration du projet de loi d'orientation et de programmation sur la recherche. Parmi elles, on peut notamment citer : le Comité d'initiative et de proposition (CIP), coprésidé par M. Etienne-Emile Baulieu et M. Edouard Brézin, à qui il revient d'organiser les états généraux de la recherche qui se réuniront à partir de demain à Grenoble ; la mission d'information sur la recherche publique et privée en France face au défi international, présidée par M. Jean-Pierre Door ; l'opération FutuRIS (recherche, innovation et société) créée à l'initiative de l'Association nationale de la recherche technique (ANRT) ; la mission d'analyse et de proposition visant à définir les conditions d'une relance ambitieuse d'une politique de grands programmes scientifiques et technologiques confiée par le Président de la République à M. Jean-Louis Beffa, président de Saint-Gobain.

Quatre axes de réflexion prioritaires peuvent d'ores et déjà être retenus :

– *Faire de l'ANR une véritable agence de moyens.* En effet, l'important, si l'on désire avoir un système de recherche performant, est moins de fonder le choix des opérateurs de recherche en raison de leur statut (public ou privé) que sur leurs compétences et leur capacité à mener à bien un projet. Cette dernière conception – qui se rapproche du modèle de la *National Science Foundation* (NSF) américaine – qui fait de l'ANR non seulement une véritable agence de moyens mais également une agence de programme, dans le sens qu'en donne FutuRIS – c'est-à-dire une agence à la fois chargée de distribuer

les financements et de décliner les grandes priorités de recherche définies par ailleurs en programmes de recherche précis et ciblés –, semble la plus pertinente.

– *Placer les universités au cœur des pôles de compétitivité.* La place occupée actuellement par l'université dans le dispositif français de recherche est trop faible. Il faut donc impérativement renforcer sa position sans pour autant restreindre le rôle joué par les organismes de recherche. Le rééquilibrage – amorcé mais timide – du financement de la recherche publique française en faveur du financement sur projet plutôt que sur financement récurrent, doit permettre à la recherche universitaire de s'inscrire plus fortement encore dans la voie de l'excellence scientifique. La mise en place de l'ANR, dont les fonds ne seront pas distribués selon le critère de la nature de l'établissement mais selon des critères de performance, conjuguée à la mise en place de pôles de compétitivités, dont il reste à définir plus précisément les contours, sont autant d'éléments de nature à offrir à l'université la possibilité de devenir, selon l'expression des auteurs de l'appel *Du NERF !*, « *la brique fondamentale [servant] à recomposer le dispositif de recherche français : le campus de recherche doté d'une véritable autonomie* ». Il ne s'agit pas en effet d'opposer universités, grandes écoles et organismes de recherche pour favoriser l'un en « déshabillant » les deux autres mais de mettre en place des structures – les pôles de compétitivité – permettant de mutualiser les efforts et de donner à ces centres une masse critique suffisante pour apparaître sur la scène internationale et, dans le même temps, de mettre en concurrence les moyens de la recherche française en privilégiant les financements sur projets, afin de privilégier non pas telle ou telle structure mais bien les projets et les compétences intrinsèques des chercheurs.

– *Faire de l'évaluation la clé de voûte d'un système de recherche performant.* L'évaluation est le troisième temps de la réforme de la recherche publique et le contrepoint indispensable à la mise en place d'une agence de moyens : l'évaluation. En effet, l'ANR ne pourra faire la preuve de son utilité que dans la mesure où elle pourra s'appuyer sur une structure d'évaluation efficace lui permettant, à l'issue de la procédure d'appel d'offre, de choisir les meilleures équipes pour faire aboutir ses projets. Or, le moins que l'on puisse dire, c'est que, à l'image du système de recherche français tout entier, le dispositif d'évaluation dont dispose actuellement la recherche française est perfectible.

– *S'appuyer sur un ministère pilote et stratège.* Le dernier aspect de la réforme mais le plus fondamental est le pilotage de la recherche publique française. En effet, si les grands organismes de recherche, en raison de leur structure qui fait d'eux à la fois des agences de moyens et leurs propres opérateurs, peuvent continuer leurs travaux en dépit d'un pilotage global chaotique, une agence de moyens ne pourra fonctionner correctement que dans

la mesure où elle sera chargée de mettre en œuvre et de décliner sous forme de projets des orientations définies en amont. Le ministère risque donc de se trouver fragiliser au moment même où il importe précisément que son rôle de pilote du système soit réaffirmé. A ce niveau intervient un autre élément important du débat actuel sur la recherche qui est la question de la création d'un haut conseil (ou toute autre structure équivalente quel que soit le nom qu'on lui donne) composé en majorité ou en totalité d'experts scientifiques, placé auprès du pouvoir exécutif (Président de la République, Premier ministre ou ministre de la recherche) et chargé de le conseiller dans la définition des orientations de la recherche. Sur ce point, quelques précisions sont nécessaires. La création d'une telle structure n'a de sens que si elle vient se substituer aux nombreux conseils existants. Par ailleurs, si les scientifiques et les experts ont naturellement vocation à y siéger et que les orientations choisies ne seront suivies d'effet que dans la mesure où elles seront prises selon des procédures et par des personnalités respectées de la communauté scientifique dans son ensemble, il n'en demeure pas moins qu'*in fine* la définition des orientations de la recherche publique, dans la mesure où elle engage les finances de l'État et où elle conditionne également pour une large part l'avenir de la nation, ne peut légitimement être arrêtée que par le pouvoir politique. Cela étant, il apparaît désormais assez évident que la création d'une telle structure, étant donné l'état du processus de décision actuel, apparaît comme le pendant naturel de la création de l'ANR. Une telle situation ne doit toutefois pas aboutir à un effacement du ministère mais, bien au contraire, à un accroissement de son rôle stratégique. Il est clair que, d'une façon ou d'une autre, la recherche publique française a besoin d'un pilote et qu'une telle fonction ne saurait être mieux assurée que par le ministère de la recherche. Dans un contexte où le citoyen est de plus en plus enclin à s'interroger sur le bien-fondé du progrès scientifique, la recherche publique française doit absolument être soutenue par des choix et des orientations claires et assumées par le pouvoir politique.

En conclusion, **le rapporteur pour avis** a proposé à la Commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la recherche pour 2005.

Plusieurs commissaires sont intervenus après l'exposé du rapporteur pour avis.

Le président Jean-Michel Dubernard a salué le travail effectué par le rapporteur pour avis sur le thème de la gouvernance. Concernant la référence faite à la *National Science Foundation* (NSF) américaine, cette dernière constitue en effet un exemple très intéressant : agence de moyens, elle travaille avant tout dans le domaine des sciences « dures » et finance aussi bien les laboratoires publics que les laboratoires privés. Elle entreprend également des actions en direction des *highschool*, équivalents des lycées, afin de

promouvoir la science auprès des jeunes générations. Toutefois, la NSF ne constitue pas la seule agence de moyens américaine dans le domaine de la recherche. D'autres agences, telles que les *National Institute For Health* (NIH), disposent quant à elles de laboratoires en propre comme c'est le cas en France de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), lequel s'est inspiré lors de sa création du modèle américain des NIH. Dès lors, la question qui se pose est la suivante : de quel modèle doit s'inspirer la future Agence nationale pour la recherche (ANR) et a-t-elle vocation à demeurer une agence unique ou bien des agences thématiques doivent-elles, à l'avenir, être créées à ses côtés ou sous sa responsabilité ? On constate en effet, notamment dans l'étude des sciences du vivant, un manque de coordination de la recherche qui aboutit à ce que plusieurs laboratoires dépendant d'organismes de recherche différents – Inserm, Commissariat à l'énergie atomique (CEA), Centre national de la recherche scientifique (CNRS), par exemple – travaillent chacun de leur côté sur des projets similaires dispersant du même coup les moyens humains et financiers. Toutefois, il faut prendre garde à ce que la mise en cohérence de l'ensemble n'aboutisse pas à créer une nouvelle superstructure venant s'ajouter à d'autres.

Pour le pilotage de la recherche, il est indispensable de renforcer le rôle du ministre de la recherche. La recherche est en effet une activité à vocation transversale. C'est pourquoi il serait opportun de rattacher directement le ministère délégué à la recherche auprès du Premier ministre. De la même façon, la création d'un haut conseil chargé de guider le ministre dans ses choix n'a de sens que si ce dernier vient se substituer aux structures actuellement en place. A tous les niveaux, une simplification des structures administratives et une clarification du rôle de chacun sont nécessaires. Par ailleurs, la question complexe des statuts des chercheurs et des enseignants-chercheurs et de leur évolution mériterait un éclairage particulier.

Après s'être félicité de l'effort important consenti par le gouvernement en faveur de la recherche, **M. Pierre Lasbordes** a toutefois indiqué qu'une partie de la communauté scientifique juge l'augmentation des crédits insuffisante dans la mesure où une part du milliard d'euros supplémentaire sera consacrée au financement de la recherche privée. Après avoir déploré l'absence de création d'emplois nouveaux, il a formulé les observations et questions suivantes :

– Il est à regretter que la revalorisation des allocations de recherche n'ait pas été poursuivie dans le projet de loi de finances pour 2005. En effet, compte tenu de l'augmentation importante du SMIC au 1^{er} juillet de cette année, le montant des allocations de recherche va une nouvelle fois se trouver décroché du salaire minimum.

– Qu'en est-il de la consommation des 150 millions d'euros de crédits affectés à la création des fondations de recherche en loi de finances pour 2004 ? La représentation nationale avait alerté le gouvernement sur ce point lors de la discussion budgétaire l'an passé, certains députés estimant que le montant alloué à cette action était trop élevé pour être consommé en totalité. Il serait désormais temps d'obtenir des précisions.

– L'ANR a-t-elle, à terme, vocation à devenir une agence de moyens généraliste ou bien doit-elle être subdivisée en plusieurs agences thématiques ?

– L'évaluation a un rôle très important dans le dispositif de recherche, qu'il s'agisse d'évaluer les chercheurs, les projets scientifiques ou les structures. L'UMP publiera prochainement un rapport sur ce thème.

Après avoir remercié le rapporteur pour le thème retenu dans son rapport et salué l'effort budgétaire important consenti par le gouvernement en faveur de la recherche en soulignant que le projet de loi de finances pour 2005 présente la plus forte augmentation du BCRD depuis dix ans, **M. Michel Herbillon** a indiqué que, nommé rapporteur pour mener une étude sur les relations entre l'enseignement supérieur et la recherche dans le cadre des travaux de la délégation pour l'Union européenne, il a également pu constater à quel point l'université est le parent pauvre de la recherche française, alors même que ces liens sont très étroits dans d'autres pays comme aux États-Unis par exemple où de surcroît les synergies entre les universités et le monde de l'entreprise sont fortes. Il ne s'agit pas d'être béat devant le modèle américain mais force est de constater qu'en la matière il constitue un exemple à suivre pour refonder le lien entre les universités et la recherche. Il y a véritablement un manque de coordination dans la conduite des recherches en sciences du vivant. Ainsi dans la circonscription du Val-de-Marne dont il est l'élu et où sont situés dans un même périmètre l'École nationale vétérinaire de Maisons-Alfort, l'Institut de veille sanitaire, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE), constituant ainsi un véritable pôle de compétences au cœur de l'Ile-de-France, les synergies ne sont pas suffisamment mises en valeur. Si les initiatives ne manquent pas, il faut impérativement trouver le moyen de mieux les accompagner. Enfin, l'évaluation du système public de recherche est indispensable et il est nécessaire de clarifier, simplifier et renforcer le pilotage de la recherche en France.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur pour avis** a apporté les précisions suivantes :

– La *National Science Foundation* (NSF) américaine constitue moins un modèle à importer tel quel qu'un exemple dont il faut savoir tirer des

leçons. En effet, si le principe de la création d'une agence de moyens semble aujourd'hui faire l'unanimité au sein de la communauté des chercheurs, il n'en demeure pas moins que, derrière le concept, chacun entend des choses très différentes. En fait, l'élément primordial est de ne pas confondre, au sein d'une même structure, les fonctions de programmation et de réalisation : la première relève de l'agence, la seconde des opérateurs chargés de conduire effectivement la recherche. Et s'il est vrai, comme l'a rappelé le président Jean-Michel Dubernard, que la plupart des agences américaines disposent en interne de leurs propres laboratoires, les sommes consacrées aux travaux effectués directement par ceux-ci sont relativement faibles au regard du budget des agences en question. Plus intéressant encore, l'étude du fonctionnement de la NSF montre que, malgré une réelle indépendance, celle-ci relaie très efficacement les orientations définies par le pouvoir politique. La situation en France est en tout point inverse : notre système est incapable de définir des priorités et il ne permet que très imparfaitement de vérifier *a posteriori* que les orientations de la recherche sont effectivement prises en compte prioritairement par les acteurs publics dans leurs programmes de recherche. Il est ainsi symptomatique qu'interrogé, dans le cadre du questionnaire budgétaire, sur les crédits consacrés à la lutte contre le cancer, pourtant érigée en « chantier » prioritaire par le Président de la République, le ministère délégué à la recherche n'a pu fournir de réponse. Cela démontre toute l'importance de la problématique de la coordination des efforts de recherche, le but n'étant évidemment pas de mettre en place une nouvelle superstructure mais d'avoir la capacité de définir des priorités et de les mettre en œuvre. Pour cela, il importe plus que jamais que le ministère de la recherche puisse retrouver son rôle de pilote et de stratège. Sur ce point, et sans faire injure au ministre délégué à la recherche, M. François d'Aubert, il semble que des marges de progression existent.

– La politique menée par le gouvernement en faveur de la création de fondations de recherche est une bonne chose car, en matière de recherche, il est important de mobiliser toutes les énergies, qu'elles soient privées ou publiques.

– Sur la question des emplois, le gouvernement s'est engagé à renouveler tous les postes faisant l'objet de départ en retraite, ce qui aboutit à un maintien des effectifs.

– Le montant de l'allocation de recherche est effectivement insuffisant et il serait souhaitable de le revaloriser.

– Sur la question de savoir comment doit s'organiser la nouvelle Agence nationale pour la recherche et notamment si elle doit être une agence unique ou bien au contraire être déclinée en autant d'agences qu'il existe de thématiques de recherche, l'important, à présent, est qu'elle joue bien son rôle

d'agence de moyens finançant la recherche selon des orientations définies en amont. Pour le reste, l'expérience montrera quelles sont les voies à suivre en termes d'organisation.

– Concernant l'évaluation, on retrouve les mêmes débats qu'autour de l'agence de moyens, à savoir que si la nécessité de renforcer l'évaluation semble faire l'unanimité au sein de la communauté des chercheurs, chacun semble avoir une idée différente de son contenu. Une chose semble acquise cependant : l'évaluation doit concerner à la fois les chercheurs et les structures.

– Les sciences du vivant sont effectivement l'objet d'un manque de coordination. Malheureusement, elles ne sont pas les seules disciplines de recherche victimes de ce phénomène que l'on retrouve dans beaucoup de domaines scientifiques.

– La place insuffisante occupée par les universités dans le dispositif de recherche français est, comme l'a indiqué le président Jean-Michel Dubernard, un véritable serpent de mer. Toutefois, la publication du classement des meilleures universités du monde établi par l'université Jiao Tong de Shanghai – dans lequel seules deux universités françaises figuraient parmi les cent premières – a permis une prise de conscience forte autour de ce problème, et ce en dépit des réserves qui peuvent être apportées sur la méthode de classement et les critères retenus pour établir celui-ci. De fait, tout le monde a désormais conscience que la situation de l'université pénalise la recherche française toute entière. A ce titre, le renforcement du rôle de l'université dans le dispositif de recherche constitue un enjeu majeur pour l'avenir de la recherche. Pour la poursuite de cet objectif, l'université pourra disposer de deux leviers mis à sa disposition par le gouvernement : la constitution des pôles de compétitivité et l'agence de moyens laquelle, en distribuant des fonds directement aux équipes de chercheurs et selon des critères de qualité et de pertinence des recherches entreprises, doit permettre de favoriser le recentrage de la recherche autour de l'université.

Poursuivant le raisonnement du rapporteur pour avis, **M. Michel Herbillon** a indiqué que le renforcement du lien université-recherche doit également s'accompagner d'une intégration plus forte des grandes écoles et d'une implication accrue des entreprises – sur le modèle de la *Silicon Valley* – dans le dispositif de recherche *via* notamment les futures pôles de compétitivité.

Le président Jean-Michel Dubernard s'est déclaré surpris que jamais au cours du débat n'ait été évoqué le système britannique de recherche, pourtant très intéressant.

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

*

La Commission a ensuite examiné pour avis, sur le rapport de **Mme Nadine Morano, les crédits de l'enseignement scolaire pour 2005**.

Mme Nadine Morano, rapporteure pour avis, a tout d'abord fait part de l'intérêt qu'elle a trouvé, à l'occasion de la préparation de cet avis budgétaire, à examiner les problèmes de l'école et les grandes orientations de la politique de l'enseignement scolaire. De nombreuses auditions ont eu lieu, tant à l'Assemblée nationale, où 29 personnalités concernées par le système éducatif ont été entendues, en Meurthe – et – Moselle, dans deux Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) à Lyon et en Lorraine et enfin dans un collège de ZEP à Bobigny. C'est évidemment insuffisant pour appréhender l'ampleur des problèmes mais c'est une ouverture qui sera prolongée par la mission d'information sur la définition des savoirs enseignés à l'école qui vient d'être créée par la Commission des affaires culturelles.

Au cours des trois dernières décennies, la Nation a fourni un effort considérable pour démocratiser l'école et élever le niveau général de la population. L'étendue des moyens financiers consacrés à l'école exige en retour des résultats et des performances sans lesquels cet effort perdrait tout son sens. Or sans faire de catastrophisme à propos du système éducatif, il est certain qu'il s'essouffle et a atteint un palier. C'est pour cette raison qu'une si forte aspiration existe dans le pays pour redéfinir les missions de l'école, lui fixer de nouveaux objectifs et lui permettre de jouer pleinement son rôle d'ascenseur social.

Dans ce contexte de réflexion et de débat sur l'état de l'école et dans la perspective de l'adoption d'une nouvelle loi d'orientation, il était utile d'examiner les conditions de la formation initiale et continue des enseignants et de faire quelques propositions en vue de l'amélioration du fonctionnement des IUFM : c'est l'objet de la seconde partie du rapport.

En ce qui concerne les crédits proposés pour l'enseignement scolaire pour 2005, ils s'élèvent à 56,59 milliards d'euros soit 22,9 % du budget de l'État (hors dette publique et garanties), ce qui, à périmètre constant, représente une augmentation de 2,55 % par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale 2004, contre 1,8 % d'augmentation pour l'ensemble du budget national. L'éducation nationale, premier poste de dépense de l'État, est bien la priorité du gouvernement et de la majorité.

Le projet de budget 2005 est construit autour de cinq grandes priorités qui s'inscrivent dans la continuité de la politique engagée par le gouvernement depuis 2002. A l'école primaire la priorité est à l'acquisition des savoirs fondamentaux et à la prévention de l'illettrisme. Au collège, la mise en place des dispositifs en alternance est l'une des pistes retenues pour enrayer les sorties du système scolaire des élèves sans qualification et sans diplôme. Au lycée la revalorisation de l'enseignement professionnel est de nature à rompre la spirale d'échec dans laquelle de nombreux élèves peu attirés par la filière générale sont le plus souvent enfermés. Pour les personnels enseignants ou non enseignants, une amélioration de la carrière est engagée notamment sur le plan indemnitaire ou concernant la résorption de la précarité. Enfin, la concentration des efforts sur certaines catégories d'élèves trop longtemps ignorés tels que les élèves handicapés, les élèves en rupture scolaire et les élèves violents est poursuivie.

Ce budget se caractérise également par la poursuite de l'effort en faveur d'une meilleure gestion du système éducatif. La répartition des moyens nouveaux est conditionnée par la prise en compte des besoins réels et la définition de priorités claires.

Les effectifs enseignants sont redéployés en fonction des évolutions démographiques contraires affectant le premier degré (+ 51 000 élèves en 2005) et le second degré (- 44 700 élèves en 2005). Dans le même temps, un effort très important – 255 millions d'euros en année pleine soit une augmentation de plus de 17 % par rapport à 2004 – est consacré à la revalorisation des conditions de rémunération des personnels et à l'amélioration de leurs déroulements de carrière. Les efforts engagés en 2004 dans le cadre de la modernisation des services centraux et déconcentrés de l'éducation nationale sont poursuivis avec notamment la réforme des examens, l'amélioration du rendement des remplacements et la réorganisation de la carte des options.

Le projet de budget pour 2005 est adapté aux évolutions démographiques.

A la rentrée 2005, 1 000 emplois d'enseignants du premier degré seront créés, dont 300 emplois pour la collectivité départementale de Mayotte. Il s'agit dans le premier degré d'accueillir 51 000 élèves supplémentaires et de poursuivre le plan en faveur de l'adaptation et de l'intégration scolaires des élèves handicapés. Le nombre de postes qui seront ouverts au concours 2005 s'élèvera à 12 500.

S'agissant du second degré, la baisse de la démographie des élèves constatée depuis 1994 se poursuit en s'amplifiant en 2004 et 2005. Le premier cycle devrait enregistrer une baisse de 51 800 élèves en 2005 en raison de

l'arrivée en sixième de classes d'âge moins nombreuses. Toutefois le second cycle professionnel devrait connaître une hausse d'effectifs de 5 000 élèves en 2005. Quand au second cycle général et technologique il devrait enregistrer une stabilisation de ses effectifs.

Outre ces évolutions démographiques, les efforts engagés ces dernières années pour améliorer la gestion des personnels et rationaliser la carte des formations permettent de supprimer 3 400 postes du second degré.

L'effort de rationalisation de la gestion des personnels portera sur l'amélioration des remplacements, l'emploi des enseignants en surnombres disciplinaires dans des disciplines voisines et la réorganisation de la carte des options avec l'objectif de limiter les heures d'enseignement dispensées devant des groupes de moins de dix élèves.

Le dispositif assistants d'éducation, lancé à la rentrée 2003, est consolidé et bénéficiera d'une nouvelle montée en puissance pour atteindre un effectif de 42 800 personnes à la rentrée 2005 au lieu de 33 000 à la rentrée 2004. La transformation d'emplois de maîtres d'internat et surveillants d'externat (MISE) en assistants d'éducation est également poursuivie. Ainsi, le projet de loi de finances prévoit le recrutement au 1^{er} septembre 2005 de 9 000 assistants d'éducation supplémentaires en remplacement des départs prévus de MISE. En outre, 800 auxiliaires de vie scolaire (AVS) supplémentaires seront recrutés à la rentrée 2005 pour favoriser l'insertion des élèves handicapés pour un coût de 5,22 millions d'euros, soit un effectif total de 6 000 AVS.

Les mesures catégorielles du projet de loi de finances 2005 atteignent un niveau particulièrement élevé correspondant, en année pleine, à 255 millions d'euros contre 218 millions en 2004. Ces mesures sont destinées à améliorer soit la situation indemnitaire des personnels, soit le déroulement de leur carrière. En outre, 133 millions d'euros sont prévus au titre de la cotisation patronale au nouveau régime additionnel de retraite de la fonction publique. Mais la mesure la plus importante concerne les personnels administratifs. Il s'agit d'une somme de 24,6 millions d'euros qui permettra la poursuite de la revalorisation indemnitaire en faveur des personnels non enseignants.

Parallèlement, la suppression de 600 postes de personnel administratif en 2005, résulte d'une limitation des remplacements liés aux départs en retraite à hauteur de un sur deux.

Par rapport à toutes ces mesures extrêmement louables, un regret peut être exprimé : l'absence de plan pluriannuel de recrutements, en raison de l'accélération des départs à la retraite. Pour les enseignants du premier degré, la décroissance du nombre de départs en retraite devrait débiter en 2006 après le pic de 2004 et 2005. Pour les enseignants du second degré, les années 2006 et

2007 marquent le sommet de la courbe d'évolution avec une croissance très forte en 2006 (plus 21 % par rapport à 2005).

Il faut toutefois rappeler que la publication par le ministère de l'éducation nationale des postes offerts aux concours de recrutement de l'année 2005 en même temps que le projet de loi de finances et que la rentrée des étudiants en première année à l'IUFM constitue un réel progrès.

Les politiques éducatives sont ciblées sur des priorités. La première est le renforcement de la maîtrise du français et la prévention de l'illettrisme. Depuis une quinzaine d'années les résultats des évaluations des performances de l'école primaire sont à peu près stables : près de 20 % des élèves entrent en sixième avec un retard scolaire et au moins 15 % des nouveaux collégiens peuvent être considérés comme ayant de réelles difficultés en français et/ou en mathématiques.

Les nouveaux programmes pour l'école primaire arrêtés le 25 janvier 2002 et généralisés à tous les niveaux de l'école primaire à la rentrée 2004, font de la maîtrise de la langue la première priorité et accordent une plus grande place à la lecture et à l'écriture, notamment grâce à la dictée, l'apprentissage de la poésie et l'étude de la littérature pour la jeunesse, comme l'a souhaité le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La politique de l'éducation prioritaire (Zones d'éducation prioritaire – Réseaux d'éducation prioritaire) est renforcée. Un peu plus de 667 100 élèves du second degré sont concernés, soit un collégien sur cinq et un lycéen sur vingt. Conscient de la spécificité de ces missions, le gouvernement a décidé de porter au 1^{er} janvier 2004, le montant de l'indemnité de sujétion ZEP à 1 097,04 euros. Au cours de l'année scolaire 2002-2003, 94 235 agents ont perçu cette indemnité, dont 48 581 dans le premier degré et 45 191 dans le second degré. Les dépenses constatées ont représenté 103,4 millions d'euros. La priorité accordée aux réseaux ZEP-REP dans la répartition des moyens effectuée par les autorités académiques se traduit, en particulier, par des classes moins chargées dans les établissements concernés.

Pour la seconde année consécutive, l'enseignement scolaire se fixe comme objectif prioritaire de garantir le droit à la scolarité pour tous les jeunes handicapés ou malades et la continuité de leurs parcours scolaires. Le plan d'adaptation et d'intégration scolaire des élèves handicapés, annoncé par le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche le 20 janvier 2003, est prolongé et renforcé.

Deux mesures nouvelles importantes sont prévues dans le projet de budget : la création de 800 assistants d'éducation auxiliaires de vie scolaire à compter du 1^{er} septembre 2005 et la revalorisation du forfait d'externat

attribué aux établissements privés sous contrat pour un montant de 4,17 millions d'euros, au titre du renforcement des effectifs d'assistants d'éducation placés auprès d'élèves handicapés

L'amélioration de la formation initiale et continue des enseignants constitue un préalable à toute réforme de l'école. Les 31 IUFM ont accueilli, à la rentrée 2003, 86 027 étudiants et professeurs stagiaires et titulaires en formation de longue durée. Ces effectifs marquent, pour la première fois depuis 2000-2001, un léger recul avec une diminution de 3 250 inscrits (- 3,6 %) par rapport à 2002-2003. En 2004, les crédits attribués aux IUFM, au titre de la dotation globale de fonctionnement, se sont élevés à 90,5 millions d'euros (+ 1 % par rapport à 2003).

A l'instar de nombreux experts on peut dire que la première année d'IUFM est une année de bachotage et la seconde une année de stage sans parachute. La situation la plus préoccupante est toutefois celle des candidats non admis aux concours mais inscrits sur liste complémentaire qui sont propulsés directement, sans aucune formation ni préparation, devant les élèves.

De fait la première année est fortement marquée par la préparation des candidats aux concours, la formation consistant en compléments disciplinaires et universitaires, sous forme de cours théoriques. La plupart des étudiants, des responsables académiques et des organisations syndicales, regrettent que la formation en première année ne soit pas davantage orientée vers la future pratique professionnelle.

La deuxième année est celle de la formation professionnelle des professeurs stagiaires. Mais tandis que les professeurs stagiaires du secondaire assurent un enseignement, d'un tiers de service environ, durant l'ensemble de l'année, les professeurs des écoles stagiaires ne sont en responsabilité que durant 9 semaines en tout dans les divers cycles du primaire à quoi s'ajoute un stage de pratique accompagnée de 2 semaines. Ces derniers sont donc très peu placés dans une situation réellement professionnalisante.

La partie théorique en IUFM est souvent jugée éloignée de la réalité de la classe, surtout lorsque le lien n'est pas établi entre la pratique et les cours et lorsqu'elle est dispensée par des formateurs qui n'ont jamais enseigné ou n'enseignent plus depuis trop longtemps dans un établissement scolaire.

Il est regrettable que les enseignants stagiaires du secondaire ne reçoivent pas une formation intensive à la conduite de la classe, à l'autorité, à la différenciation pédagogique, aux méthodes d'acquisition de la langue française, aux relations avec les parents ou encore au travail en équipe. Ces besoins sont amplement confirmés lors de la première année d'exercice en qualité de titulaire et nécessiteraient un suivi des néo-titulaires sur plusieurs années.

Quant à la formation continue du corps enseignant, elle est sinistrée. On ne sait d'ailleurs plus très bien si elle dépend des IUFM ou des rectorats. Elle n'est pas obligatoire et ne joue aucun rôle dans l'évolution de la carrière. En 1972 a été mis en place pour les enseignants du premier degré un véritable dispositif de formation continue, fixé à 36 semaines sur l'ensemble de la carrière. Confiée aux inspecteurs d'académie, pour sa définition et sa mise en œuvre, cette formation a dans un premier temps bénéficié d'un dispositif de remplacement des enseignants partant en formation appelé « brigades de remplacement ». Au fil des années, des contraintes de plus en plus prégnantes ont affecté le dispositif concernant notamment les remplacements. Les effectifs de remplaçants sont souvent utilisés dès la rentrée pour ajuster le nombre d'enseignants nécessaire par rapport au nombre de classes. Il ne reste plus assez de volant de remplacement disponible, or le nombre d'enseignants autorisés à se former dépend directement des moyens de remplacement disponibles.

Plusieurs pistes existent pour rénover la formation des maîtres.

Après quinze années de fonctionnement les IUFM ne doivent pas être remis en cause, mais l'évolution rapide du métier d'enseignant et la complexification des conditions d'exercice rendent nécessaire une évolution qualitative des contenus et des méthodes de la formation dispensée aux futurs enseignants pour faire face aux nouveaux défis que rencontre le système éducatif. D'ici les cinq années à venir, il faudra recruter plus de 150 000 enseignants soit environ 20 % du vivier des étudiants possédant une licence. Cette situation est à la fois une chance et une obligation pour le système éducatif de se réformer. Les IUFM doivent organiser l'encadrement de la formation avec différents types de formateurs en faisant une plus large place, aux côtés des formateurs universitaires permanents, aux formateurs associés exerçant régulièrement en classe. Ils doivent favoriser l'acquisition des techniques pédagogiques, favoriser le travail en équipe, former à la diversité des publics scolaires.

Enfin, la recherche en éducation doit garantir l'adaptation des enseignants aux évolutions de la société et de son école. L'ouverture beaucoup plus large de l'accès au métier d'enseignant à des professionnels serait une forme d'enrichissement pour l'éducation nationale. Cette démarche de reconversion de salariés ou d'anciens salariés du secteur privé a été entreprise à titre expérimental par l'IUFM de Lyon et mériterait d'être généralisée. Il faudrait également augmenter le nombre de professeurs associés qui maintiennent leur activité en entreprise.

Enfin et surtout, il faut réformer les concours de recrutement. L'organisation des IUFM est marquée par un péché originel : la présence du concours de recrutement au milieu des deux années de formation. Deux

formules étaient en présence au moment de la mise en place du système en 1990. Celle qui prévoyait le concours à la fin des deux années de formation professionnelle et celle qui proposait un concours au début de ces deux années. Finalement, on a placé le concours au milieu des deux années. Le résultat est une première année dominée par la préparation du concours et une deuxième année de formation en alternance bien trop courte et trop chargée.

Il faudrait faire évoluer le système vers une nouvelle organisation. Après la licence, interviendrait le concours d'entrée à l'IUFM. Après le concours, deux années de vraie formation professionnelle en alternance et rémunérée, conduisant à l'obtention d'un master (bac + 5), soit un diplôme validé au niveau européen. L'obtention du master serait la condition de la titularisation. De plus, au cours des deux premières années de licence (L1 et L2), seraient proposés des modules optionnels de sensibilisation aux métiers de l'éducation et de l'enseignement. Au cours de la troisième année (L3), des modules de préprofessionnalisation devraient être choisis par les étudiants qui souhaitent se présenter au concours.

Il faut enfin développer le suivi des nouveaux enseignants après leur entrée en fonction et rendre obligatoire une véritable formation continue. La première affectation doit faire l'objet d'un accompagnement organisé dans le cadre d'un partenariat entre l'établissement employeur et l'IUFM. Des compléments de formation appropriés doivent pouvoir être dispensés, dès la première année de titularisation, à la demande du professeur, du chef d'établissement ou de l'inspecteur général.

Force est de constater que l'école ne répond plus ou mal aux besoins de tous les élèves et paradoxalement de ceux pour lesquels l'échec scolaire est synonyme d'échec social voire d'exclusion. Les performances de l'école sont marquées par d'énormes disparités sociales et géographiques qui suggèrent que les moyens sont mal répartis et mal affectés. L'égalité des chances est à reconstruire et il faudra rompre pour cela avec l'illusion de l'égalitarisme et d'un enseignement uniforme pour tous.

Toutes ces réflexions et ces propositions vont nourrir le prochain projet de loi d'orientation sur l'école annoncé par le gouvernement. Il était temps d'agir et de prendre en compte les évolutions qui ont marqué notre société depuis la loi du 10 juillet 1989 et qui se répercutent sur l'école. Il existe une quasi unanimité chez les acteurs et les spécialistes du système éducatif pour dire que les moyens consacrés à l'éducation ne peuvent plus augmenter mais qu'en revanche tout doit être fait pour améliorer de façon très significative les performances du système et garantir aux citoyens une école efficace pour tous.

En conclusion, **la rapporteure pour avis** a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement scolaire pour 2005.

Plusieurs commissaires sont intervenus après l'exposé de la rapporteure pour avis.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié la rapporteure pour avis, en soulignant tout l'intérêt présenté par l'étude d'un thème particulier dans le cadre de l'examen de la loi de finances.

M. Gaëtan Gorce s'est également félicité que cet examen permette de traiter un thème de façon approfondie, en l'occurrence la formation des maîtres, mais cette démarche ne saurait masquer le fait que ce budget ne comporte pas d'éléments positifs. La présentation qui a été faite par la rapporteure pour avis ne correspond pas à la réalité du budget, dans la mesure où l'augmentation des crédits résulte de l'effet mécanique de l'augmentation des dépenses liées aux pensions. Hors cet effet, le budget de l'éducation croît à un rythme inférieur à celui de l'inflation.

Or il s'agit d'une évolution préoccupante, car l'investissement éducatif représente des enjeux importants en termes de réduction des inégalités et de promotion sociale et professionnelle. L'État devrait profiter des baisses démographiques pour améliorer les taux d'encadrement et la surveillance des élèves. Sur les 1 000 créations de postes annoncés dans le primaire, 300 sont destinés à la collectivité départementale de Mayotte et dans le second degré de nombreux postes sont supprimés. La baisse des moyens pédagogiques est par ailleurs inquiétante, et aucune politique éducative n'est à la hauteur des enjeux. Il est regrettable que le plan pluriannuel de recrutements prévu sous la précédente législature prévoyant un recrutement de 185 000 enseignants ait été abandonné par le gouvernement. On ne peut donc que porter un jugement sévère sur ce budget, qui n'est pas à la hauteur des enjeux et constitue un mauvais coup porté au système éducatif.

M. Michel Herbillon a salué la qualité de l'exposé de la rapporteure pour avis, qui a permis de mettre l'accent sur certains aspects importants de l'enseignement scolaire. De telles questions devraient être de nature à rassembler plutôt que faire l'objet de polémiques partisans.

Il serait intéressant que les ZEP et les REP fassent l'objet d'une évaluation détaillée. Il est en effet inquiétant que leur nombre augmente de façon continue depuis cinq ans alors que leur vocation devrait plutôt être de diminuer progressivement. Ainsi, depuis 1998, les écoles et collèges placés en ZEP a augmenté respectivement de 8 % et de 16 %. Or l'accroissement des zones concernées se fait au détriment de la concentration des moyens. Il importe par ailleurs de réaffirmer les priorités concernant la maîtrise des

connaissances fondamentales afin d'éviter que les élèves n'entrent dans une spirale de l'échec.

Le problème du *turn-over* croissant des enseignants dans les établissements classés en ZEP doit également être évoqué. Ils se dévouent de façon extraordinaire à la chose publique et devraient dès lors être davantage soutenus, mieux formés et mieux indemnisés. Il faut y renforcer le soutien scolaire, le nombre de surveillants et résoudre le problème social constitué par le fait que beaucoup d'enfants ne déjeunent pas à la cantine et ne sont pas en état de suivre des cours l'après-midi. Enfin, il serait souhaitable de mettre davantage en avant les réussites des enseignants comme des élèves des ZEP et de changer leur image négative véhiculée par le terme même de « zone », car la sémantique n'est pas innocente dans ce domaine. En tout état de cause, une évaluation détaillée de ce dispositif permettrait d'avancer des pistes de réforme pertinentes.

Le président Jean-Michel Dubernard s'est associé à l'hommage rendu par la rapporteure pour avis à M. Philippe Meirieu qui a contribué à la création des IUFM et qui, par son expérience, est sans doute l'homme le plus compétent dans ce domaine.

M. Frédéric Reiss a estimé que ce budget démontre, s'il en était besoin, que l'éducation a toujours été une priorité de ce gouvernement. Il permet ainsi de conforter les évolutions intervenues en 2004 mais également, car il s'agit d'une condition essentielle de sa sincérité, de tenir compte des questions démographiques. Les moyens humains sont en cohérence avec les besoins.

Néanmoins les efforts doivent être poursuivis pour améliorer le système des remplacements et la question des sureffectifs dans certaines disciplines est récurrente. Le projet de loi permet la montée en puissance du dispositif des assistants d'éducation : il s'agit là d'un effort important, notamment pour les handicapés, avec le développement des auxiliaires de vie. Il reste évidemment des efforts à faire pour recentrer le contenu de l'enseignement sur les objectifs prioritaires, à savoir : lire, écrire et compter. Il est également souhaitable de revaloriser l'enseignement professionnel, et le départ possible en apprentissage dès l'âge de 14 ans, sans que cela nuise à la scolarité des élèves, grâce en particulier au développement de passerelles. Enfin, que ce soit dans les ZEP ou ailleurs, la lutte contre la violence scolaire doit être renforcée, comme l'a tragiquement illustré l'agression d'une élève de trois ans qui a eu lieu récemment dans une école maternelle d'Ilkirch. Il ne faut donc pas baisser la garde dans ce domaine. Dans les IUFM, la formation théorique dispensée aux futurs enseignants ne les prépare pas à affronter la réalité impitoyable du terrain.

M. Bernard Perrut a souhaité savoir si la rapporteure pour avis s'est intéressée aux centres d'information et d'orientation (CIO). Ces structures, très utiles, permettent aux jeunes de trouver des informations en vue de leur orientation. Elles sont un complément indispensable du système éducatif mais doivent être améliorées. En effet, alors que le budget de l'enseignement scolaire représente près de 23 % du budget de l'État, 150 000 jeunes quittent chaque année l'école sans qualification. Ces jeunes viennent ensuite solliciter les élus locaux et les missions locales d'insertion. Il serait donc nécessaire d'améliorer les coopérations entre les CIO et les missions locales. Un lien doit être établi entre la sortie du système scolaire et l'insertion.

L'intégration des jeunes handicapés exige de grands moyens, qu'il s'agisse des classes d'intégration scolaire (CLIS) dans les écoles ou des unités pédagogiques d'intégration (UPI) dans les collèges. Ces moyens sont insuffisants. Par ailleurs, il faudrait traiter de manière égale l'enseignement public et l'enseignement privé. Les établissements privés ne peuvent bénéficier des assistants de vie scolaire. Le projet de budget comporte-t-il une mesure destinée à résoudre ce problème ? Le forfait d'externat sera-t-il revalorisé ? Enfin, il serait souhaitable de connaître la position de la rapporteure pour avis sur les revendications des enseignants du secteur privé, notamment en matière de droit à la retraite.

M. Pierre-André Périssol, souhaitant répondre aux propos de M. Gaëtan Gorce, a considéré qu'il s'agit d'un bon budget dans l'attente de la loi d'orientation et de programmation. La réussite scolaire ne dépend pas uniquement des moyens mis en place : quelques centaines d'enseignants en plus ou en moins ne joueront pas un rôle décisif en la matière. Il convient plutôt de s'intéresser aux propositions de la Commission du débat national sur l'avenir de l'école présidée par M. Claude Thélot. Cette Commission suggère un recentrage des connaissances sur un socle d'apprentissages fondamentaux tout en donnant la possibilité aux meilleurs élèves de progresser plus vite et d'acquérir des connaissances complémentaires. Ces propositions sont de nature à accroître les chances de réussite scolaire. Il importe donc maintenant de définir ce socle commun ainsi que les enseignements complémentaires. Cette politique n'exige pas nécessairement de moyens supplémentaires. Il faut sortir du débat sur les seuls moyens et les taux d'encadrement des élèves.

M. Gaëtan Gorce a estimé que les intervenants anticipaient sur un débat à venir. Le problème des moyens se pose évidemment lors de l'examen du projet de loi de finances surtout lorsque ces moyens sont en baisse, car ce budget réduit les effectifs d'enseignants et les possibilités d'encadrement et de surveillance. La violence scolaire est une priorité mais les 9 000 emplois d'assistants d'éducation ne compensent pas la disparition des 18 000 aides – éducateurs. La question des moyens n'est peut-être pas centrale, mais il est peu

probable que la réforme envisagée puisse se faire à coûts constants. On peut d'ailleurs se demander si la loi d'orientation apportera les réponses à des questions telles que le cloisonnement des équipes pédagogiques et l'absence d'objectifs. Il faut cesser de montrer du doigt les enseignants.

En réponse aux intervenants, **Mme Nadine Morano, rapporteure pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

– M. Gaëtan Gorce fait une lecture dogmatique du projet de budget. La présence réduite de commissaires socialistes souligne le peu d'intérêt qu'ils portent au sujet, si bien qu'on peut se demander si ce projet de budget ne fait finalement pas consensus. Il s'agit d'un projet de budget pragmatique qui répartit les moyens en fonction des besoins et qui devra être jugé à l'aune des résultats.

– S'agissant des ZEP, il faut éviter l'illusion de l'égalitarisme. Les résultats s'améliorent. Ainsi, dans un collège de Bobigny, au cours des six dernières années, le taux de réussite au brevet est passé de 43 % à 60 %. En revanche, l'accès à une première d'enseignement général n'est que de 10 %. Les élus locaux sont très attachés aux ZEP et s'y investissent beaucoup et il peut y avoir des réticences à sortir un établissement d'une ZEP en raison des avantages qui s'y attachent. Quant aux enseignants, ils ne réclament pas de prime supplémentaire mais veulent plus de temps pour s'occuper des élèves et une diminution du nombre d'heures de cours. Un réel soutien psychologique pour certains élèves en grande difficulté serait également nécessaire.

– Concernant l'enseignement professionnel, il ne faut pas en rester aux discours. Une orientation vers l'enseignement professionnel dès la classe de quatrième, avec la possibilité de passerelles, est la solution adaptée. L'entrée en apprentissage peut sauver certains élèves de l'échec.

– La violence à l'école est un problème pris en compte par l'éducation nationale, mais les enseignants sont mal préparés à y faire face. Il faut intégrer une formation spécifique dans les IUFM sur ce problème avec des échanges sur les bonnes pratiques. Il faut également définir un véritable cahier des charges sur ce qui doit être enseigné dans les IUFM.

– Concernant l'adaptation des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), il est vrai que beaucoup s'interrogent, même s'il convient de ne pas être trop sévère. M. Philippe Mérieux, qui est à l'origine de la création de ces instituts, est également aujourd'hui l'un des plus critiques. Mais il fait dans le même temps des propositions très intéressantes.

– La question des centres d'information et d'orientation (CIO) n'a, pas été traitée en tant que telle dans le rapport, même s'il est vrai qu'il était tentant, au moment du choix du thème faisant l'objet de la deuxième partie de

l'avis budgétaire, de pointer cette question touchant à la fois la formation des enseignants et l'orientation des élèves. Cette problématique n'a finalement pas été retenue, mais elle mériterait de faire l'objet d'une étude approfondie, préalable à une éventuelle réforme. Les IUFM devraient proposer des unités de formation sur l'orientation, tant il est vrai que trop souvent les enseignants, dans les collèges notamment, méconnaissent les filières professionnelles.

– L'égalité entre enseignement public et enseignement privé est primordiale, comme l'atteste la proposition de loi visant à améliorer les retraites des maîtres de l'enseignement privé sous contrat, déposées en juillet 2004.

– Concernant l'accueil des handicapés, l'opposition ne doit pas oublier les efforts considérables accomplis par le gouvernement sur cette question, notamment avec le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. De plus, une mesure nouvelle de 4,17 millions d'euros vient, dans le présent projet de loi de finances, abonder le forfait d'externat versé par l'État aux établissements d'enseignement privé sous contrat pour leur permettre de renforcer les effectifs d'assistants d'éducation placés auprès d'élèves handicapés.

– Il faut relever l'intérêt de l'analyse de M. Pierre-André Périssol. Le lancement, à l'initiative du président de la République, d'un grand débat sur l'école doit effectivement être salué. Sur la base de ce débat, résumé dans un livre *Le miroir du débat*, la Commission sur l'avenir de l'école présidée par M. Claude Thélot a fait de nombreuses propositions. La principale est peut-être la nécessité de définir un socle commun d'apprentissages fondamentaux qui devraient sans doute inclure la connaissance des institutions et l'instruction civique.

Conformément aux conclusions de la rapporteure pour avis, la Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption des **crédits de l'enseignement scolaire pour 2005**.

* *
*

Mercredi 27 octobre 2004

*Coprésidence de M. Pierre Méhaignerie,
président de la Commission des finances,
et de M. Jean-Michel Dubernard,
président de la Commission des affaires culturelles*

**Audition, en Commission élargie, de M. Jean-François
Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative,
sur les crédits de son ministère**

Voir le compte rendu de cette audition p. 9253

*

A l'issue de l'audition de M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Pierre-Christophe Baguet, les crédits de la jeunesse et des sports pour 2005.**

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption des **crédits de la jeunesse et des sports.**

Information relative à la Commission

La Commission a désigné *M. Dominique Dord*, rapporteur sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (articles 37-1 à 37-8) (*sous réserve de sa transmission*).

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

Mardi 26 octobre 2004

Présidence de M. Patrick Ollier, président

La Commission a entendu **M. Léon Bertrand, ministre délégué au tourisme, sur les crédits de son département pour 2005.**

M. Léon Bertrand, ministre délégué au tourisme a d'abord souligné que dans un contexte général de maîtrise des dépenses publiques et d'une recherche d'une plus grande efficacité de l'État, le secteur touristique bénéficiait à présent d'une attention particulière de la part du gouvernement, conformément aux engagements pris lors des comités interministériels du tourisme du 9 septembre 2003 et du 23 juillet 2004.

Après avoir indiqué que le budget du ministère délégué au tourisme s'établissait à 74,6 millions d'euros en moyens de paiement, ce qui correspondait à une augmentation de 6,38 % par rapport au budget initial de 2004, il a présenté la stratégie de son ministère en fonction des trois grandes actions qui constitueront le programme « tourisme » relevant de la mission interministérielle « politique des territoires » dans le cadre de la LOLF.

La première action consistera à promouvoir l'image touristique de la France.

Si la France reste la première destination mondiale avec 75 millions de touristes accueillis en 2003, elle doit affronter une vive concurrence et défendre constamment ses atouts sur un marché très volatil. Avec « Maison de la France », GIE s'appuyant sur un réseau de 33 bureaux implantés dans 28 pays, une vigoureuse promotion de la destination France à l'étranger est menée afin d'accroître l'attractivité de la France et gagner des parts de marché sur les segments les plus rémunérateurs, comme le tourisme d'affaires, la clientèle senior ou les courts séjours des jeunes urbains. Appuyée par une nouvelle stratégie marketing, présentée le 27 septembre dernier, la contribution de l'État au budget de Maison de la France pour 2005 est portée à 30,3 millions d'euros, soit une augmentation de 3,41 % par rapport à la dotation inscrite en 2004.

La deuxième action consistera à favoriser l'économie du tourisme.

C'est dans ce cadre qu'entre le Plan Qualité France, doté d'une enveloppe de 1,7 million d'euros, qui doit améliorer la qualité des prestations offertes sur l'ensemble du territoire en modernisant les structures d'accueil, d'hébergement et les activités de loisirs tout en favorisant la professionnalisation des acteurs. Une meilleure lisibilité de l'offre doit être obtenue grâce à une « labellisation » des sites les plus performants.

Il s'agit également de mesures en faveur de l'emploi qui consistent à aider les employeurs confrontés à des difficultés de recrutement et à améliorer les conditions de vie des saisonniers, qui peinent à se loger ou à accéder à la formation, des expérimentations étant par ailleurs menées pour mettre en place des groupements d'employeurs, associant stations balnéaires et stations de sports d'hiver.

Des mesures de soutien sont également mises en œuvre pour accompagner les agences de voyages confrontées, au 1^{er} avril 2005, à la fin du Commissionnement par Air France.

Le ministre a également indiqué que le regroupement au sein d'un GIP unique de l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT), de l'Observatoire national du tourisme (ONT) et du Service d'Etude et d'Aménagement touristique de la Montagne (SEATM), prévu pour le 1^{er} janvier 2005 s'inscrivait dans la logique même de la LOLF qui visait à rationaliser l'organisation des services de l'État, mais que les missions dites de service public, comme l'instruction des projets « UTN » (Unité touristique nouvelle) que réalisait le SEATM seraient entièrement maintenues.

La troisième action consistera à contribuer à l'accès aux vacances pour tous.

Le ministre a rappelé que cet objectif s'inscrivait dans la politique de cohésion sociale qui impliquait également d'autres départements ministériels et s'appuyait sur deux organismes : l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV) dont le financement public est assuré au travers de la diffusion des chèques vacances et qui permet chaque année à 6 millions de personnes de bénéficier d'une aide au départ, et Bourse Solidarité Vacances (BSV) qui permet à 50 000 familles d'obtenir des séjours à prix réduits. Il a également indiqué que 1,34 million d'euros serait consacré à des mesures de soutien à l'action des collectivités territoriales, des professionnels et des organismes caritatifs pour favoriser l'accès au tourisme des personnes handicapées, des jeunes, des personnes en situation d'exclusion et des seniors, le départ en vacances hors saison de ces derniers étant recherché pour briser leur isolement et utiliser des équipements touristiques vacants.

En conclusion, le ministre a rappelé que le tourisme représentait un gisement potentiel de 100 000 emplois par an pour les années à venir compte tenu de l'accroissement très important des flux touristiques prévus dans le monde à l'horizon 2020 et que ces emplois étaient par définition non délocalisables, que les sommes investies dans la promotion de la destination France à l'étranger rapportaient bien plus que leur valeur initiale et que la marge de progression des revenus du tourisme était très importante, compte tenu du boom des retraites, du développement de la société des loisirs et de l'émergence de gigantesques marchés comme l'Inde, la Russie ou la Chine. Il a également indiqué que le tourisme en tant que département ministériel n'était pas menacé de disparition puisqu'il était inscrit dans un programme consolidé.

Le président Patrick Ollier, après avoir salué l'action menée et les initiatives prises par le Ministre délégué en faveur de la mise en œuvre d'une véritable politique touristique et de la concertation entre les différents acteurs, est revenu sur les groupements d'employeurs et la pluriactivité, et a rappelé l'amendement qu'il avait fait voter lors de l'examen du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux pour autoriser les groupements d'employeurs associant des acteurs privés et des collectivités locales. Il a indiqué que ce dispositif, qui avait été refusé par le passé alors que les groupements d'employeurs constituent un gisement d'emploi important, devrait pouvoir être appliqué au début de l'année 2005.

M. Jean-Michel Couve, rapporteur pour avis des crédits du tourisme a estimé que le projet de budget était satisfaisant, porteur d'espoir et qu'il traduisait la volonté d'une plus grande considération au plus haut niveau pour le tourisme, laquelle s'est déjà exprimée dans la tenue des comités interministériels du tourisme du 9 septembre 2003 et du 23 juillet 2004, des Assises nationales du tourisme de décembre 2003, du dernier Comité interministériel d'aménagement du territoire, ainsi que par la présence d'articles concernant le tourisme dans le projet de loi sur le développement des territoires ruraux.

Il a indiqué que le ministère du tourisme échappait aux mesures de rigueur budgétaire avec une augmentation de 3,5 % des moyens de paiement et de 5,5 % des moyens d'engagement par rapport à l'année 2004 tout en soulignant le fait que la mesure des crédits réellement disponibles était rendue difficile en raison des gels, annulations, reports de crédits et abondements intervenus en 2004, même s'il est naturel que les lignes budgétaires évoluent en fonction des besoins et des capacités de consommation des crédits.

Il a également approuvé :

– la nouvelle augmentation de 3 % de la dotation de Maison de la France destinée au financement de son nouveau plan de stratégie marketing

pour les cinq ans à venir et des moyens importants affectés au plan Qualité France (1,7 million d'euros) ;

– la fusion du SEATM, de l'AFIT et de l'ONT au sein d'un même organisme au 1^{er} janvier 2005, ainsi que le regroupement de l'ensemble des services du ministère au sein de la Maison du tourisme ;

– la concrétisation de la transposition du sigle « tourisme et handicap » en norme à valeur réglementaire.

Il s'est enfin félicité des solutions apportées aux problèmes du secteur de l'hôtellerie-restauration avec la disparition du SMIC hôtelier parallèlement à une réduction des charges sociales dans l'attente de l'abaissement du taux de TVA pour la restauration classique.

Mais il s'est inquiété de la baisse de 5 millions d'euros des moyens consacrés au tourisme social, que ce soit la subvention à Bourse Solidarité Vacances qui passe de 900 000 à 200 000 euros ou la dotation au programme de consolidation des hébergements de tourisme social qui diminue de 61 %. Il a souhaité avoir des précisions sur la compensation de ces baisses de crédits par l'utilisation des excédents de gestion de BSV et de l'Agence nationale pour les chèques vacances, ces derniers représentant un montant très important et en progression constante.

Il a également demandé des précisions sur l'état d'avancement des prochaines réformes concernant le classement des stations, la taxe de séjour, l'Agence nationale pour les chèques vacances et le statut de la profession de guide-conférencier de tourisme, ainsi que sur les dispositions du projet de loi en cours d'examen habilitant le Gouvernement à simplifier le droit concernant la profession d'agent de voyages.

Puis il s'est interrogé sur les dispositions concernant les futurs correspondants des services territoriaux du tourisme, dont le rôle est primordial pour unifier la politique du tourisme sur l'ensemble du territoire dans le cadre de la décentralisation et accroître l'attractivité de la France.

Il a demandé la position du ministre délégué sur un amendement à la loi sur le développement des territoires ruraux adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture selon lequel les schémas de cohérence territoriaux (SCOT) pourront valoir schémas de mise en valeur de la mer (SVM). Il a souligné l'importance de cet amendement qui devrait mettre fin aux discours manichéens entre « protecteurs » et « développeurs » du littoral et qui devrait permettre le développement d'un secteur qui représente près de 40 % de l'industrie touristique nationale.

S'exprimant au nom du groupe socialiste, **Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** a rappelé le constat dressé par le rapport du Sénateur Bernard

Plasait sur la baisse des ressources touristiques et de la productivité dans ce secteur ; elle a déploré que les moyens budgétaires du Secrétariat d'État au tourisme ne permettent pas d'accompagner l'effort annoncé en matière d'amélioration de l'accueil des touristes, soulignant que la lecture du bleu conduisait à relativiser la hausse des crédits avancée par le Secrétaire d'État. Elle a regretté les annulations de crédits qui ont affecté les dotations ouvertes en loi de finances initiale, avançant le chiffre de deux millions d'euros de crédits de paiement annulés au mois de septembre 2004.

Elle s'est ensuite associée au rapporteur pour déplorer la baisse de la dotation en faveur des politiques sociales dans le secteur du tourisme.

S'agissant de l'ouverture aux opérateurs privés de la diffusion des chèques vacances, elle s'est inquiétée d'une possible privatisation de l'Agence nationale des chèques vacances.

Enfin, elle s'est dite préoccupée par les gels qui pourraient affecter les crédits du FEOGA en faveur du tourisme rural, et de leurs conséquences sur la continuité de l'effort en faveur des interventions publiques dans le domaine du conseil et de l'expertise.

Puis **Mme Arlette Franco**, au nom du groupe UMP, s'est félicitée de ce que, dans un contexte de nécessaire rigueur budgétaire, les crédits en faveur du tourisme permettent d'honorer les engagements pris et de poursuivre la politique menée pas à pas par le Gouvernement en faveur du tourisme. Elle s'est associée au constat d'une hausse des flux touristiques et d'une évolution des attentes de la clientèle. Elle a salué la démarche intergouvernementale dont témoigne la mise en place du comité interministériel du tourisme et des Assises nationales du tourisme ; elle s'est félicitée de l'effort tendant à renforcer l'attractivité du territoire français, citant les exemples du plan « Qualité France » et de la stratégie mise en œuvre par Maison de la France, ainsi que des mesures prises en faveur de l'accès de tous aux vacances, qu'il s'agisse des personnes âgées, du chèque vacances, du prix en faveur des communes menant des actions en faveur de l'accueil des personnes handicapées. Elle a rappelé également les mesures prises en faveur des travailleurs saisonniers. Après avoir évoqué les objectifs chiffrés affichés par le Secrétaire d'État, elle a évoqué le montant des crédits finançant les principaux outils concourant à la réalisation de ces objectifs. Elle s'est dite, en conséquence, favorable à l'adoption du budget présenté à la Commission.

M. François Sauvadet s'est félicité de la démarche interministérielle appliquée au secteur du tourisme par le gouvernement, ainsi que de la mise en place d'Assises nationales du tourisme, lesquelles devraient conduire à impliquer l'ensemble des acteurs intéressés au développement de ce secteur.

Il a interrogé le Ministre délégué sur la promotion de la destination France, et notamment sur les formes que pourrait prendre la mobilisation de l'ensemble de la présence française à l'étranger.

Il a également souligné que cette promotion devait être étendue à l'ensemble du territoire national, notamment par la mise en œuvre d'une politique de labellisation. Il a indiqué qu'il convenait de poursuivre l'effort en faveur de la qualification des personnels et de l'accompagnement du caractère saisonnier de l'activité touristique.

Il a ensuite fait part des préoccupations des régions s'agissant de l'exécution du volet touristique des contrats de plan État-région.

S'agissant de l'accès de tous les publics aux vacances, il s'est dit sensible aux actions menées en faveur des personnes handicapées, citant l'exemple du département de la Côte d'Or en matière d'accessibilité des sites naturels aux handicapés.

Dans la perspective de la décentralisation, il a demandé comment allait évoluer l'organisation territoriale du tourisme.

Considérant qu'il y avait une véritable économie touristique en France, il a souligné qu'elle devait se construire sur une stratégie mise en œuvre par des acteurs professionnels et responsables.

Après avoir jugé globalement satisfaisants les crédits du tourisme, **M. Léonce Deprez** est intervenu sur cinq aspects de la politique du tourisme.

Il a tout d'abord souhaité que la dimension interministérielle de cette politique soit clairement marquée par le rattachement du Ministère du tourisme au Premier ministre. Il a en effet estimé que cette option permettrait de donner plus de poids politique au Ministère délégué au tourisme dans les discussions interministérielles.

Il a ensuite observé que la politique de développement de l'économie touristique est de plus en plus territorialisée. A ce titre, il a rappelé qu'un amendement adopté par l'Assemblée nationale en seconde lecture du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux tendait à rendre le Ministre délégué au tourisme compétent pour reconnaître par décret les communes touristiques. Il s'est aussi félicité du fait que le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux comporte un dispositif fiscal encourageant la construction de logements touristiques dans les communes touristiques.

En outre, il a jugé que l'économie touristique devait être gérée sur un mode partenarial. Il a ainsi estimé que les communes devaient investir en infrastructures touristiques mais ne devaient pas nécessairement les gérer en

régie. Il a en effet souligné que la gestion de ces infrastructures par un établissement public industriel et commercial était plus efficace et permettait des économies qu'il a estimées à 20 % des coûts de gestion. Il a donc jugé souhaitable d'inciter les communes à constituer des établissements de ce type en permettant aux communes de récupérer une part de la TVA.

Ensuite, il a estimé que la politique de développement d'une économie touristique devait s'attacher à promouvoir le tourisme rural. Ainsi, il a proposé que puissent être agréés des contrats de pays dont le projet consiste à développer le tourisme dans les espaces ruraux.

Enfin, il a rappelé que les fluctuations du dollar américain avaient des répercussions importantes sur le tourisme en France et a souhaité qu'une politique prévisionnelle soit définie en la matière.

M. François Brottes est ensuite revenu sur la question du logement des travailleurs saisonniers et a demandé au Ministre de faire le point sur la qualité comme sur la quantité de ces logements. Il a indiqué que, selon lui, l'examen par l'Assemblée nationale en deuxième lecture du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux n'avait permis qu'une avancée limitée sur cette question sans apporter de solution à la précarité que subissent les saisonniers.

Il est ensuite revenu sur la réforme des dotations de l'État aux collectivités territoriales, pour souligner que ces dotations devaient prendre en compte la spécificité des communes touristiques. Il a en effet rappelé que ces communes devaient entretenir des infrastructures destinées à accueillir d'autres personnes que leurs contribuables. Aussi s'est-il déclaré favorable au maintien, au sein de la dotation globale de fonctionnement, d'une dotation touristique clairement identifiée.

Il a ensuite regretté que l'Assemblée nationale ait supprimé en seconde lecture un dispositif adopté en première lecture par le Sénat, tendant à instaurer une réduction d'impôt sur le revenu pour les travaux de rénovation réalisés dans le périmètre d'opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisirs (ORIL). Il a souhaité que la Commission mixte paritaire puisse réintroduire cette disposition et a demandé au Ministre délégué au tourisme de préciser la stratégie gouvernementale en matière d'ORIL.

Le président Patrick Ollier s'est associé aux propos de M. François Brottes et a souligné l'importance de l'identification de la dotation touristique au sein de la dotation globale de fonctionnement, rappelant qu'il était à l'origine de cette identification. Il a émis la crainte que certains maires de grandes villes n'obtiennent la dilution de cette dotation au sein de la dotation globale de fonctionnement.

M. Jean Dionis du Séjour a ensuite estimé qu'une amélioration des capacités d'hébergement était nécessaire au développement du tourisme rural. Il a jugé que les dispositifs de défiscalisation mis en place pour stimuler le tourisme rural étaient efficaces. Aussi a-t-il demandé au Ministre délégué au tourisme des précisions sur l'évolution de ces dispositifs.

M. Michel Lejeune a ensuite souligné que les efforts de promotion internationale du tourisme en France devaient tenir compte de l'émergence de nouvelles clientèles potentielles, russe et chinoise notamment. Il a demandé au Ministre de faire le point sur les réflexions du Gouvernement sur la taxe de séjour et sur la mise en place de la Commission nationale d'agrément du tourisme social et familial. Enfin, il a fait état de son inquiétude quant au programme de consolidation de l'hébergement de tourisme social. Il a jugé inquiétante la baisse des moyens que l'État y consacre, dans la mesure où elle incite les collectivités territoriales à réduire, elles aussi, leurs concours à ce programme.

M. Yves Simon est revenu sur la réforme de la loi du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce et a rappelé la nécessité de préserver de bonnes conditions de fonctionnement des centrales de réservations dans les territoires ruraux.

Il a enfin évoqué l'incidence négative de la loi sur les 35 heures sur l'économie touristique.

En réponse aux différents intervenants, M. Léon Bertrand, ministre délégué au tourisme, a apporté les précisions suivantes :

– le vote d'un amendement dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, prévoyant que des collectivités locales puissent participer à un groupement d'employeurs, est effectivement une mesure qui permettra de développer le tourisme et de sécuriser l'emploi des travailleurs saisonniers, compte tenu de la volonté des collectivités locales de s'investir dans ce secteur ;

– les crédits destinés à Bourse solidarité vacances (BSV) sont effectivement passés de 900 000 euros en 2004 à 200 000 euros en 2005, afin de tenir compte des excédents budgétaires accumulés par BSV, et qu'il convient d'utiliser dans le contexte budgétaire actuel ;

– le programme de consolidation de l'hébergement de tourisme social ne disposera plus, au titre de l'année 2005, que d'1 million d'euros en crédits de paiement, sans bénéficier par ailleurs d'autorisations de programme. Mais, toujours dans un souci de rigueur budgétaire, les excédents de gestion de l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV), établissement public

industriel et commercial placé sous la responsabilité du ministère, qui se montent à près de 7 millions d'euros, seront utilisés ;

– le groupe de travail consacré au problème du classement des stations de tourisme devrait en tout état de cause se réunir avant la fin de l'année, avec pour objectif de faire des propositions permettant de territorialiser la gestion de l'économie touristique et de faire passer les délais d'instruction des dossiers de 15 ans actuellement à 18 mois prochainement ;

– le fait que la dotation touristique soit intégrée à la dotation globale de fonctionnement ne doit pas conduire à en occulter la spécificité. Le ministère a constitué récemment un groupe de travail, auquel les élus intéressés pourront participer prochainement, sur cette question ainsi que sur les problèmes afférents à la taxe de séjour, afin que les revenus du tourisme puissent être affectés clairement à l'économie touristique ;

– le développement de l'Internet doit conduire les agences de voyages à se reconverter, comme c'est déjà le cas dans plusieurs pays européens où elles ne touchent plus de Commissionnement pour la vente de billets d'avions. Le dernier comité interministériel du tourisme a prévu un financement destiné à accompagner cette mutation, tout en engageant les agences de voyages à recentrer leur activité sur le tourisme de qualité, avec des services personnalisés destinés à satisfaire une clientèle exigeante ;

– le décret relatif aux guides conférenciers est actuellement au Conseil d'État et devrait donc pouvoir être édicté rapidement ;

– les directions régionales du tourisme ne seront pas modifiées, mais leurs missions seront mieux définies ;

– la mesure du projet de loi de développement des territoires ruraux, prévoyant qu'un schéma de cohérence territoriale peut avoir valeur de schéma de mise en valeur de la mer, est effectivement une mesure intéressante pour le développement du tourisme, sur laquelle le ministère va travailler ;

– le dernier comité interministériel du tourisme a prévu une série de mesures permettant de mettre en œuvre les propositions du rapport demandé par le Gouvernement, afin d'améliorer l'accueil des touristes dans les aéroports ;

– la lecture du « *bleu* » budgétaire permet en effet d'évaluer à 3 % la hausse des crédits du tourisme, mais ce chiffre s'élève à 6,38 % si on ajoute au budget du ministère, les 2 millions d'euros d'excédents de l'ANCV qui seront intégrés en loi de finances rectificative 2004, conformément à la lettre-plafond des dépenses pour 2005 du Premier ministre ;

– les crédits destinés à l'action sociale dans le domaine du tourisme sont effectivement en baisse depuis deux ans, mais cette érosion des crédits est sans conséquence sur l'efficacité de l'action du ministère qui cherche avant tout à optimiser l'utilisation de ses moyens. A titre d'exemple, le label « *Tourisme et handicap* » a été accordé à près de 1 000 établissements depuis sa création ; de même le travail réalisé avec l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT) a permis à plus de 10 000 seniors de partir en vacances, en bénéficiant d'un financement de près de 800 000 euros de l'ANCV. Cette action devrait permettre à des installations touristiques de rester ouvertes hors saison, et donc d'étaler sur l'année les emplois saisonniers ;

– les mesures destinées à externaliser la gestion du dispositif des chèques-vacances, afin d'en optimiser le fonctionnement conformément aux décisions arrêtées lors du dernier comité interministériel du tourisme, ne signifie en aucune manière que l'ANCV va être privatisée ;

– les prestations de conseil du ministère à ses partenaires seront confortées par le biais de la création d'un pôle global de conseil constitué du service d'étude et d'aménagement touristique de la montagne (SEATM), de l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) et de l'Observatoire national du tourisme (ONT). Ce développement d'une compétence de conseil et d'expertise dans le domaine touristique devrait permettre de continuer à multiplier les accords de coopération touristique visant à diffuser le savoir-faire français dans ce domaine ;

– s'agissant du FEOGA et du tourisme rural, le Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, M. Hervé Gaymard, serait sans doute mieux à même de se prononcer.

Puis, s'adressant à Mme Arlette Franco, il l'a remerciée d'avoir rappelé l'ensemble des actions mises en œuvre par le ministère du tourisme malgré le budget modeste qui lui avait été alloué. A cet égard, le ministre a souligné le fait qu'il avait optimisé ce budget en utilisant entre 90 et 99 %, afin d'éviter tout report de crédits sur l'année suivante. Il a en outre insisté sur la gestion efficace de ce budget ;

– en matière de promotion de la France à l'étranger, outre « Maison de la France », qui est dotée de 33 antennes à l'étranger, le ministère du tourisme a mis en place une cellule de conseillers internationaux qui diffusent l'image de la France là où ils se trouvent. Depuis deux ans, une action a été menée auprès de nos ambassadeurs, afin de leur rappeler l'importance du tourisme dans la promotion de notre économie nationale à l'étranger. Les nombreux déplacements effectués par le Ministre sont également l'occasion de

promouvoir l'image de la France ; c'est également le cas lorsque la France signe des accords de coopération ;

– la France est une véritable mosaïque culturelle, chaque région ayant son identité propre et attirant par conséquent une clientèle particulière, ce qui constitue une chance en termes de marketing ;

– en ce qui concerne la consommation des crédits des contrats de plan État-régions, les difficultés rencontrées ne sont pas spécifiques au tourisme. Le ministère du tourisme tente de gérer au mieux le peu de crédits mis à sa disposition dans ce cadre. Les directions générales du tourisme mènent une action sur le terrain, en rencontrant les petites entreprises, afin qu'elles aient une visibilité dans leur action ;

– le Ministre délégué au tourisme devrait effectivement être plus proche du Premier ministre, de façon à avoir plus de moyens ;

– l'amendement tendant à la réhabilitation des stations touristiques est une bonne mesure ;

– s'agissant de l'idée d'instaurer une TVA à récupérer, cette proposition devra être étudiée dans le cadre du groupe de travail sur les stations classées ;

– le Gouvernement actuel est le premier à prendre en compte la question du logement des saisonniers employés dans le secteur touristique. L'une des mesures du Comité Interministériel du Tourisme du 9 septembre 2003 a été de défiscaliser les promoteurs qui acceptent le principe d'un quota de 15 % affecté au logement des saisonniers. La tentative menée au Sénat mérite d'être saluée mais les opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir réalisées en villages résidentiels de tourisme ne sont plus un produit intéressant. Il est cependant nécessaire d'ouvrir une réflexion plus approfondie sur ce sujet afin d'accorder une défiscalisation plus intéressante en concertation avec le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ;

– concernant les outils de défiscalisation, la réponse se trouve dans le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux et il faut attendre la fin de son examen par les deux assemblées ;

– concernant la Commission d'agrément, les nominations devraient s'accélérer, et la Commission devrait exister d'ici la fin de l'année ;

– s'agissant de la réforme de la loi du 2 janvier 1970 évoquée par M. Yves Simon, la solution doit être trouvée en concertation avec le ministre de la justice avec lequel des discussions ont été engagées.

*

Puis, conformément aux conclusions de M. Jean-Michel Couve, rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits du tourisme pour 2005*.

*

La Commission a examiné, pour avis, les crédits de l'industrie pour 2005.

M. François Brottes a souligné l'importance, cette année, du budget de l'industrie compte tenu notamment de la multiplication des délocalisations, de la désindustrialisation du territoire, de la hausse pénalisante pour l'activité économique du coût de l'énergie, des incertitudes entourant l'avenir d'EDF et de GDF dont les usagers vont être victimes de hausses de tarifs, ou encore de l'imminence d'une réforme importante relative à La Poste.

Il a estimé inadmissible que, dans ce contexte, le Gouvernement ne soit pas représenté à l'occasion de l'examen par la Commission de ce budget et a annoncé qu'en conséquence les membres de son groupe ne participeraient pas à la suite de la réunion.

Après avoir indiqué que le ministre de l'industrie était retenu à Berlin par le conseil des ministres franco-allemand, le **président Patrick Ollier** a rappelé que la Commission l'avait entendu, cet été, avec le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, sur le projet de loi relatif au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières et qu'elle l'entendrait à nouveau, prochainement, sur le projet de loi relatif à la régulation des activités postales.

Il a également rappelé que la Commission allait, cette année, entendre douze ministres dont trois en Commission élargie et que ces auditions étaient réparties sur une période plus courte qu'elles ne le sont traditionnellement, le début de la session ayant été consacrée à la discussion du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux.

Il a souligné que la Commission des affaires économiques était la seule à procéder à autant d'auditions budgétaires, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, par exemple, ne procédant pour sa part à aucune audition à l'occasion de ses avis budgétaires bien que son champ de compétences recouvre également celui de nombreux départements ministériels et ce, sans que les représentants de l'opposition en son sein semblent s'en être émus. Il a donc regretté une critique de l'organisation des travaux de la Commission qu'il a jugée injustifiée.

M. Christian Bataille a précisé que son groupe entendait critiquer le Gouvernement et non le président de la Commission.

Puis, les commissaires socialistes ont quitté la salle de réunion de la Commission.

M. Daniel Paul a également regretté vigoureusement l'absence du ministre de l'industrie en indiquant que son groupe aurait souhaité l'interroger sur les évolutions préoccupantes en cours, notamment concernant EDF dont une part du capital semble devoir être prochainement cédée par l'État, l'évolution du secteur industriel ou des moyens de La Poste.

Il a indiqué que, dans ces conditions, les membres de son groupe ne participeraient pas à la suite de la réunion de la Commission.

Puis, les commissaires appartenant au groupe des député-e-s communistes et républicains ont quitté la salle de réunion de la Commission.

M. Jean-Paul Charié a indiqué que le groupe UMP regrettait également l'absence du ministre mais qu'il en comprenait parfaitement les raisons et que ses membres entendaient participer à l'examen d'un budget auquel ils accordent la plus grande importance.

M. Jacques Masdeu-Arus, rapporteur pour avis, a indiqué que le projet de loi de finances était, cette année, dominé par la plus grande réduction du déficit jamais intervenue dans une seule année mais que, malgré cet effort indispensable mais rigoureux, les crédits du ministère de l'industrie n'étaient pas sacrifiés, marquant ainsi l'engagement du Gouvernement en faveur de ce secteur essentiel de notre économie.

Il a ainsi précisé que les dépenses ordinaires et les crédits de paiement progressaient de 1,4 % et qu'elles connaissaient, en croissant ainsi à un rythme proche de la croissance moyenne des dépenses civiles de l'État et de l'inflation prévue, une évolution beaucoup plus favorable que l'ensemble des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui reculent de 1,1 % à périmètre constant.

Il a également indiqué que les autorisations de programme progressaient, quant à elles, très fortement pour atteindre 1 131 millions d'euros contre 473 millions d'euros en 2004, pour l'essentiel toutefois en raison d'un changement de nomenclature important concernant les subventions au secteur minier.

Le rapporteur pour avis a précisé que cette évolution d'ensemble satisfaisante permettait la poursuite de plusieurs priorités.

Il a indiqué que la première de ces priorités était la solidarité qui se traduit par une très forte augmentation des moyens consacrés à la prévention des dégâts miniers, qui ont plus que doublé en deux ans, et un accroissement des ressources finançant les prestations sociales aux anciens mineurs,

témoignant de la solidarité de la Nation envers ces travailleurs dont les droits ont été récemment garantis par l'adoption, à l'initiative de MM. Richard Maillé et Michel Sordi, d'une proposition de loi.

Il a ensuite noté que la seconde priorité de ce budget était la régulation avec la poursuite de l'augmentation régulière des moyens de la Commission de régulation de l'énergie, le projet de loi de finances pour 2005 prévoyant d'augmenter de plus de 12,1 % les moyens de fonctionnement qui lui sont alloués et d'accroître son effectif budgétaire de 12 postes.

Enfin, il a indiqué que la dernière priorité était le soutien à l'innovation, les dotations allouées à la recherche, l'innovation et au développement des PMI regroupées dans l'agrégat 22 progressant, en effet, de plus de 20 % en autorisations de programme tandis que les dépenses ordinaires et les crédits de paiement sont maintenus. Il a précisé qu'en complément du renforcement des subventions, le soutien budgétaire à l'innovation reposait également sur des incitations fiscales, fortement renforcées par le projet de loi de finances pour 2004 notamment avec la réforme du crédit d'impôt recherche qui permet une très vive augmentation du soutien fiscal à l'innovation, le projet de budget pour 2005 évaluant la dépense fiscale liée au crédit d'impôt recherche pour cette année à 730 millions d'euros en augmentation de 46 % par rapport à l'année dernière.

Le rapporteur pour avis s'est félicité de ces évolutions compte tenu de l'importance de la recherche industrielle pour la compétitivité de notre économie.

Puis, il a abordé le détail de l'évolution des crédits par agrégat budgétaire.

Il a ainsi indiqué que les crédits de paiement regroupés au sein de l'agrégat 23, finançant les actions portant sur l'environnement et la compétitivité des entreprises, s'élevaient, hors dépenses relevant du secteur de la poste et des télécommunications, à 243,42 millions d'euros.

Il a précisé que ces crédits revenaient ainsi à leur niveau de 2003 après une forte hausse en 2004 qui présentait un caractère exceptionnel lié à la budgétisation transitoire d'une part du financement des centres techniques industriels.

Il a, en effet, rappelé que les ressources budgétaires des centres techniques industriels, établissements d'utilité publique qui ont pour objet de promouvoir le progrès des techniques et de participer à l'amélioration du rendement et à la garantie de la qualité dans l'industrie, étaient traditionnellement complétées par le produit de taxes parafiscales, supprimées en application de la loi organique relative aux lois de finances.

Il a indiqué que le Gouvernement avait, en conséquence, souhaité définir un nouveau système de financement pérenne en accord avec les organismes eux-mêmes et avec les organisations représentatives des secteurs industriels concernés et que le délai nécessaire à la mise en place de ce nouveau système avait conduit, en 2004, à assurer transitoirement le financement de ces organismes par un accroissement des subventions budgétaires.

Il a ensuite rappelé que la loi de finances rectificative pour 2003, puis le présent projet de loi de finances mettaient en place un financement par taxes affectées avec l'accord des professionnels concernés, la création de ces ressources affectées et pérennes permettant la diminution de 36,94 millions d'euros des subventions allouées à ces organismes.

Puis, il a indiqué que les crédits de l'agrégat 23 finançaient également deux autres types d'actions.

Il a précisé qu'il s'agissait, en premier lieu, de la politique en faveur de la qualité qui comprend notamment des actions concernant la normalisation et la métrologie et que les crédits de paiement correspondants connaissent un léger recul d'environ 2,9 % dû pour l'essentiel à la diminution de la subvention à l'Agence française de normalisation (AFNOR) tandis que les autorisations de programme revenaient, quant à elles, à un niveau proche de celui de 2003, après un effort exceptionnel de modernisation des équipements du Laboratoire national d'essais (LNE).

Puis, il a précisé que le dernier poste budgétaire au sein de l'agrégat 23 correspondait au financement des écoles d'ingénieurs et que, après deux années consécutives de forte croissance de leurs dotations, les écoles dépendant du ministère de l'industrie voyaient leurs moyens stabilisés dans le projet de loi de finances pour 2005, les crédits qui leur sont consacrés n'augmentant en effet que de 1,09 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement. Il a noté que l'effort d'investissement restait, en revanche, soutenu avec une croissance de 5,24 % des autorisations de programme, les moyens nouveaux étant consacrés à l'accompagnement de la mise en place du centre de microélectronique de Provence, créé à Gardanne.

Rappelant qu'il avait déjà évoqué l'évolution générale des crédits alloués au soutien à la recherche, à l'innovation et au développement des PMI, regroupés dans l'agrégat 22, il a attiré l'attention sur deux évolutions : la forte progression des moyens soutenant les grands programmes de recherche industrielle par l'intermédiaire du « fonds de compétitivité des entreprises » du chapitre 66-02 dont les crédits de paiements augmentent de 10,5 % et les autorisations de programme de 11,27 %, d'une part, et l'augmentation de 40 % des crédits destinés à la compensation du dispositif d'exonération de charges sociales au profit des jeunes entreprises innovantes, créé par la loi de

financement de la sécurité sociale pour 2004 et qui rencontre un très grand succès, d'autre part.

Le rapporteur pour avis a ensuite indiqué que les crédits rassemblés au sein de l'agrégat 21, qui concerne le secteur de l'énergie et des matières premières, progressaient de plus de 20 % en autorisations de programme alors que les dépenses ordinaires et les crédits de paiement étaient quasiment stables.

Puis, il a souligné l'apparition d'un nouvel article budgétaire, intitulé « partenariat mondial de lutte contre les menaces » et doté de 22 millions d'euros en autorisations de programme et de 11,7 millions d'euros en crédits de paiement, qui vise à assurer le financement de la contribution française à un programme décidé lors du sommet du G8 de 2004 et dont l'objet est la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive.

Il a indiqué que ce programme permettrait notamment d'assurer l'assainissement des sous-marins nucléaires désarmés russes, dont l'abandon en mer de Barents et sur le Pacifique poserait un grave problème environnemental, et de finaliser l'élimination de 34 tonnes de plutonium militaire russe et américain conformément à un accord de réduction des armements conclu entre ces deux pays.

Il a souligné que ce projet, dont le CEA était un acteur majeur, faisait largement intervenir la technologie française de recyclage, qui a été retenue pour la partie américaine et qui sert de référence pour sa réalisation en Russie, le plutonium devant être transformé en combustible MOX utilisable dans des centrales civiles.

A l'occasion de la présentation de ce nouvel article budgétaire, le rapporteur pour avis s'est étonné de l'agitation parfaitement injustifiée récemment entretenue à l'occasion de l'arrivée de plutonium américain à Cherbourg par quelques activistes se réclamant de l'écologie en indiquant qu'il comprenait mal, dans cette affaire, comme s'agissant de la question d'ensemble des déchets nucléaires, la cohérence intellectuelle de ceux qui s'opposent systématiquement aux actions visant à résoudre les problèmes qu'ils n'ont de cesse de dénoncer.

Puis, il a évoqué la subvention à l'Institut français du pétrole dont il a rappelé qu'il était un centre de recherche et de formation de premier plan au niveau mondial dont l'action, qui s'inscrit résolument dans une perspective de développement durable, comprend des recherches visant à réduire l'impact sur l'environnement de l'utilisation des combustibles fossiles et à maximiser les ressources d'hydrocarbures disponibles ce qui particulièrement nécessaire dans un contexte de choc pétrolier.

Il a indiqué que la subvention allouée à l'IFP diminuait, cette année, de 4 %, évolution d'autant plus regrettable qu'un contrat d'objectifs conclu entre l'État et l'IFP prévoyait la stabilité du financement de cet organisme et que cette stabilité est particulièrement nécessaire dans le secteur de la recherche, qui nécessite l'engagement d'actions de long terme

Il a indiqué qu'il entendait donc, en séance, déplorer cette situation et souligner que la Commission serait attentive à la préservation de la capacité d'action de nos organismes de recherche et notamment de l'IFP.

Il a enfin indiqué que les crédits de paiement rassemblés au sein du dernier agrégat, l'agrégat 24 consacré à l'accompagnement des mutations industrielles, augmentaient de 8,6 % tandis que les autorisations de programme correspondantes étaient multipliées par près de 15. Il a précisé que cette évolution s'expliquait toutefois, pour l'essentiel, par la restructuration complète des crédits destinés au secteur minier, un changement de nomenclature reposant sur la création d'un programme expérimental préfigurant la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances coïncidant avec une modification de périmètre.

Il a précisé que la neutralisation de ses modifications comptables faisait néanmoins apparaître un renforcement significatif des moyens consacrés à l'après-mines.

En conclusion, il a indiqué que, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il appelait la Commission à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'industrie et de l'énergie pour 2005.

Le **président Patrick Ollier** a déclaré partager les analyses du rapporteur notamment s'agissant de l'évolution de la subvention à l'IFP, organisme dont l'action contribue à l'image de la France dans le monde. Il a ajouté que, si le contexte budgétaire pouvait expliquer une diminution limitée de la subvention pour 2005, il serait catastrophique que les dotations prévues pour 2004 ne soient pas effectivement versées.

M. Jean Proriol, s'exprimant au nom du groupe UMP, a rappelé que le champ d'intervention du ministère de l'industrie était très vaste puisqu'il comprenait des questions liées au développement durable, à la recherche ou à la politique de l'emploi et que son examen intervenait dans un contexte marqué par la montée des prix du pétrole.

Puis, il a salué la clarification de la présentation budgétaire qui découlerait, à partir de la loi de finances pour 2006, de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances préfigurée, cette année, par la présentation du programme expérimental « passifs financiers miniers ».

Notant que l'action de l'État dans le secteur de l'industrie était difficilement réductible à une présentation comptable, il a rappelé que beaucoup avait déjà été fait par la majorité notamment avec l'adoption de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie et de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières ou avec la décision de construction du nouveau réacteur EPR.

Puis, il a rappelé que le projet de loi de finances pour 2005 comprenait, en première partie, des mesures très importantes pour lutter contre les délocalisations avec la création de pôles de compétitivité et la mise en place d'un crédit de taxe professionnelle. Il a estimé que ces mesures témoignaient du volontarisme du Gouvernement face à un phénomène parfois jugé marginal mais dont les économistes admettent désormais qu'il est difficile à mesurer à partir des indicateurs existants, compte tenu des multiples formes qu'il peut prendre.

En conclusion, il a indiqué que le groupe UMP était favorable à l'adoption des crédits de l'industrie pour 2005.

M. Jean Dionis du Séjour, s'exprimant au nom du groupe UDF, a fait part de ses interrogations sur la défense de l'emploi industriel en France, sur le dispositif de lutte contre les délocalisations prévu par le projet de loi de finances et sur le contenu du futur projet de loi relatif aux relations économiques entre les fournisseurs et les distributeurs.

Il a également indiqué que son groupe évoquerait, en séance publique, la politique de l'État face au choc pétrolier rampant qui se produit dans le contexte duquel il a jugé la réduction de la subvention à l'IFP surréaliste.

Puis, il a souhaité obtenir des précisions sur le rythme de transfert de l'État aux régions de leurs compétences économiques nouvelles.

M. Léonce Deprez a souhaité qu'il soit tiré profit de l'examen du budget de l'industrie pour évoquer la situation difficile des PME qui ne bénéficient plus de compensations à l'application, qui perdure pourtant, de la législation relative à la réduction du temps de travail. Plus généralement, il a souligné la montée de l'inquiétude parmi les chefs d'entreprise confrontés à la hausse de leurs charges, notamment en raison de l'évolution du prix de l'énergie, et incapables de les répercuter dans leurs prix. Il a souhaité la mise en place, au sein de la Commission, d'un groupe de travail sur cette question.

M. Jean-Paul Charié a, tout d'abord, remercié le rapporteur de la qualité de son intervention.

Il a ensuite souligné la nécessité d'une politique industrielle volontariste dont l'efficacité a été prouvée dans le passé.

Puis, il a rappelé que la France ne comptait que 4 800 entreprises de plus de 250 salariés et que son tissu industriel était d'abord constitué de PMI.

Il a estimé que le Gouvernement avait conscience de l'importance de ces entreprises mais qu'il convenait de mieux les aider à affronter la concurrence internationale. Notant qu'une de leurs faiblesses majeures était leur insuffisante culture de coopération entre elles, il a jugé essentiel de développer des réseaux locaux d'entreprises et a estimé qu'il était de la responsabilité des pouvoirs publics de persuader nos PMI que leur survie est conditionnée par le fait qu'elles s'entraident. Il a noté qu'il convenait en conséquence de soutenir, d'une manière générale, les ententes entre industriels tout en combattant les manipulations des prix.

Puis, il a souligné l'énorme problème de la sous-traitance et des rapports entre les PME et les PMI, d'une part, et les grands donneurs d'ordre, d'autre part. Il a estimé que cette question, bien connue s'agissant de l'asphyxie de l'industrie agroalimentaire par la grande distribution, concernait bien d'autres secteurs dont l'automobile et l'aéronautique. Il a regretté que l'État ne montre pas l'exemple en évoquant la décision de confier à des entreprises roumaines, pour quelques centimes d'économie, des travaux liés à l'impression du Journal officiel et du Bulletin des annonces légales et obligatoires.

Après avoir indiqué qu'il voterait les crédits de l'industrie pour 2005, M. Jean-Paul Charié a, en conclusion, demandé au rapporteur de souligner l'impératif de solidarité envers nos PME par exemple en les aidant à s'approprier les technologies numériques.

M. Jacques Masdeu-Arus, rapporteur pour avis, a déclaré partager les analyses de M. Jean-Paul Charié sur la nécessité d'aider les PME et les PMI, notamment pour se développer sur des marchés étrangers où elles restent trop peu présentes, plus handicapées que d'autres par les barrières linguistiques. Puis, il a indiqué qu'il veillerait à ce que des réponses soient apportées aux interrogations des différents commissaires à l'occasion de l'examen en séance publique du budget.

Le **président Patrick Ollier** a indiqué que la deuxième conférence de l'exportation s'était tenue hier au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en présence du ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et des ministres délégués à l'industrie, au commerce extérieur et aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation. Il a indiqué qu'à l'occasion de cette manifestation, la nécessité d'une meilleure coopération entre nos PME à

l'étranger avait été soulignée et que des actions étaient engagées pour favoriser leur mise en réseaux.

Conformément aux conclusions de M. Jacques Masdeu-Arus, rapporteur pour avis, la Commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de l'industrie pour 2005*.

*

La Commission a ensuite examiné, pour avis, les crédits de la Poste et des télécommunications pour 2005.

M. Alfred Trassy-Paillogues, rapporteur pour avis du budget des postes et télécommunications, a expliqué que son budget concernait deux secteurs désormais presque complètement ouverts à la concurrence, et mobilisait pour ce faire des crédits relativement limités en volume : 395 millions d'euros dans la loi de finances pour 2005, en diminution de 45 millions par rapport aux crédits accordés par la loi de finances pour 2004, mais seulement 150 millions d'euros, si l'on mettait à part la compensation accordée par l'État à la Poste pour la prise en charge du transport de la presse à tarif réduit.

Il a observé que ces 150 millions d'euros ne représentaient que 0,35 % des chiffres d'affaires cumulés du marché français des télécommunications (35 milliards d'euros), et du marché français des postes (16 milliards d'euros). Il en a déduit que ce budget était en fait un budget à « effet de levier », les leviers s'appuyant sur de petites structures administratives remplissant soit des missions d'animation ou de conception, effectuées par exemple au niveau des sous-directions compétentes de la DIGITIP (61 personnes), soit des missions d'encadrement et de contrôle, telles qu'elles étaient dévolues à l'Autorité de régulation des télécommunications (165 personnes), et à l'Agence nationale des fréquences (372 personnes).

Il a rappelé que, depuis 2002, les deux secteurs des postes et des télécommunications étaient confrontés à des urgences similaires sur trois points : d'abord, l'assainissement de la situation de l'opérateur historique ; ensuite, la transposition des directives modifiant le cadre de régulation sectorielle ; enfin, l'amélioration de la couverture territoriale en offre de services, c'est-à-dire réduction de la fracture numérique d'un côté, et le maintien de la présence postale de l'autre. Puis il a constaté que, si dans le secteur des télécommunications, toutes les dispositions nécessaires étaient maintenant prises, et en étaient au stade de la mise en œuvre, dans le secteur des postes, tout restait encore à l'état d'un chantier ouvert.

Il a ainsi noté que France Télécom poursuivait en effet son redressement lancé par Thierry Breton à la fin de l'année 2002 ; que le groupe

avait dégagé un résultat d'exploitation de 9,5 milliards d'euros en 2003 ; que sa dette financière nette, qui avait culminé à 68 milliards d'euros au 31 décembre 2002, avait été ramenée au 31 décembre 2003 à 44 milliards d'euros ; que cette situation financière améliorée avait permis à l'opérateur de procéder à l'intégration totale de ses filiales Orange et Wanadoo, puis à l'État de mettre en œuvre le processus de transfert du groupe au secteur privé rendu possible par la loi du 31 décembre 2003. Il a indiqué que l'État ne détenait plus à ce jour, directement et indirectement, que 42,25 % du capital de l'entreprise, la vente de près de 11 % du capital ayant rapporté 5,1 milliards d'euros affectés au désendettement de l'État et de la Sécurité sociale.

Il a rappelé que le dispositif de régulation du secteur des télécommunications avait été modifié, pour l'aligner sur le droit européen, par trois lois : celles du 31 décembre 2003, du 21 juin 2004, et du 9 juillet 2004, et a signalé que la mise en œuvre de ces lois par les décrets d'application avançait, dix-sept décrets d'application de la loi du 31 décembre 2003 ayant été publiés, le projet de décret relatif au service universel en étant au stade de l'avis du Conseil d'État, neuf décrets d'application de la loi du 9 juillet 2004 ayant fait l'objet d'une consultation publique en septembre. Il a indiqué que quatorze décrets d'application de la loi du 21 juin sur « l'économie numérique » étaient encore au stade de l'élaboration.

S'agissant du processus de couverture des zones blanches, il a souligné qu'il s'appuyait sur une convention tripartite (opérateurs – État – collectivités locales), et concernait 1250 sites dans une première phase de déploiement, et a indiqué qu'à ce jour, 18 pylônes avaient été mis à la disposition des opérateurs, et 4 mis en service. Il a insisté sur la signature récente d'un avenant à la convention tripartite prévoyant la prise en charge intégrale par les opérateurs du déploiement de la seconde phase, 2250 sites dans 3150 communes devant être au total couverts.

Pour ce qui concerne la couverture en Internet à haut débit, il a observé que France Télécom conduisait depuis juin 2003 un effort très important pour étendre la couverture ADSL, permettant que 90 % de la population puisse être « raccordable » à la fin de l'année 2004, 96 % à la fin de l'année 2005 et 100 % à la fin de l'année 2006. Il a rappelé que le CIADT du 14 septembre dernier avait mis en place un soutien de 13 millions d'euros pour l'expérimentation des technologies de raccordement alternatives dans les zones peu denses, et affecté 100 millions d'euros, réservés sur les fonds structurels européens, au soutien des projets d'installation et d'exploitation de réseaux des collectivités locales, lancés sur le fondement du nouvel article L.1425-1 du code général des collectivités territoriales.

Il a jugé que, dans le secteur postal tout restait encore à faire, que le contrat de plan entre La Poste et l'État pour 2003-2007 avait néanmoins

permis de dresser un état des lieux, et de tracer des perspectives, et que le projet de loi relatif à la régulation des activités postales, inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en janvier 2005, constituerait une pièce essentielle du dispositif de rétablissement de la performance de La Poste.

Il a estimé que La Poste était en effet confrontée à une double série de handicaps concurrentiels : d'une part, elle devait supporter de lourdes charges mal compensées par l'État (la présence postale, l'aide au transport de presse, l'accès social aux services financiers) et des contraintes exorbitantes de gestion (l'application sans aide des 35 heures, l'exclusion du régime d'exonérations de charges sur les bas salaires, ou le paiement par La Poste, sur ses recettes, des pensions aux anciens fonctionnaires) ; d'autre part, elle était enfermée dans des contraintes au niveau de l'évolution des tarifs, et de l'adaptation géographique de ses infrastructures de production, qui l'empêchaient de dégager des marges d'autofinancement, et d'investir efficacement, comme pouvaient le faire ses puissantes concurrentes, les postes allemande et hollandaise.

Il a constaté que le budget pour 2005 devait permettre un déblocage de la situation avec l'augmentation d'un million d'euros des moyens de l'ART, en prévision de sa future compétence dans le secteur postal. Il a considéré que la baisse de 48 millions d'euros de l'aide au transport de la presse serait compensée par des gains de productivité, et par le relèvement envisagé en février 2005 du prix du timbre, fixé aujourd'hui à 50 centimes d'euro, alors que le tarif de base moyen dans la communauté européenne était de 53 centimes d'euro.

Il a souligné que la mesure la plus attendue concernait la mise en place d'une filiale bancaire pouvant distribuer, en plus de la gamme actuelle des produits financiers de La Poste, du crédit immobilier sans épargne préalable ; que cette banque postale constituerait un excellent moyen d'apporter à La Poste une meilleure rentabilité, pour qu'elle continuât à assumer son rôle social et la présence territoriale, auxquels nombre d'élus sont très attachés ; qu'à cet égard, le renforcement de l'activité financière constituait un soutien direct à la présence postale, cette activité financière ayant une part de 63 % dans le chiffre d'affaires des bureaux des communes de moins de 2000 habitants ; que, de même, le maintien de l'accès social au livret A, au profit notamment des exclus bancaires et des personnes sans domicile fixe, qui coûtait environ 50 millions d'euros par an, dépendait au premier chef de la capacité de La Poste à proposer une offre de services financiers attractive à une clientèle classique, socialement intégrée, dont les opérations rentables pourraient compenser celles, déficitaires, des plus démunis.

Il a estimé qu'en outre, la consolidation du pôle bancaire de La Poste aurait un impact concurrentiel intéressant et salutaire sur le marché

bancaire français, ce marché étant devenu trop concentré, au point d'ailleurs que les professionnels semblaient y développer couramment des comportements d'écroulement de clientèle, et qu'ils y imposaient des niveaux de tarifs relativement élevés, dont le ministre des finances avait récemment demandé qu'ils fussent réexaminés en liaison avec les associations de consommateurs.

Il a conclu en invitant ses collègues à voter les crédits inscrits dans le budget au titre des postes et des télécommunications.

M. Jean Proriol a félicité le rapporteur pour avis pour la qualité de sa présentation, a indiqué qu'il partageait avec lui la satisfaction de constater que l'inscription pour la seconde quinzaine de janvier de l'examen du projet de loi relatif à la régulation postale, examen auquel il participerait pour sa part en tant que rapporteur, semblait cette fois bien établie, et a souhaité que le débat en séance publique fût l'occasion d'une confirmation de cette date par le Gouvernement.

Il a souligné la place importante qu'avait ce projet de loi dans le dispositif devant permettre au groupe La Poste de renouer avec la performance. Il s'est interrogé sur le maintien d'une ligne de crédits finançant les services du médiateur du service universel en 2005, alors que le Sénat avait été amené, lors de la discussion du projet de loi, à examiner un amendement visant à supprimer cette institution, son champ de compétence devant être repris, pour une partie importante, par l'autorité de régulation. Il a convenu néanmoins qu'en tout état de cause, compte tenu des délais de mise en œuvre de la loi, le médiateur du service universel resterait probablement le seul à pouvoir couvrir le champ de ses missions jusqu'à la fin de l'année 2005.

Il a souhaité savoir si le rapporteur pour avis était en mesure de confirmer l'information selon laquelle le décret devant conférer à l'ART les pouvoirs nécessaires à un meilleur contrôle des tarifs d'appel des téléphones fixes vers les téléphones mobiles serait publié avant la fin de l'année.

Il a requis l'appréciation du rapporteur pour avis sur la pratique des entreprises consistant à implanter des centres d'appel dans les pays à bas salaires, notamment ceux du Maghreb.

Il a invité le rapporteur pour avis à indiquer sa position vis-à-vis de la controverse suscitée par l'homologation récente, par le ministre délégué à l'industrie, de la mesure autorisant les « brouilleurs » dans les salles de spectacle, que l'ART a été conduite à mettre au point pour l'application d'une disposition de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel. Il a signalé que cette mesure faisait l'objet de critiques quant à sa conformité au droit européen, que l'ART

se départissait de toute responsabilité en la matière, soulignant qu'elle n'avait fait que déférer à une décision des instances politiques.

Il a conclu en indiquant que le groupe UMP voterait les crédits inscrits dans le budget pour 2005 au titre des postes et des télécommunications.

M. Jean Dionis du Séjour a souligné l'importance du travail accompli par le Gouvernement dans le domaine des télécommunications, avec notamment la loi pour la confiance dans l'économie numérique, et la loi sur les communications électroniques, en notant que la législation dans ce domaine n'était pas chose simple, le précédent Gouvernement ayant fourni un exemple de cette difficulté avec son projet inabouti de loi sur la société de l'information.

Il a estimé que les progrès concernant la réduction de la fracture numérique territoriale ouvraient la possibilité désormais de lancer un nouveau chantier qui avait été, lui aussi, annoncé par le Premier ministre dans le cadre du plan RE/SO 2007, et qui était relatif à la fracture numérique sociale, celle-ci étant pour beaucoup le résultat de l'illettrisme, l'Internet reposant d'abord sur l'écrit.

Il a fait part de son scepticisme face à la présentation positive par le rapporteur pour avis du processus de couverture des zones blanches, qui lui paraissait, quant à lui, avoir pris sur le terrain un retard conséquent, et s'est étonné des chiffres extrêmement élevés qu'il avait annoncés s'agissant de la couverture en ADSL par France Télécom, qui toutefois avait manifestement fait un effort important dans ce domaine au cours des derniers mois.

Il a souhaité recueillir des informations sur l'implantation en France de la technologie WiMax, qui semble bien adaptée à la fourniture de raccordements à haut débit en zone rurale.

Il a souhaité que la Commission des affaires économiques soit associée à l'examen prochain par l'Assemblée nationale du projet de loi relatif aux droits d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, de manière à ce qu'elle puisse veiller, dans le cadre de ce texte, aux intérêts des industries de l'Internet.

S'agissant de la situation de La Poste, il a tenu à préciser qu'il s'exprimait à titre personnel, les positions au sein de son groupe étant assez variées sur cette question. Il s'est déclaré en ce domaine partisan du mouvement, rejetant l'attitude du président de La Poste consistant à préconiser que l'Assemblée nationale s'en tînt aux avancées proposées par le Sénat. Il s'est dit ainsi persuadé que l'Assemblée nationale s'honorerait, lorsqu'elle examinerait le projet de loi relatif à la régulation des activités postales, d'étendre d'emblée le champ des activités de la banque postale au crédit à la consommation. En ce qui concerne les activités du courrier et du colis, il a

estimé qu'il convenait de donner à La Poste les moyens de sa modernisation, et à propos de la présence postale territoriale, qui reste notamment un enjeu important pour les personnes qui n'ont pas accès à tous les outils de la vie moderne, il a souhaité que le débat du budget des postes et télécommunications en séance publique fût l'occasion pour le Gouvernement de préciser le mode de financement du fond postal national de péréquation territoriale qu'avait institué le Sénat au cours de son examen du projet de loi relatif à la régulation des activités postales, en précisant la part qu'y prendra l'État et la part qui reviendra aux collectivités territoriales.

M. Léonce Deprez, après avoir rappelé la nécessité de conduire une réflexion sur la manière d'aider les PMI à mieux s'organiser pour gagner des marchés à l'exportation, a jugé que le rapporteur pour avis aurait pu insister beaucoup plus sur le caractère tout à fait remarquable du redressement de France Télécom opéré par Thierry Breton. Il a souhaité que la piste des maisons de service public soit mieux exploitée pour assurer le maintien de la présence postale territoriale. Il a regretté enfin que l'action du Gouvernement en direction des entreprises ne soit pas structurée autour d'une véritable politique industrielle.

En réponse aux différents intervenants, M. Alfred Trassy-Paillogues a apporté les précisions suivantes :

– on ne peut que regretter le retard dans la transposition des deux directives postales, même si, de fait, ce retard a peut-être servi les intérêts de La Poste ;

– le maintien des crédits des services du médiateur du service universel se justifie de toute façon par le délai incontournable de mise en œuvre du nouveau cadre de régulation, même si le projet de loi relatif à la régulation des activités postales est définitivement adopté en début d'année ;

– le décret devant permettre à l'ART de contrôler les tarifs d'appel des téléphones fixes vers les téléphones mobiles fait partie des neuf décrets ayant fait l'objet d'une consultation publique en septembre ;

– le Gouvernement a déjà eu l'occasion d'exprimer sa position sur les centres d'appel *off-shore*, mais la question lui sera posée à nouveau ;

– s'agissant de l'autorisation des brouilleurs dans les salles de spectacle, c'est une disposition à laquelle lui-même avait tenté de s'opposer lors de l'examen de la loi sur les communications électroniques, en invoquant notamment l'absence de conformité au droit européen ;

– à propos de la couverture des zones blanches, constater que 18 pylônes sont mis à disposition alors que l'objectif est de couvrir 2250 sites, ce n'est pas faire preuve d'optimisme ; néanmoins, il convient de rappeler qu'il

faut de 18 à 24 mois pour mener à bien toutes les procédures préalables à la mise en service d'un site. Par ailleurs, la nécessité d'accélérer la mise en œuvre du dispositif sur le terrain a été perçue par le ministre de l'équipement et le secrétaire d'État à l'aménagement du territoire, qui ont envoyé le 5 octobre dernier une circulaire aux préfets pour les mobiliser en ce sens ;

– l'idée de développer un volet social de la réduction de la fracture numérique mérite attention ;

– pour ce qui concerne le WiMax, son développement est freiné pour l'instant par le fait que l'ART n'a attribué une fréquence permettant son déploiement qu'à un seul opérateur seulement (Altitude Télécom) ; lui-même s'efforce de le mettre en œuvre dans deux ou trois zones industrielles de sa circonscription ;

– le dispositif des maisons de service public mériterait effectivement d'être encouragé, d'autant qu'il peut bénéficier du financement des contrats de plan, des crédits du FEDER, ou des crédits du FNADT ;

– c'est le souci de concision qui a amené dans la présentation à aborder si rapidement le succès du redressement de France Télécom ; mais il sera tenu compte de la nécessité de souligner le caractère tout à fait exceptionnel de ce redressement, qui n'a pu être obtenu que parce que la nouvelle majorité a eu le courage de nommer à la tête de l'entreprise un dirigeant tout à fait remarquable.

Conformément aux conclusions de M. Alfred Trassy-Paillogues, rapporteur pour avis, la Commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la poste et des télécommunications pour 2005*.

* *
*

Mercredi 27 octobre 2004

Présidence de M. Patrick Ollier, président

La Commission a entendu **M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable, sur les crédits de son département pour 2005.**

Le président Patrick Ollier a noté que, si le budget était en baisse dans le projet de loi de finances pour 2005, la loi de finances rectificative pour 2004 devrait, conformément à l'engagement du ministre, l'abonder à hauteur de 140 millions d'euros. Il a donc demandé au Ministre quelle serait l'affectation de ces crédits supplémentaires.

Il a ensuite interrogé le Ministre sur les modalités de mise en œuvre du « *plan climat* », soulignant par ailleurs la nécessité d'établir un dialogue constructif dans le domaine de la fiscalité environnementale.

Enfin, compte tenu de l'inquiétude grandissante des élus locaux, il a désiré savoir quelles mesures le Ministre comptait prendre afin de maîtriser l'augmentation du coût de traitement des déchets.

M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable, a indiqué que la présentation, nécessairement détaillée et chiffrée, des crédits de son ministère, ne devait pas conduire à occulter le fait que ce budget vise à mettre en œuvre une vraie politique. Il a ensuite rappelé que l'action de son ministère et de l'État était prépondérante dans le domaine de l'écologie, même si d'autres organismes mènent également une action remarquable dans ce domaine.

Il a indiqué que son ministère devait prioritairement agir pour la sécurité des citoyens, par exemple en matière de prévention des risques naturels ou industriels, pour préserver la nature, les espèces et les milieux naturels remarquables, et pour inciter les autres ministères, les collectivités territoriales, les entreprises et les citoyens à s'impliquer davantage dans les questions écologiques.

Le Ministre a ensuite rappelé que, depuis son arrivée à la tête de son ministère, il avait constamment cherché à ouvrir un débat sur les questions d'écologie, à impulser des idées nouvelles, à construire des partenariats avec les collectivités territoriales. Il a insisté sur sa volonté de concilier et de réconcilier l'écologie et l'économie.

A cet effet, il a annoncé la création des « *Rendez-vous de l'écologie* », destinés à être un lieu d'échanges et de réflexions, dont la

première conférence le 9 novembre 2004, serait l'occasion d'entendre M. Vincent Bolloré au sujet du développement d'accumulateurs électriques à longue autonomie susceptibles d'équiper les voitures électriques.

Rappelant que ce projet de budget s'inscrivait dans un contexte général d'assainissement des finances publiques, il a indiqué que les crédits de l'écologie s'établiraient en 2005 à 825 millions d'euros en moyens de paiement contre 856 millions d'euros en 2004, ce qui représente une baisse de 3,6 %. Toutefois, il a indiqué que le Premier ministre lui avait confirmé que ces crédits seraient abondés à hauteur de 141 millions d'euros par la loi de finances rectificative pour 2004, destinés à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour 130 millions d'euros, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour 8 millions d'euros et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage pour 3 millions d'euros.

Notant que ces nouveaux crédits concerneraient essentiellement l'ADEME, qui se trouve dans une situation difficile du fait d'engagements non financés pris entre 2000 et 2002, il a indiqué que sa dotation passerait à 162 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances rectificative pour 2004 contre 71 millions d'euros en loi de finance initiale pour 2004, et à 200 millions d'euros en autorisations de programme.

Au total, le ministère de l'écologie et du développement durable serait donc doté de 966 millions d'euros de crédits de paiement en 2005.

Soulignant l'effort de gestion de son ministère, il a indiqué que le taux de consommation de ses crédits devrait être proche de 99 % en 2004, alors que ce taux n'atteignait pas 50 % en 2001.

Il s'est félicité que le ministère de l'écologie, comptant désormais 3 650 emplois, ait bénéficié d'une création de 20 emplois, résultant de 60 créations – dont 50 pour le contrôle des installations industrielles et 10 pour la prévision des crues – et de 40 suppressions réalisées en application du principe de non-renouvellement d'un agent public sur deux partant à la retraite.

Estimant que la conduite d'une politique en matière d'écologie et de développement durable ne devait pas uniquement reposer sur des moyens budgétaires, le Ministre a appelé de ses vœux une importante réflexion sur l'incitation des acteurs économiques privés et des citoyens à adopter un comportement plus écologique.

En outre, il a souhaité que le Parlement et le Gouvernement prennent davantage en compte ces questions, en soutenant le développement d'instruments de régulation, fiscaux ou non, comme par exemple les marchés de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Le Ministre a ensuite indiqué que la première priorité de son ministère serait la lutte contre le changement climatique qui constitue un enjeu majeur pour le XXI^{ème} siècle.

Il a rappelé que le Gouvernement avait présenté un « plan climat » le 22 juillet 2004 en Conseil des ministres, dont l'objectif est de dépasser les normes découlant du protocole de Kyoto, en économisant 72 millions de tonnes de gaz à effet de serre chaque année, soit 13 % des émissions nationales. A cet effet, il a salué la ratification par la Russie du protocole de Kyoto.

Il a indiqué qu'une action particulière avait été entreprise pour développer les biocarburants dans le secteur des transports par un triplement des agréments avant 2007 et une concertation sur la fiscalité écologique.

Dans le domaine de l'habitat, il a ensuite indiqué qu'un crédit d'impôt serait destiné aux ménages à partir du 1^{er} janvier 2005, s'élevant à 25 % pour les chaudières à condensation et les matériaux d'isolation et à 40 % pour les équipements utilisant des énergies renouvelables.

Il a enfin indiqué qu'un système innovant d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre allait permettre de plafonner les émissions dans les secteurs de l'industrie, conduisant les entreprises à prendre en compte leurs émissions de gaz carbonique. Le Ministre a souligné que l'action du ministère dans ce domaine mobiliserait 40 millions d'euros en 2005 contre 26 millions d'euros en 2004.

Il a en outre précisé, que 40 millions d'euros supplémentaires seraient destinés à la recherche sur les véhicules propres dans le cadre du plan « *Véhicule Propre* » en 2004 et 2005.

Le Ministre a ensuite indiqué que la préservation de la biodiversité constituait la seconde action prioritaire du ministère, visant à stopper, à terme, la dégradation des milieux les plus riches écologiquement.

Il a ainsi indiqué que, dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité, les plans d'action du Gouvernement seraient présentés au comité interministériel du développement durable, afin d'être validés avant la fin de l'année.

Le Ministre a ensuite rappelé que plus de 70 millions d'euros seraient consacrés en 2005 au soutien d'actions partenariales et contractuelles pour la gestion des espaces naturels contre 61 millions d'euros en 2004, l'achèvement du réseau Natura 2000 avant 2006 en constituant l'un des objectifs clés.

Au-delà des moyens budgétaires, il a indiqué qu'il comptait beaucoup sur les avancées que le Gouvernement pourrait réaliser sur le plan

des incitations économiques. A cet égard, il a rappelé le vote, dans le cadre du projet de loi de développement des territoires ruraux, d'une exonération de la taxe sur le foncier non bâti dans les zones humides et les sites Natura 2000 en contrepartie de règles de bonne gestion.

Il a en outre rappelé que la mesure consistant à rendre éligibles au fonds de compensation de la TVA les dépenses des collectivités territoriales concernant les travaux qu'elles réalisent sur les terrains du Conservatoire du littoral ferait l'objet d'un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2005, à la suite des décisions du comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 14 septembre dernier.

Il a ensuite annoncé que la troisième priorité de son action consisterait dans la rénovation de la politique de l'eau, un sujet majeur pour notre société. S'agissant du mode de financement de cette politique, le Ministre a indiqué qu'il serait simplifié et clarifié par le projet de loi sur l'eau qu'il présentera au Conseil des ministres avant la fin de l'année 2004.

Ce projet de loi aura notamment pour objectif, a-t-il annoncé, de mettre fin à des financements croisés et complexes entre l'État et les agences de l'eau, ce qui explique que les crédits consacrés à la protection de l'eau passent de 112,7 millions d'euros en 2004 à 100,4 millions d'euros dans le présent projet de budget. Le Ministre a souligné qu'il ne s'agissait pas d'un désengagement de son ministère mais d'un recentrage sur sa mission de garant de la qualité de l'eau vis-à-vis de l'ensemble des citoyens permettant également de prévenir les risques liés aux inondations.

Il a indiqué que les moyens consacrés à la prévention des dommages liés aux inondations seraient portés à 48 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 20 %. En outre, il a indiqué que 10 postes seraient créés dans les services de prévention des crues, instruments indispensables à une politique de prévention efficace.

Le Ministre a ensuite annoncé que sa quatrième priorité serait la prévention des risques technologiques et naturels et la lutte contre les pollutions. Il a estimé qu'il fallait prioritairement mettre en œuvre les dispositions de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relatives aux risques technologiques et naturels, en adoptant les plans de prévention des risques technologiques autour des 626 établissements classés « SEVESO ». Il a rappelé que 50 postes avaient été créés pour renforcer le contrôle des installations classées, dans le cadre d'un programme de modernisation portant sur la période 2004-2007.

De même, le Ministre a indiqué que l'accent serait mis en 2005 sur la prévention des risques naturels, notamment grâce à l'élaboration des plans de

prévention des risques naturels destinés à réduire les effets désastreux de phénomènes naturels violents, les crédits destinés à cette politique passant de 9,2 millions d'euros en 2004 à 12,3 millions d'euros en 2005. Il a indiqué aussi qu'une place croissante serait en outre accordée à l'information du public sur les risques encourus.

Il a ensuite indiqué que le présent projet permettrait de poursuivre la mise en œuvre du plan national de lutte contre la pollution de l'air, décidé le 5 novembre 2003 après l'épisode exceptionnel de pollution à l'ozone de l'été 2003.

Rappelant le lancement du « plan national santé environnement », il a précisé que les moyens, hors recherche, de l'agence française de la sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) seraient doublés pour atteindre 3,2 millions d'euros, tandis que ceux de l'institut national de l'environnement naturel et des risques (INERIS) seraient portés à 27 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 4,5 millions d'euros. L'ensemble des actions de cette quatrième priorité, a-t-il indiqué, bénéficiera d'une augmentation importante de ses moyens, en passant de 74 à 85 millions d'euros en crédits de paiement.

Le Ministre a ensuite annoncé que sa cinquième priorité concernait la promotion du développement durable, notant que les actions menées au titre des quatre autres priorités y contribuaient naturellement. Il a estimé que le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement mettait en évidence l'importance croissante des enjeux liés au développement durable dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Il a ensuite estimé qu'un renforcement des actions de l'ensemble des services de l'État et de leur coordination était nécessaire en matière de développement durable. Il a rappelé à ce propos qu'un délégué interministériel au développement durable avait été nommé et placé auprès de lui par délégation du Premier ministre.

Il a indiqué que les crédits consacrés à cette action représenteraient 15 millions d'euros en 2005, afin d'impulser, d'animer et de coordonner des actions au niveau interministériel.

Le Ministre a ensuite expliqué qu'il serait nécessaire, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, de diminuer les crédits consacrés à la protection de la nature au profit de ceux consacrés à la protection de l'eau, compte tenu des besoins dans ce domaine. Cette adaptation devrait permettre de ne pas réitérer le prélèvement sur les agences de l'eau réalisé en 2004 au profit du budget du ministère.

Il a donc indiqué qu'il déposerait un amendement augmentant de 5 millions d'euros les moyens consacrés à la politique de l'eau, dont 3 millions d'euros pour les risques d'inondations et 2 millions d'euros pour la connaissance et la surveillance de l'eau. Il a précisé que ce redéploiement ne se ferait pas au détriment des priorités en matière de biodiversité, puisque les moyens consacrés à celle-ci connaîtront une augmentation globale de plus de 7 %.

Le Ministre a ensuite annoncé un important chantier de réforme de son ministère, portant sur la réorganisation de l'administration centrale autour de la nouvelle délégation interministérielle au développement durable et d'un secrétariat général, s'accompagnant d'un recul des effectifs de l'administration centrale.

Il a précisé que cette réforme viserait à rapprocher les directions régionales de l'environnement des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement dans le cadre de pôles régionaux et tirerait les leçons des expérimentations de direction commune des deux services menées dans quatre régions en 2005.

Il a indiqué que des partenariats au niveau départemental seraient réalisés entre les ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture : ainsi une circulaire mettra prochainement en place dans chaque département un service unique de police de l'eau, à la place des 4 à 8 services en charge aujourd'hui de cette politique.

Il a en outre indiqué que la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances conduirait à revoir la gestion de son ministère. Dans ce cadre, il s'est interrogé sur l'opportunité de créer un programme destiné à la protection de l'eau, estimant nécessaire d'avoir l'accord du Parlement sur cette question.

Le Ministre a enfin insisté sur sa volonté de valoriser et d'évaluer systématiquement les actions de son ministère et de rattraper le retard pris dans le domaine de la transposition des directives communautaires.

Avant de passer la parole au rapporteur pour avis, **le président Patrick Ollier** a estimé que l'annonce faite par le Ministre, dans le cadre du « plan climat », de la création d'un crédit d'impôt renforcé dont bénéficieront les ménages à partir du 1^{er} janvier 2005, de 25 % sur les chaudières à condensation et les matériaux d'isolation, et de 40 % pour les équipements utilisant des énergies renouvelables constituait un recul par rapport aux dispositions du projet de loi d'orientation sur l'énergie, qui prévoit un crédit d'impôt de 40 % sur tous les équipements. Soulignant l'attachement des députés de la Commission à cette disposition, il a souhaité une clarification de la position du Gouvernement sur ce point.

M. Christophe Priou, rapporteur pour avis, a tenu à rappeler à titre liminaire qu'un bon budget n'était pas forcément un budget en augmentation. Notant que ce budget permettrait d'honorer certains engagements pris par la précédente ministre de l'Écologie, il a indiqué que celui-ci était présenté sous le signe de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, saluant les efforts du ministère pour préparer l'entrée en vigueur de la loi organique en clarifiant la présentation des crédits du ministère.

Il s'est en outre félicité de l'annonce par le Ministre de l'augmentation des crédits du ministère de 140 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2004, tout en regrettant l'atteinte au principe de sincérité budgétaire qui résulte de ce type de pratique.

Il a estimé que la baisse de 3,6 % des crédits du ministère de l'Écologie pour 2005 ne devrait pas affecter les politiques prioritaires du ministère, les moyens destinés à la protection de la nature, des sites et des paysages ayant été préservés. Il a cependant regretté que les moyens destinés au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres soient réduits, alors que le projet de loi de développement des territoires ruraux tend à accroître ses compétences dans les zones humides.

Il a ensuite regretté la baisse des crédits consacrés à la politique de l'eau, à la veille de l'examen de projet de loi sur l'eau, ce qui pourrait conduire à penser que les crédits mobilisés dans le cadre de ce projet de loi ne feront que compenser le recul des moyens votés en loi de finances initiale.

Enfin, le rapporteur a regretté un certain repli des crédits dans des domaines aussi sensibles que la prévention des inondations, des pollutions industrielles et des risques naturels, dans lesquels la stabilité des moyens est gage d'efficacité de l'action.

En conclusion, le rapporteur a demandé des explications au sujet de la baisse des crédits de certains gestionnaires d'espaces protégés tels que le Conservatoire du littoral ou les parcs nationaux. Il a tenu à interroger le Ministre sur l'efficacité des moyens qui seront consacrés à la prévention des risques naturels et technologiques. Il lui a enfin demandé d'explicitier ses ambitions dans le cadre du « plan climat » et du « plan national santé environnement ».

Intervenant au nom du groupe socialiste, **Mme Geneviève Perrin-Gaillard** a déploré la baisse de 3,6 % du budget du ministère de l'écologie. Rappelant les nombreuses prises de position du Président de la République en faveur de l'écologie, notamment à Johannesburg, mais aussi en faveur de la fiscalité dédiée, elle a néanmoins souligné le fait que ces bonnes intentions se traduisaient paradoxalement par une diminution des crédits du ministère de

l'écologie au moment des arbitrages budgétaires. Relevant que certains secteurs du ministère voyaient leurs crédits augmenter, elle a néanmoins indiqué qu'ils avaient fortement baissé en 2004, à l'instar des crédits de l'ADEME.

Elle a regretté que le « plan climat », bien que constituant une priorité gouvernementale, ait été reporté, et ne contienne à ce stade aucune disposition relative au bonus-malus sur l'achat de véhicules neufs, ni au redéploiement entre la route et le rail, ni aux mesures d'économies d'énergie dans le secteur du logement. Elle a regretté que ce plan ne contienne aucune mesure véritablement efficace, de même que le plan relatif aux quotas d'émission des gaz à effet de serre.

Elle a jugé le « plan national santé-environnement » insuffisant, alors même que la santé doit être protégée des risques liés à l'utilisation de matériaux de construction. Elle a noté que seule l'amiante était prise en compte par ce plan, alors que d'autres matériaux étaient tout aussi dangereux pour la santé.

Évoquant les associations de protection de l'environnement, elle a souligné qu'elles étaient, comme l'association France Nature Environnement, contraintes de licencier du personnel, alors qu'elles pourraient être d'une aide précieuse pour le ministère de l'écologie.

S'agissant de la mission d'information sur les organismes génétiquement modifiés (OGM), qui a commencé ses travaux depuis deux semaines, elle a indiqué avoir appris qu'un texte de loi sur la question était à l'étude ; elle a donc demandé au Ministre s'il le défendrait et s'est également interrogée sur la raison d'être de cette mission d'information, dès lors qu'un projet était déjà en cours d'élaboration. Enfin, elle s'est demandée si les positions du ministre de l'agriculture et du ministre de l'écologie étaient réellement convergentes.

En ce qui concerne les déchets, elle a interrogé le Ministre sur l'état d'avancement des travaux du groupe de travail mis en place par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Mme Marcelle Ramonet, s'exprimant au nom du groupe UMP, a affirmé qu'il existait deux lectures possibles du budget de l'écologie : l'une pessimiste, se limitant à constater une baisse de 3,6 % des crédits du ministère en 2005, l'autre, offensive, reposant sur une analyse globale et prenant en compte les actions prioritaires du gouvernement ainsi que le périmètre du ministère de l'écologie et du développement durable. Relevant la volonté du ministre d'opérer des choix forts dans le prolongement de l'action menée depuis 2002, elle a souligné l'effort mis en œuvre pour mettre un terme aux financements croisés entre l'État et les agences de l'eau.

Puis, elle a relevé cinq priorités dans le budget 2005 :

- tout d'abord, la lutte contre le changement climatique, nécessaire au respect du protocole de Kyoto, avec, notamment, des mesures fiscales en faveur des biocarburants ;

- ensuite, les mesures relatives au patrimoine naturel et à la préservation de la biodiversité ; à cet égard, elle a interrogé le Ministre au sujet des équilibres mondiaux et sur les menaces qui pèsent sur lui ;

- en outre, les mesures de lutte contre les inondations et la prévention des dommages, avec une hausse des crédits de l'ordre de 19 % ;

- la prévention des risques technologiques et naturels, et la lutte contre les pollutions, avec le renforcement significatif des moyens de contrôle dévolus à l'inspection des installations classées ;

- enfin, la lutte contre le bruit.

Après avoir demandé au Ministre de préciser la politique qu'il comptait mener en matière de déchets, elle l'a interrogé sur le plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole, soulignant les difficultés engendrées par l'application de la directive nitrates pour les petites exploitations, et sur le plan national d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Rejoignant les précédentes interventions, **M. Jean Lassalle** a appelé à poursuivre sans faiblir l'action engagée pour lutter contre le changement climatique et améliorer la politique de prévention des risques naturels, politique pour laquelle il a salué la création de dix nouveaux emplois dans les services du ministère. Il a par ailleurs noté que les efforts menés pour lutter contre l'effet de serre ne pourraient être efficaces que s'ils l'étaient de manière durable et équilibrée, tant en France que dans le reste du monde, la notion de développement durable *et équitable* devant être privilégiée.

Il a ensuite considéré que, depuis 30 ans, la politique de développement durable conduite par les ministres successifs n'avait pas toujours été bien comprise des Français et qu'il convenait d'éviter les initiatives prises par le seul ministère chargé de l'environnement contre l'avis de tous les autres ministères.

Puis, il a suggéré de mener une réflexion sur les conditions de mise en œuvre des directives, soulignant l'absence de débat démocratique et l'influence des groupes d'intérêts au Parlement européen lors de l'adoption, dans les années 1980, d'une série de directives ayant trait à l'environnement.

Il a également appelé à poursuivre le travail destiné à accroître la transparence du financement des directions régionales de l'environnement et de leurs relations avec les associations de protection de la nature, notant qu'un rapport d'enquête très important avait été réalisé sur la question, et que

Mme Roselyne Bachelot, alors ministre, avait demandé l'ouverture d'une enquête.

Il a enfin jugé impossible de mener une action d'envergure en faveur de l'environnement dès lors que le quart du territoire national est « emprisonné » sans le consentement de la population, dans le cadre du dispositif Natura 2000. Il a ajouté que l'application de ces directives était, avec la disparition des services publics et l'exode rural, l'un des trois principaux fléaux affectant le développement des zones rurales aujourd'hui. Rappelant avoir lui-même présidé un parc naturel régional, il a donc souhaité que les pouvoirs publics engagent, au niveau local, des discussions avec la population et les élus à ce sujet.

M. André Chassaigne s'est d'abord étonné des propos visant à présenter la baisse du budget de l'environnement comme une illusion d'optique alors que celle-ci est bien réelle. Il a jugé plus grave encore l'accentuation du décalage entre les effets d'annonce en matière environnementale d'une part, et l'évolution défavorable des crédits disponibles d'autre part. Il a estimé que cette situation était d'autant plus difficile à comprendre qu'auraient lieu dès le début de l'année 2005 l'examen du projet de loi sur l'eau encore en préparation, ainsi que la poursuite de la procédure d'adoption du projet de loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, dont les exigences sont très élevées.

Puis, il a considéré que la baisse des moyens disponibles pour financer la politique de l'eau pourrait avoir des conséquences très négatives pour le monde rural, compte tenu de l'ampleur des travaux à effectuer, dans les communes rurales, en matière d'adduction d'eau, de traitement de l'arsenic, très coûteux, ou de service public de l'assainissement non collectif. Il a également souhaité savoir si le délai pour mener ces travaux, actuellement fixé à la fin de l'année 2005, pourrait éventuellement être prolongé.

S'agissant de la collecte et du traitement des déchets ménagers, il a demandé quand viendrait en discussion le projet de loi annoncé sur cette question.

Il a ensuite indiqué que la baisse des crédits européens consacrés aux parcs naturels régionaux (PNR) provoquait de très fortes inquiétudes chez les personnels concernés, compte tenu du financement communautaire de nombreux projets exécutés dans le cadre des PNR et du rôle important de ces structures en termes d'animation du territoire et de leur implication dans l'élaboration de chartes de territoire.

Puis, il a regretté la diminution des crédits consacrés à la prévention des pollutions et des risques qui, couplée à l'évolution réductrice de la médecine du travail, pourraient conduire à sous-estimer l'importance des problèmes sanitaires posés, au sein des entreprises, notamment dans l'industrie, par certaines productions ou certains matériaux tels que l'amiante.

Il a enfin vivement déploré la politique d'abandon du fret ferroviaire, estimant qu'elle aurait des conséquences terribles sur l'environnement au cours des prochaines décennies.

En réponse aux intervenants, M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable, a apporté les précisions suivantes :

– le coût du service public de traitement des déchets augmente d'environ 7 % par an, ce qui représente un doublement en dix ans. Cette évolution s'explique d'abord par l'échec de la prévention, pourtant érigée en objectif par la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets. Le futur projet de loi sur les déchets aura notamment pour objet de chercher les causes de cet échec et de trouver des solutions à l'augmentation actuelle du volume des déchets. Toutefois, le renchérissement du coût du traitement des déchets est la conséquence de l'amélioration des conditions environnementales de ce traitement. Il convient par exemple de rappeler que le durcissement des normes et la modification des techniques de traitement ont permis de diminuer très fortement les rejets de dioxine engendrés par les incinérations. De même, la fermeture de décharges illégales constitue une avancée écologique, même si le coût de gestion des nouveaux centres d'enfouissement techniques est plus élevé que celui des anciennes décharges. Enfin, le renforcement des opérations de collecte collective et de recyclage des déchets a également un coût financier mais il est utile sur le plan environnemental ;

– il serait souhaitable que la Commission engage une réflexion sur la fiscalité écologique, en partant du principe fondamental selon lequel l'outil fiscal doit d'abord avoir une finalité incitative. La France accuse un retard important dans ce domaine par rapport à d'autres pays, dans lesquels une forte diversification des instruments concourant à la protection de l'environnement a eu lieu depuis une dizaine d'années. La mise en place, très positive, à partir du 1^{er} janvier 2005, de quotas d'émissions de gaz à effet de serre s'inscrit d'ailleurs dans une logique économique et non d'interdiction. D'une manière générale, il convient de réconcilier, par les incitations fiscales, la liberté économique et la protection de l'environnement, en respectant le principe fondamental selon lequel la fiscalité écologique ne doit pas conduire à un alourdissement des charges destiné à alimenter le budget, mais a vocation à orienter les comportements pour, à terme, disparaître. Le Premier ministre a retenu le principe de la création d'un comité de réflexion pour travailler sur cette question, mais une réflexion parallèle des parlementaires est souhaitable ;

– les moyens consacrés à la gestion des espaces protégés progressent. Ainsi, le Conservatoire du littoral verra ses crédits abondés de 8 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2004, ce qui portera ses moyens d'investissement pour 2005 au niveau de 2004 soit 19,2 millions

d'euros. Les parcs naturels, et notamment les parcs régionaux, bénéficieront également de la forte progression des moyens consacrés à la protection de la nature, des sites et des paysages. La préservation de la biodiversité sera également assurée par la poursuite de la constitution du réseau Natura 2000, les moyens lui étant consacrés progressant de 25 % pour accompagner la montée en puissance du dispositif ;

– les moyens consacrés à la prévention de la pollution et des risques progressent très fortement. Les crédits finançant les actions de prévention des risques et de lutte contre les pollutions passent ainsi, en 2005, à 84,5 millions d'euros contre 74,2 millions d'euros en 2004. Les moyens consacrés à la prévention des inondations seront, en outre, accrus de 3 millions d'euros par un amendement gouvernemental. D'une manière générale, il est clair qu'il convient de privilégier la prévention des dommages que leur réparation, y compris d'un strict point de vue financier. Même sans prendre en considération les drames humains créés par l'exposition à cette substance, l'exemple de l'amiante l'illustre puisque le coût sanitaire atteint environ un milliard d'euros par an, somme qui va croître au cours des années à venir et qui dépasse déjà le budget tout entier du ministère de l'écologie et du développement durable.

Des résultats significatifs ont été atteints en matière de contrôle. Le nombre d'inspections réalisées dans des installations classées est ainsi passé de 25 000 en 2003 à 27 000 en 2004 et devrait être porté à 29 000 en 2005. Néanmoins, beaucoup reste à faire puisqu'il convient de comparer ce chiffre au nombre d'installations classées en activité, soit 450 000 dont 63 000 sont soumises à autorisation. Il est préférable de garantir ainsi l'application des dispositions souvent très pertinentes en vigueur plutôt que de les faire évoluer sans veiller à leur application. Outre l'augmentation du nombre d'inspecteurs des installations classées, les moyens nécessaires sont dégagés grâce aux gains de productivité rendus possibles par le rapprochement entre les directions régionales de l'environnement et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, dans les régions où ce rapprochement est expérimenté, et par la création de 400 postes dont 200 par redéploiement de personnel ;

– les derniers arbitrages sont en cours sur l'avant-projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques qui devrait être prochainement transmis au Conseil d'État. Des échanges nombreux, notamment avec les parlementaires, ont contribué à la préparation de ce texte qui pourrait être présenté en conseil des ministres fin décembre 2004 ou début janvier 2005.

L'objectif général du projet de loi sera de garantir un bon état écologique des eaux en 2015 conformément à nos engagements internationaux. Il s'agit évidemment d'un objectif très ambitieux servi par une stratégie

reposant sur un rôle accru des intervenants locaux. Le projet de loi prévoit le renforcement du rôle des agences de l'eau et confortera les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, qu'il proposera de rendre directement opposables aux tiers.

La lutte contre les pollutions diffuses sera renforcée par des programmes d'actions concernant les captages d'eau potable prévus dans le plan national santé-environnement. Le chantier est très vaste puisque la protection de captages d'eau potable alimentant la ville de Bourges, par exemple, implique une action sur environ 15 000 hectares.

Le projet de loi répondra également aux interrogations relatives au service public de l'eau et de l'assainissement et notamment aux problèmes de gestion relatifs aux assainissements non collectifs. La possibilité de constituer des provisions pour investissements sera ouverte aux services publics de distribution d'eau et d'assainissement. Les collectivités locales le souhaitant pourront abonder le budget des services publics d'assainissement non collectif. Enfin, les compétences du maire en matière d'entretien et de réhabilitation, notamment des assainissements non collectifs, seront précisées.

Le Gouvernement abordera la discussion parlementaire de ce projet de loi avec un grand esprit d'ouverture ;

– une présentation caricaturale a parfois été faite du « plan climat », l'attention se focalisant exclusivement sur le dispositif de bonus-malus pour l'achat de véhicules neufs selon leurs performances en matière de protection de l'environnement. Il s'agit, en réalité, d'un plan très ambitieux puisqu'il vise à réduire de 72 millions de tonnes équivalent CO₂ les émissions françaises de gaz à effet de serre à l'horizon 2010 alors que le respect des engagements découlant du protocole de Kyoto ne nécessite qu'une réduction de 55 millions de tonnes équivalent CO₂. La principale mesure du plan est la promotion des biocarburants mais celui-ci comprend également un dispositif d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre et le renforcement du crédit d'impôt pour les dépenses de maîtrise de l'énergie ou l'équipement en installations de production d'énergie d'origine renouvelable. Il importe également d'impliquer le grand public dans la lutte contre le changement climatique, ce qui a donné lieu à la campagne de communication conduite par l'ADEME sous le slogan « faisons vite, ça chauffe ». La mise en œuvre du plan sera assurée par des moyens suffisants et un tableau de bord adapté, contrairement au plan national de lutte contre le changement climatique adopté en janvier 2000, qui n'a jamais été suivi d'effet en raison de l'inconstitutionnalité de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ;

– les crédits du ministère de l'écologie doivent être analysés à la lumière de leur taux de consommation : ainsi, les crédits non consommés se

sont élevés à 55 % en 2001, à 39,8 % en 2002, contre 1 % en 2004, ce qui mérite d'être salué. Ces faibles taux de consommation enregistrés à la fin de la législature précédente sont certes dus à de fortes augmentations budgétaires mais il faut noter que certaines actions engagées par le biais d'autorisations de programme de cette période doivent être exécutées avec les crédits de paiement de 2004 et 2005 ;

– le présent projet de budget tend à éviter un décalage trop important entre autorisations de programme et crédits de paiement. A cet effet, les 141 millions d'euros qui devaient être votés en loi de finances rectificative pour 2004 viseront à conforter les moyens du ministère aussi bien en autorisations de programme qu'en crédits de paiement ;

– les associations de protection de l'environnement participent au service public de l'environnement aux côtés du ministère, ce qui justifie que leurs subventions soient, pour l'année 2005, globalement en légère augmentation ;

– le projet de loi sur les OGM qui a été annoncé porte essentiellement sur la recherche et vise simplement à transposer une directive communautaire votée au Conseil des ministres de l'Union européenne en 2001. Les principales recommandations de cette directive ont été anticipées par le Gouvernement, dans la mesure où celui-ci a mis en place une Commission de génie biomoléculaire, fait intervenir l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) dans les travaux d'expertise et prend en compte leurs recommandations ;

– la politique du Gouvernement dans la gestion du loup tend à concilier le pastoralisme et la sauvegarde du loup. Cet objectif a conduit le Gouvernement à autoriser le prélèvement de quatre animaux ; à ce jour, deux ont été effectivement prélevés ;

– la politique du Gouvernement dans le domaine des énergies renouvelables est ambitieuse, et vise à changer d'échelle dans l'utilisation des biocarburants, de la biomasse, de la géothermie ou encore de l'énergie éolienne. A cet effet, un Comité national éolien a été mis en place pour améliorer les pratiques en matière d'implantation d'éoliennes ;

– les moyens consacrés à la politique de prévention des inondations seront fortement augmentés en 2005. Le ministère a lancé un programme d'action pour la prévention des inondations dans 42 bassins prioritaires tandis que deux programmes spécifiques visent plus particulièrement la vallée de la Loire et du Rhône. Les moyens destinés à la prévision des crues ont été rationalisés grâce à la mise en place du Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) ;

– la mise en œuvre des programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) découle de la directive 91/676/CE du 12 décembre 1991, dite directive « Nitrates », auquel les agences de l'eau contribuent à hauteur de 50 %. Si les éleveurs qui souhaitent bénéficier des subventions accordées à ce titre ont jusqu'à fin 2006 pour déposer leur dossier, on peut se féliciter de l'accélération actuelle du rythme de dépôt de dossiers, due en partie à l'effort de simplification des procédures administratives réalisé par le ministère ;

– le Plan national d'allocation des quotas de gaz à effet de serre a été modifié à la demande de la Commission européenne, afin d'élargir de 643 à 1 319 le nombre de sites concernés, et à supprimer le dispositif initial de « réserve de croissance » destiné à prendre en compte le besoin des entreprises dont la croissance est supérieure à la moyenne nationale. Le marché des droits à polluer devrait néanmoins fonctionner efficacement dès le début de l'année 2005 ;

– la baisse des crédits consacrés à la protection de l'eau est uniquement liée à la clarification du financement des agences de l'eau par le ministère de l'écologie ;

– il est souhaitable de ne pas repousser le délai, actuellement fixé à 2005, avant lequel les communes rurales doivent effectuer leurs travaux en matière d'assainissement non collectif ;

– la première phase de concertation sur le projet de loi sur les déchets ménagers sera lancée à la fin de 2004 et au début de 2005, avec notamment l'appui du Conseil national des déchets, dans l'attente des recommandations du groupe de travail relatif au financement de la politique de gestion des déchets ;

– les élus s'approprient de plus en plus le concept de développement durable, et les citoyens ne peuvent à terme que les suivre sur cette voie ;

– la mise en œuvre des directives européennes, qui sont le résultat d'une négociation à laquelle la France a été, par définition, partie prenante, est un devoir du Gouvernement.

Puis, d'autres commissaires sont intervenus.

M. Yves Cochet a d'abord rappelé que c'était M. Michel d'Ornano, appartenant à l'époque à l'une des formations politiques ayant contribué à la naissance de l'UDF, qui avait signé la directive n° 79/409 CE du 2 août 1979 à l'origine du dispositif « Natura 2000 ». Il a ensuite regretté que le budget du ministère de l'écologie fût en régression sur le plan des crédits comme sur celui de l'action en faveur de l'environnement, estimant qu'un

domaine de cette importance ne méritait pas ce traitement, d'autant qu'avec son enveloppe d'environ un milliard d'euros, il s'agissait d'un ministère déjà faiblement doté en comparaison des autres.

Il a déploré l'apport d'une dotation complémentaire de 140 millions d'euros à l'occasion de la loi de finances rectificative, dans la mesure où cet apport risquait de faire l'objet d'un gel dès janvier 2005, comme cela avait déjà été le cas en janvier 2004. Il a jugé qu'une diminution de l'effectif du ministère de 40 emplois se ressentirait lorsqu'il s'agirait de participer à des réunions d'arbitrage interministérielles, les grands ministères bien représentés numériquement pouvant dès lors plus facilement faire prévaloir leur point de vue.

Il a constaté qu'avec une perte d'un tiers de ses crédits, l'ADEME se trouvait au bord du démantèlement, et privée de tous moyens de mener de réelles politiques, ce qui serait préjudiciable à terme, notamment dans le domaine de la gestion des déchets. S'agissant des organismes en charge de la santé publique, il a qualifié de « nain budgétaire » l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) en comparaison de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Il a noté qu'en dépit de ses efforts, le Ministre n'avait pu obtenir des crédits pour la mise en œuvre de l'idée intéressante des bonus-malus à l'achat de véhicules propres dans le cadre du « plan climat ».

Il a enfin posé deux questions, la première concernant la position du Gouvernement à l'égard de l'inscription, dans le projet de loi sur l'eau, de mesures relatives à la fiscalité sur les excédents d'azote et la seconde sur l'incohérence qu'il y aurait à examiner le projet de loi annoncé sur les OGM avant que la mission commune d'information sur les OGM n'ait terminé ses travaux.

M. Léonce Deprez s'est réjoui du souci du ministre de concilier et réconcilier l'écologie et l'économie, en s'appuyant sur un partenariat entre l'État et les collectivités locales, puisqu'il s'agissait là d'axes d'analyse convergents avec ceux dégagés par la mission d'information sur l'application de la loi littoral qui a rendu ses conclusions en juillet dernier. Il s'est réjoui de la possibilité, ouverte dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, d'élaborer des schémas de cohérence territoriale ayant valeur de schéma de mise en valeur de la mer, ce qui devrait permettre d'appliquer les dispositions de la loi littoral en fonction des spécificités locales, ainsi que des moyens mobilisés à cet effet par le comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 14 septembre dernier. Il a souhaité savoir si le ministère de l'écologie prêterait son concours à leur mise au point. Il a enfin sollicité l'avis du ministre à l'égard de la prolifération des éoliennes sur les côtes de la Manche.

M. Philippe Tourtelier a interrogé le Ministre sur la possibilité d'appliquer le crédit d'impôt de 40 % aux installations photovoltaïques, et sur un éventuel gel des crédits de l'ADEME mobilisés en loi de finances rectificative pour 2004. Il a estimé que la mise en place de tableaux de bord était une bonne idée, et qu'il faudrait l'appliquer au suivi des crédits de la recherche sur l'énergie pour comparer la part consacrée à l'énergie nucléaire et aux énergies renouvelables, ainsi qu'au suivi des coûts réels de l'énergie.

M. Jean-Marc Nudant a souhaité savoir quel concours budgétaire était prévu pour la recherche sur les véhicules propres.

M. François Dosé a expliqué qu'un budget ne devait pas s'apprécier seulement en termes de moyens, mais aussi en termes d'objectifs et de méthodes. S'agissant de l'eau, il a dénoncé la situation de certaines agences de bassin, telle que celle du bassin Rhin-Meuse, qui ne leur permet pas d'honorer les contrats pluriannuels qu'elles ont passés. Il a estimé que la question du changement climatique ne devait pas relever exclusivement du ministère de l'écologie, mais être prise en charge aussi par les autres ministères concernés, comme celui du logement. Il a regretté que l'action de prévention des risques ne bénéficie pas de crédits dédiés notamment pour le démantèlement des centrales et les déchets radioactifs, et a estimé que le stockage des déchets radioactifs devait faire l'objet d'investigation de nature « sociétale ». Il a enfin déploré que l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) n'ait plus de conseil d'administration depuis un an.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a dénoncé la disparition du Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE), obligeant les collectivités locales à prendre en charge directement les opérations d'assainissement des eaux, au risque d'une dégradation de la qualité de l'eau et de l'environnement.

Mme Josiane Boyce a demandé si l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains situés dans un site Natura 2000, votée dans le cadre du projet de loi de développement des territoires ruraux, ferait l'objet d'une compensation de l'État au profit des collectivités locales.

M. André Flajolet a jugé positive la très forte consommation des crédits du ministère de l'écologie et du développement durable et a salué la volonté du ministre de réaliser enfin l'unification de la police de l'eau. Il a également félicité le Ministre pour la mise en place d'une politique vertueuse de prévention des émissions de dioxyde de carbone même si quelques ajustements restent nécessaires.

Il a ensuite souhaité que le Ministre précise s'il est favorable, s'agissant de la politique de l'eau, à la mise en place d'une fiscalité

discriminante à l'égard des comportements contraires à l'objectif de bon état écologique des eaux à atteindre en 2015. Il a également souhaité savoir s'il était envisageable de traiter de manière différente la consommation ponctuelle des clients, d'une part, et les activités structurantes notamment d'aménagement, d'autre part. Il a souligné, d'une manière générale, la nécessité de privilégier une approche préventive plutôt qu'une approche corrective.

Prenant acte des propos du ministre concernant l'éolien, il a souhaité savoir pourquoi la filière photovoltaïque, qui respecte les paysages, n'était pas davantage soutenue.

M. Michel Roumegoux a estimé que trois priorités apparaissaient en matière de protection de l'environnement : la lutte contre l'effet de serre, la politique de l'eau et le recyclage des déchets.

En ce qui concerne la lutte contre l'effet de serre, il a salué les mesures prises en faveur des biocarburants mais a regretté vivement la modestie des investissements réalisés pour développer le fret ferroviaire que la SNCF soutient trop peu. Il a également regretté que l'éolien, filière présentant des faiblesses importantes, soit privilégié par rapport l'énergie solaire.

Il a ensuite estimé que, puisque des économies doivent être réalisées, il conviendrait de redéployer dans des actions plus utiles, par exemple dans le soutien à l'énergie solaire, les moyens excessifs consacrés à gérer la présence des loups dans les Alpes.

Enfin, il a estimé que l'organisation des filières de retraitement des déchets restait insuffisante et qu'il convenait de mettre en place une véritable économie du traitement des déchets au lieu de considérer celui-ci comme un mal nécessaire.

M. François Sauvadet a souligné la nécessité d'utiliser toutes les solutions techniques pour contribuer à la diversification du bouquet énergétique dans le contexte du renchérissement du prix du pétrole. Il a toutefois jugé que le développement de la filière éolienne posait des problèmes spécifiques. Soulignant la nécessité d'éviter un développement anarchique de ces installations, favorisé par l'incitation financière dont bénéficient les communes d'implantation, et de mieux prendre en compte la protection des paysages, il a souhaité la mise en place d'une approche coordonnée mais respectueuse de l'autonomie communale.

Il a ensuite souligné l'attachement de son groupe au principe selon lequel l'argent des usagers de l'eau doit être consacré à la politique de l'eau, principe enfreint, dans le passé, lorsque des prélèvements ont été réalisés sur la trésorerie des agences de l'eau afin de financer d'autres actions y compris l'administration centrale du ministère de l'environnement.

S'agissant des déchets, il a rappelé le rôle central de l'ADEME en matière notamment de promotion du tri sélectif et a souhaité savoir quelles étaient les perspectives de développement dans ce domaine. Il a également souhaité savoir si une action préventive était envisagée pour réduire à la source la production de déchets en réduisant le volume des emballages.

En conclusion, il a estimé que, si les moyens restaient sans doute insuffisants au regard des enjeux, le groupe UDF, appréciant le pragmatisme de l'approche du ministre et sa capacité d'écoute vis-à-vis des parlementaires et de l'ensemble de la population, voterait les crédits de l'écologie et du développement durable pour 2005, M. Jean Lassalle s'abstenant à titre personnel.

En réponse aux différents intervenants, M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable, a apporté les précisions suivantes :

– s'agissant des moyens de l'ADEME, 71 millions d'euros de crédits de paiement étaient prévus par la loi de finances pour 2004. Le projet de loi de finances pour 2005 lui consacre 32 millions d'euros de crédits de paiement, somme à laquelle le projet de loi de finances rectificative pour 2004 ajoutera 130 millions d'euros, les autorisations de programme pour 2005 étant de 200 millions d'euros. Le Premier ministre s'est engagé à ce que les crédits alloués par la loi de finances rectificative pour 2004 ne subissent pas de gels ;

– la réflexion se poursuit sur un dispositif de bonus-malus pour l'achat de véhicules neufs selon leurs performances en matière de protection de l'environnement. Il conviendrait de l'intégrer dans une analyse plus large de la prise en compte de la préoccupation environnementale dans la fiscalité. L'objectif pourrait être d'associer des incitations à l'acquisition des produits les plus vertueux et des taxes pesant sur les produits les plus polluants, dépenses et produits se compensant sans effet macroéconomique ;

– il a été décidé de ne pas créer de taxe sur l'azote dans le projet de loi sur l'eau. Un travail est en cours avec le ministère de l'agriculture pour utiliser l'éco-conditionnalité des aides versées au titre de la politique agricole commune afin de mieux prendre en compte les processus de production et favoriser ainsi notamment les productions et les exploitations employant le moins d'azote ;

– la discussion du projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés ne fait pas obstacle à la conduite d'une réflexion globale sur ce thème par la mission parlementaire ;

– le Gouvernement soutient la disposition votée dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux permettant aux

schémas de cohérence territoriale (SCOT) de comprendre un volet constituant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) ce qui favorisera leur mise en place ;

– l'installation d'éoliennes sur la Manche peut être une solution dans certains cas, mais une réflexion globale est nécessaire dans ce domaine afin de ne pas détruire le paysage français, tout en permettant l'installation d'éoliennes lorsqu'elle représente une solution optimale pour tous.

Le président Patrick Ollier est intervenu pour souligner que la politique énergétique européenne devait prendre en compte la spécificité française que constitue la production d'énergie électrique à 90 % sans émission de gaz à effet de serre ; il a estimé nécessaire d'encadrer l'implantation des éoliennes par des permis de construire, des enquêtes publiques et l'élaboration d'un schéma, par exemple régional, pour définir et organiser les lieux d'implantation.

Le Ministre de l'écologie s'est déclaré d'accord avec ces principes qui peuvent être conciliés avec le respect de l'engagement communautaire pris par la France de développer la production d'électricité d'origine renouvelable, puis a apporté les précisions suivantes :

– le crédit d'impôt de 40 % s'appliquera à l'ensemble des installations fonctionnant avec des énergies renouvelables, y compris l'énergie photovoltaïque ;

– la rentabilité de l'énergie renouvelable serait atteinte dans l'hypothèse où le prix du baril de pétrole atteindrait 70 dollars, plutôt que 50 dollars ;

– les crédits de recherche en faveur des véhicules propres seront doublés en 2005 passant de 20 millions d'euros à 40 millions d'euros ;

– le prélèvement effectué sur les agences de l'eau en 2004 a été important et déresponsabilisant pour ces agences. Mais cette pratique restera exceptionnelle, et les crédits des agences de l'eau ont, dans l'ensemble, été préservés ;

– sur les économies d'énergie dans le secteur du logement, l'effort ne doit pas porter seulement sur la construction de logements neufs, mais aussi sur la rénovation des logements anciens, d'autant que notre consommation moyenne d'énergie est très supérieure à celle d'autres pays situés plus au nord que le nôtre ;

– le conseil d'administration de l'ANDRA est en cours de renouvellement ;

– le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) va intégrer au rang de ses priorités la gestion des déchets nucléaires et y consacrer une partie des moyens importants dont il dispose ;

– la suppression du FNDAE par la loi de finances pour 2004 a conduit à transférer ses ressources aux agences de l'eau, qui les distribueront aux départements dans des conditions identiques aux années précédentes ;

– les exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties applicables aux terrains inclus dans un site Natura 2000 ainsi qu'à certaines zones humides seront compensées par l'État ;

– les dispositifs de fiscalité environnementale sont intéressants dès lors que leur produit est affecté à la protection de l'environnement, ce qui n'a pas été le cas de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dont le produit, d'un montant de 400 à 500 millions d'euros, a été intégré au budget général de l'État. La taxe sur le carbone, qui a été envisagée dans le cadre du plan national de lutte contre le changement climatique a été déclarée inconstitutionnelle, mais cet échec ne doit pas conduire à écarter toute fiscalité écologique ;

– la nécessité de développer sur le long terme l'énergie solaire fait l'objet d'un consensus, en dépit du fait qu'elle est pour l'heure relativement coûteuse ;

– le ministère travaille activement à la gestion des produits en fin de vie. Il existe actuellement plusieurs filières parallèles de traitement, qui se contredisent parfois et posent des problèmes de rentabilité économique ;

– le principe d'une utilisation des produits fiscaux qui peuvent être générés par le secteur de l'eau en faveur de la politique de protection de l'eau ne peut qu'être soutenu ;

– les problèmes liés aux services d'assainissement non collectifs mériteront d'être abordés dans le cadre de l'examen du prochain projet de loi sur l'eau, afin de déterminer, notamment les responsabilités des communes et les moyens qu'elles ont de les remplir.

*

La Commission a ensuite examiné, pour avis, les crédits de l'écologie et du développement durable pour 2005.

Conformément aux conclusions de M. Christophe Priou, rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de l'écologie et du développement durable pour 2005.*

* *
*

Informations relatives à la Commission

La Commission a procédé à la nomination de rapporteurs :

— *M. Jean Gaubert* a été nommé rapporteur pour la proposition de résolution de M. Henri Emmanuelli et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une Commission d'enquête visant à analyser le niveau et le mode de formation des marges et des prix dans le secteur de la grande distribution, et les conséquences de l'évolution des prix sur le pouvoir d'achat des ménages (n° 1871) ;

— *M. Georges Mothron* a été nommé rapporteur pour avis sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, *sous réserve de son dépôt*.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Jeudi 21 octobre 2004***Présidence de M. Édouard Balladur, président***Audition de M. Lakhdar Brahimi, conseiller spécial auprès du secrétaire général des Nations unies**

Remerciant M. Lakhdar Brahimi de sa présence, **le Président Édouard Balladur** a souhaité qu'il fasse part à la Commission des Affaires étrangères de son jugement sur la situation en Irak et en Afghanistan, ainsi que sur les perspectives de voir la communauté internationale rétablir la paix dans ces deux États.

Après avoir salué l'honneur qui lui était fait de s'exprimer devant la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, **M. Lakhdar Brahimi** a fait part de sa crainte de voir ces deux États occuper encore longtemps l'actualité internationale.

Afin de mettre les questions irakiennes et afghanes en perspective, il a, dans un premier temps, souhaité rappeler le cadre dans lequel l'Organisation des Nations unies (ONU) exerçait son action depuis la fin de la guerre froide. L'unanimité de la communauté internationale pour considérer, au sortir de la guerre froide, qu'elle devait se montrer plus active en faveur du maintien de la paix a conduit, dans les années 1990, à une multiplication des interventions des Nations unies dans des situations de crises internes à des États. En effet, à l'inverse de ce qui avait été imaginé, l'ONU intervient le plus souvent, non pas à l'issue d'un conflit opposant deux États, qu'elle aide à mettre en œuvre un cessez-le-feu, mais, au sein d'un même État, entre des parties, y compris non étatiques, soit sur la base d'accords, généralement approximatifs, qu'elle met en œuvre, soit sans qu'existe quelque accord que ce soit.

Dès le début de la décennie 1990, elle effectua ce type d'intervention en Afghanistan, après le retrait des troupes soviétiques, puis dans de nombreux pays, en majorité africains, sans oublier le cas de l'ex-Yougoslavie. C'est d'ailleurs dans cette zone, ainsi qu'au Rwanda et, aujourd'hui, au Congo, que l'Organisation assume ses missions les plus complexes. Les deux interventions en Bosnie et au Rwanda conduisirent

cependant la communauté internationale, dans les années 1995-1996, à s'interroger sur le bien-fondé de ce mode d'action : elle prit alors conscience que la fin de la guerre froide n'avait pas créé les conditions d'intervention escomptées et que le grand discours prononcé, en mai 1991, à la tribune de l'ONU, par le Président George Bush père, sur le « nouvel ordre mondial », était au mieux prématuré. Il devint alors acquis que le monde était entré dans une phase de transition vers ce nouvel ordre – phase dans laquelle il se trouve d'ailleurs encore – et qui se caractérise essentiellement par un certain désordre international. Les événements intervenus en Irak en 2003 ont illustré de manière éclatante les problèmes auxquels était aujourd'hui confrontée la communauté internationale : la fragilité de la situation internationale et l'incapacité de l'Organisation, comme de ses membres, à traiter les problèmes de paix et de sécurité y sont apparues au grand jour, ce qui a d'ailleurs conduit le Secrétaire général des Nations unies à créer un groupe de travail chargé de réfléchir à une réforme du système, dont les recommandations seront transmises à l'Assemblée générale des Nations unies de 2005, année du sixième anniversaire de l'Organisation.

A la lumière de ce rappel de la situation de l'ONU aujourd'hui, M. Lakhdar Brahimi a abordé l'analyse du cas afghan. Si la présence de l'ONU dans ce pays est consécutive à l'intervention américaine dans ce pays, certes non autorisée par le Conseil de sécurité, mais néanmoins approuvée par la communauté internationale dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001, c'est cependant sous les auspices des Nations unies que se sont déroulées les négociations faisant suite à la chute du règne taliban, de même que c'est l'ONU qui a mis en place le dispositif politique ayant permis l'accès d'un gouvernement afghan à la tête du pays. Sans doute ce pays souffre-t-il du péché originel que représenta l'absence des Talibans à la conférence de Bonn sur l'avenir de l'Afghanistan, absence liée à leur rôle dans les événements du 11 septembre 2001 : leur présence aurait, en effet, permis à la situation d'évoluer différemment. Toutefois, celle-ci s'améliore et l'État s'organise petit à petit dans un pays dont il faut rappeler que, même à l'époque de ce qui est considéré comme un âge d'or (années cinquante et soixante), le gouvernement central ne contrôlait pas l'ensemble du territoire. L'élection présidentielle récente s'y est déroulée correctement, ce qui laisse augurer favorablement de la tenue prochaine d'élections législatives, après le printemps 2005.

M. Lakhdar Brahimi a constaté que l'Afghanistan représentait un cas d'école du principe observé ailleurs, selon lequel il n'était plus possible, dans le contexte international actuel, de laisser se dégrader la situation interne d'un État, sans que cette dégradation ne s'étende hors des frontières de ce pays, au-delà même des pays limitrophes. L'interaction entre l'évolution interne d'un pays et son environnement, direct ou non, est patente : à cet égard, les attentats du 11 septembre 2001 sont largement une conséquence directe de l'abandon de

l'Afghanistan, devenu le repaire et le terreau du terrorisme international. De même, le problème du trafic de drogue trouve largement sa source dans ce pays qui, au-delà du fait que la culture du pavot y était traditionnelle, n'était plus gouverné. C'est ainsi que l'Afghanistan produit aujourd'hui 75 % de l'opium produit dans le monde et que l'économie de la drogue y représente plus de 50 % du produit intérieur brut. M. Lakhdar Brahimi a fait part de sa crainte de voir l'Afghanistan devenir un narco-État si des mesures plus actives de lutte contre l'économie de la drogue n'étaient pas prises dans le cadre international. Enfin, la situation afghane a un impact direct sur son environnement immédiat, à savoir l'Iran et le Pakistan. Si ces États exercent sans nul doute une influence sur l'évolution des événements en Afghanistan, ils souffrent également, à l'inverse, du désordre afghan : la drogue touche trois millions de jeunes gens et un million d'armes illégales circulent à Karachi, en provenance directe d'Afghanistan.

En conclusion de son analyse de la situation en Afghanistan, M. Lakhdar Brahimi a souhaité que l'ONU continue à travailler en lien étroit avec la communauté internationale, y compris la France. C'est du Pakistan, dont la situation intérieure est source de nombreuses préoccupations, que dépend toutefois le contrôle des Talibans.

Abordant la situation en Irak, M. Lakhdar Brahimi a estimé en préalable que le régime de Saddam Hussein avait été extrêmement dur, au-delà même de ce que l'on pouvait imaginer. Il n'en demeure pas moins vrai que la décision prise par les États-Unis de renverser ce régime par la guerre est une décision illégale, aux lourdes conséquences, tant sur le plan humain qu'au niveau politique. Cette guerre a même donné un second souffle au fondamentalisme qui progresse de nouveau dans certains pays. La question irakienne vient désormais se surajouter au problème palestinien et déstabilise toute la région.

Après la chute du gouvernement irakien, le Secrétaire général des Nations unies a accepté d'envoyer une mission de l'ONU sur place. L'attentat du 19 août 2003 a suscité une vive émotion au sein du personnel des Nations unies et soulevé de nombreuses questions sur la présence de l'Organisation en Irak et en Afghanistan. A la demande des autorités américaines, qui souhaitaient transférer la souveraineté aux nouvelles autorités irakiennes en juin 2004, le Secrétaire général a cependant accepté d'envoyer des représentants de l'ONU à Bagdad pour accompagner ce processus devant aboutir à la fin de l'occupation militaire. L'ONU a suggéré la création d'un gouvernement provisoire devant remplacer l'administrateur américain et préparer la tenue des élections en 2005.

Contrairement aux prévisions, ce processus de retour à la souveraineté ne s'est pas traduit par une amélioration de la sécurité sur place. Il

y a au contraire une détérioration de cette situation : l'argument selon lequel l'insurrection serait le fait d'éléments étrangers à l'Irak est clairement infirmé et la thèse selon laquelle les États-Unis auraient libéré l'Irak avec le soutien de son peuple est largement battue en brèche. Les autorités américaines n'ont toutefois à ce jour pas tiré les conséquences de l'existence d'éléments patriotes dans l'insurrection, même si le Président Bush a reconnu que celle-ci n'était pas le fait des seuls mouvements terroristes. Le Premier ministre Iyad Allaoui a pour sa part pris des contacts avec les insurgés, mais ils sont restés vains. En poursuivant les combats contre les insurgés, comme à Falloujah, les forces en présence touchent de nombreux civils, ce qui risque de renforcer les rangs de l'insurrection plutôt que de l'affaiblir.

La conférence internationale sur l'Irak, prévue en Égypte les 22 et 23 novembre prochain, devrait constituer l'occasion de créer un groupe informel composé notamment des pays voisins de l'Irak. Ce groupe pourrait utilement accompagner le processus de pacification de l'Irak et il serait souhaitable que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité y soient présents.

Le Président Edouard Balladur a souhaité savoir si le gouvernement actuellement en fonction en Afghanistan prenait des initiatives pour tenter de réduire la place de la drogue dans le PNB. Dans l'affirmative, quelle appréciation M. Lakhdar Brahimi porte-t-il sur ces initiatives ? Par ailleurs, dans quel délai peut-on estimer que l'autorité de M. Hamid Karzai sera suffisamment confortée pour permettre le retrait des forces étrangères ?

Relevant que le coût de la guerre en Irak était de 200 milliards de dollars contre 8 à 9 milliards pour la paix en Afghanistan, **M. Richard Cazenave** s'est demandé s'il ne fallait pas redoubler d'efforts pour renforcer la situation en Afghanistan et dans la région et donc réaffirmer la nécessité d'une présence militaire. A cet égard, il a fait valoir que l'idéologie véhiculée dans les *madrasas* pakistanaises démontrait que l'action devait également porter sur ce pays.

M. François Rochebloine a souhaité savoir quand les résultats de l'élection présidentielle, qui s'est déroulée le 9 octobre 2004 dans d'assez bonnes conditions, pourraient être officialisés ?

M. Lakhdar Brahimi a apporté les éléments de réponse suivants :

– on peut se montrer confiant sur le déroulement du processus électoral en Afghanistan, le principal opposant à M. Karzai, M. Qanooni ne contestant pas le résultat du scrutin ;

– pour lutter contre la drogue, une politique cohérente et un plan à long terme sont nécessaires en Afghanistan, en aidant notamment les

agriculteurs à cesser de cultiver le pavot pour se consacrer à des cultures autorisées. On ne les convaincra pas cependant avec des arguments financiers, les moyens des trafiquants de drogue sont trop importants, mais par la menace de lourdes sanctions pénales. Un espoir réside, en la matière, dans l'attitude nouvelle des forces américaines qui, jusqu'à il y a peu, refusaient de s'en prendre aux producteurs ou aux trafiquants de drogue et acceptaient de soutenir financièrement des seigneurs de la guerre qui collaboraient à la lutte contre le terrorisme, même s'ils étaient notoirement impliqués dans la production et le commerce de l'opium ;

– depuis les années quatre-vingt-dix, par ses interventions, l'ONU a pu parfois faire naître des espoirs excessifs dans les populations, en termes de développement, de démocratie, de santé, d'éducation... Or de tels besoins ne peuvent être satisfaits immédiatement tant ils sont grands dans les pays les plus pauvres. L'ONU a également donné parfois le sentiment erroné, par exemple à Haïti, que l'organisation d'élections suffisait à régler toutes les questions. En Afghanistan, nous devons réduire nos ambitions et, pour reprendre les termes de l'ex-Président haïtien Aristide, si nous permettons à ce pays de passer de la misère à la pauvreté avec dignité, nous aurons réussi une première étape importante. L'essentiel consistera dans un premier temps à instaurer un parlement, une armée, une police – la France et l'Allemagne y contribuent aux côtés des États-Unis – et à débarrasser ce pays du fléau de la drogue ;

– en 2001, l'ONU a souhaité installer la force de maintien de la paix uniquement à Kaboul craignant un rejet de ces troupes étrangères par la population afghane en cas de présence trop massive. Or ces troupes ont finalement été bien accueillies. Pourtant, faute d'accord des États membres, l'ONU n'a pu installer de troupes supplémentaires dans d'autres endroits stratégiques. Si l'on avait répondu à cette demande de l'ONU, la situation en Afghanistan se serait certainement améliorée ;

– au Pakistan, le développement des écoles islamiques – les madrasas – qui existent, d'ailleurs, dans d'autres régions du monde comme en Afrique du Nord, est intervenu lors de l'occupation de l'Afghanistan par l'Union soviétique. Il a fallu créer des écoles pour les enfants des réfugiés afghans au Pakistan, ce qui a été rendu possible grâce à des financements saoudiens. Mais le nombre de ces madrasas - 20 000 aujourd'hui – a vite dépassé les besoins des enfants de réfugiés pour constituer, bien souvent, des foyers de diffusion d'une idéologie extrémiste.

Le Président Edouard Balladur a fait observer que certaines positions précédemment énoncées pouvaient apparaître contradictoires dans la mesure où M. Richard Cazenave s'était prononcé pour un renforcement de la présence militaire en Afghanistan alors que lui-même s'était interrogé sur le

moment où pourrait être envisagé le retrait des forces militaires. Quelle position convient-il d'adopter ?

Estimant qu'il serait fort surprenant que les élections irakiennes prévues pour le début de l'année 2005 se déroulent dans des conditions de calme et de régularité totales, **le Président Edouard Balladur** a demandé à M. Lakhdar Brahimi s'il jugeait qu'elles pourraient être crédibles. Puis il l'a interrogé sur la durée prévisible, légitime et souhaitable de la présence des forces militaires étrangères en Irak. Enfin, dans quels délais une force irakienne de sécurité serait-elle à même de se passer de toute aide étrangère ?

Mme Martine Aurillac a souhaité savoir de quel crédit disposait le gouvernement provisoire actuel dans la reconstruction politique de l'Irak. S'agit-il d'un gouvernement d'apparence ou dispose-t-il d'une vraie assise politique ? Par ailleurs, quelles sont les chances d'arriver à une entente entre Chiites et Sunnites et quelle pourra être la place des communautés chrétiennes ?

M. Jacques Myard a posé la question de savoir si, dans les motivations de l'intervention américaine en Irak, il n'y avait pas, parmi elles, une volonté, inspirée d'une vision messianique et liée à la défense d'Israël, de se retrouver dans une guerre totale. La question qui en découle est la suivante : les Américains « rationnels » seront-ils capables de s'inspirer du processus mis en œuvre par la France en Algérie qui avait consisté à traiter avec la rébellion nationaliste ?

M. Didier Julia a demandé à M. Lakhdar Brahimi s'il partageait son sentiment selon lequel toute solution américaine, dans le contexte actuel, était vouée à l'échec. Les moyens déployés par les États-Unis sont de deux ordres : d'une part la force, les bombardements, d'autre part les affaires, les pétrodollars. Ces deux formes d'approche ne contribuent-elles pas à les éloigner de toute possibilité d'arriver à une solution dans ce pays ? Par ailleurs, si l'ONU joue un rôle en théorie dans ce pays, pratiquement quels sont ses moyens ? L'on peut alors se demander si la solution ne consisterait pas à laisser les Irakiens s'organiser eux-mêmes et à ne les aider que lorsqu'ils nous sollicitent. Enfin, la conférence internationale sur l'Irak qui devrait se tenir en Egypte fin novembre n'aboutira pas si les combattants de la résistance irakienne n'y sont pas associés. Bien que disparates et de natures différentes, ces forces de la résistance sont unies autour d'un certain sentiment patriotique irakien.

M. François Loncle a souhaité savoir pourquoi il n'avait pas été possible, au sortir de l'intervention américaine en Irak, de convoquer pour ce pays une conférence sur le modèle de la conférence de Bonn sur l'avenir de l'Afghanistan. Une fois l'élection présidentielle américaine tenue et quel que

soit le candidat élu, est-il envisageable que l'administration américaine décide de prendre de nouvelles initiatives lors de la conférence internationale d'Egypte pour « sortir du guêpier » où elle se trouve. Enfin, concernant la réforme de l'ONU, peut-on entrevoir quelque espoir dans les années qui viennent de franchir l'obstacle de certaines résistances politiques, notamment américaines ?

M. Loïc Bouvard a souhaité obtenir des informations sur l'ingérence de l'Irak dans la situation en Irak.

Soulignant qu'à l'égard des États-Unis la critique était aisée mais demeurait un art difficile, **M. Hervé de Charette** a estimé qu'il y avait tout lieu de penser qu'après l'élection présidentielle de novembre, les États-Unis définiraient la ligne à suivre pour leur action en Irak et que l'on pouvait s'attendre à des inflexions. Il s'est dit par ailleurs frappé du silence de ceux qui sont en face, qui se contentent de critiquer et d'analyser, mais émettent peu de propositions utiles. Y a-t-il aujourd'hui à l'ONU des réflexions propres à aider les États-Unis et existe-t-il une disponibilité européenne susceptible de favoriser dans la communauté internationale l'émergence de solutions opportunes à la crise irakienne ?

Après avoir constaté que le Premier ministre libanais, M. Rafic Hariri, avait démissionné et refusé de former un nouveau gouvernement, **M. François Rochebloine** a souhaité connaître le sentiment de M. Lakhdar Brahimi sur la situation actuelle au Liban.

M. Lakhdar Brahimi a répondu aux intervenants :

– concernant la perspective de l'organisation d'élections en Irak en janvier 2005, elle est envisageable du strict point de vue technique. Les préparatifs sont à jour pour l'instant. Les Nations unies apportent un soutien à la Commission Nationale Irakienne qui a, elle, la responsabilité d'organiser ces élections et de prendre toutes les décisions y afférentes. A cet égard, les problèmes de sécurité ne peuvent pas être ignorés. Il faudra être en mesure de protéger des milliers de personnes qui constitueront à terme le personnel électoral ainsi que quelque 3000 candidats que leurs familles, dans un contexte marqué par la recrudescence de la violence et des enlèvements. Le problème va donc bien au-delà des réticences, d'ailleurs parfaitement légitimes, des personnels des Nations unies à participer à un processus électoral dont la sécurisation n'est aujourd'hui pas démontrée. De manière générale, en Irak ou dans n'importe quel autre pays en crise, l'organisation d'élections ne devrait pas être perçue comme un objectif en soi, il s'agit d'un élément parmi d'autres d'un processus politique : il faut donc se concentrer sur le succès de ce processus politique. En Afghanistan, par exemple, le report des élections de quelques mois n'a pas posé le moindre problème. L'essentiel, c'est que les parties concernées, la population en général et l'opinion internationale voient

qu'il y a bien un processus politique en cours et que les élections auront bien lieu au moment approprié ;

– sur le retrait des forces américaines d'Irak, il est certain que le problème irakien n'a pas de solution militaire. Tout d'abord, il est nécessaire que le gouvernement Allawi et les forces américaines commencent à amorcer des discussions avec les insurgés. Ensuite, le États-Unis doivent donner des indications qu'ils ne comptent pas s'installer durablement en Irak, en publiant par exemple un échéancier, même conditionnel, du retrait progressif de leurs troupes ;

– s'agissant des forces militaires irakiennes, il est certain que la dissolution de l'armée après le changement de régime a fortement compliqué la situation, alors qu'une telle dissolution n'avait jamais eu lieu lors des précédents changements de régime qu'a déjà connus l'Irak, notamment en 1958. Or, former une armée en partant de zéro est une entreprise particulièrement hasardeuse dans les conditions actuelles. Dans la meilleure des hypothèses, elle demandera beaucoup de temps ; il est donc nécessaire de s'appuyer sur une partie de l'ancienne armée, ce qui aurait d'ailleurs pour conséquence de réduire les effectifs de la Résistance irakienne qui en sont généralement issus. En outre, le renvoi de tous les fonctionnaires baasistes, dans un pays à parti unique, a eu pour conséquence de dissoudre l'ensemble de l'appareil étatique, ce qui explique une grande partie des désordres actuels et du manque d'enseignants, d'ingénieurs ou de médecins ;

– sur le risque de déclenchement d'une guerre civile, il faut admettre que la situation est inquiétante, les fondamentalistes de tout bord cherchant à exacerber les tensions, comme l'ont montré par exemple les attentats qui ont fait 250 morts le jour de la fête de l'Achoura, qui est l'une des principales fêtes chiïtes. Quant aux chrétiens, beaucoup ont déjà émigré et il est à craindre que ce phénomène ne se développe si la situation continue de s'aggraver ;

– l'idée d'une représentation de la résistance irakienne lors de la conférence de Charm el-Cheikh a été évoquée par M. Michel Barnier. Elle sera difficile à concrétiser car comment choisir les interlocuteurs ? Pour autant, il est indispensable, à cette occasion, de faire en sorte que le processus politique en Irak soit beaucoup plus ouvert ;

– l'Iran cherche certainement à accroître son influence en Irak, aussi la stabilisation de la région doit-elle passer par une concertation plus approfondie entre pays voisins de l'Irak et membres du Conseil de sécurité.

– c'est à la fin de l'année que la Commission chargée de réfléchir à la réforme de l'ONU rendra ses recommandations au Secrétaire général, et la réforme du Conseil de sécurité restant le point le plus sensible. Cette

Commission doit encore se réunir – probablement pour la dernière fois – début novembre. La question de la réforme des Nations unies regroupe en fait deux aspects : s’agissant du niveau opérationnel, la question est de savoir comment l’ONU, lorsqu’elle intervient, peut accomplir la tâche que les États membres lui ont confiée. Tel était l’aspect de la réforme de cette institution sur lequel M. Lakhdar Brahimi avait, en 2000, rendu un rapport au Secrétaire général, rapport dont la plupart des recommandations ont fait l’objet de mesures d’application.

– le second aspect de cette réforme est plus radical en ce qu’il concerne la création d’un nouvel ordre international. Tel est le sens du discours prononcé par le Secrétaire général des Nations unies, au cours de la présente session de l’Assemblée générale, dans lequel il a posé la question de l’État de droit international. Cette question se heurte à la situation géopolitique actuelle, sans précédent, caractérisée par la présence d’une hyperpuissance qui doit coexister avec le reste du monde. Le déséquilibre actuel de l’ordre international vient de ce que cette hyperpuissance doit apprendre à vivre avec le reste du monde, et *vice versa*, les deux ensembles devant trouver un *modus vivendi* permettant un travail en commun. Cet objectif sera difficile à atteindre tant que les États-Unis refuseront de se considérer comme un sujet de droit international, susceptible à ce titre de se voir appliquer les règles afférentes, et qu’ils estimeront en revanche que la loi américaine est applicable au reste du monde. Il est à cet égard très révélateur que le Conseil de sécurité ait accepté que toute résolution ayant une incidence financière ne puisse être adoptée qu’après que le Congrès des États-Unis en a examiné les implications sur le budget des États-Unis ;

– le Liban doit profiter de l’attention internationale portée sur lui aujourd’hui pour assainir ses relations avec la Syrie, en surmontant cependant ses propres divisions. La Syrie elle-même ne devrait trouver que des avantages dans une telle évolution de ses rapports avec le Liban.

* *
*

Informations relatives à la Commission

I – *M. Hervé de Charette* a été nommé rapporteur pour la proposition de résolution de MM. Hervé Morin et François Bayrou sur la proposition de règlement du Conseil portant création d'un instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque (E 2643) (n° 1862).

II – Le Bureau de la Commission a décidé la création d'une mission d'information de la Commission des Affaires étrangères sur les relations entre l'Europe et les États-Unis. Elle est composée de *MM. Edouard Balladur, Philippe Cochet, Jacques Godfrain, Jean-Jacques Guillet, François Loncle, Axel Poniatowski, Paul Quilès* et *Rudy Salles*.

III – *M. Bernard Bosson* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires étrangères.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UDF a désigné *M. François Bayrou* pour siéger à la Commission des affaires étrangères (*J. O.* du 29/10/2004).

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mardi 26 octobre 2004***Présidence de M. Guy Teissier, président*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **Mme Évelyne Ratte, secrétaire générale pour l'administration du ministère de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800).**

Mme Évelyne Ratte a souligné que le projet de budget de la défense pour 2005, avec 32,92 milliards d'euros de crédits hors pensions, respectait pour la troisième année consécutive les dispositions de la loi de programmation militaire pour les années 2003-2008. L'enveloppe consacrée aux rémunérations et charges sociales, d'un montant de 14,17 milliards d'euros, sera en progression de 2,5 %. Avec une dotation de 3,55 milliards d'euros, les crédits de fonctionnement augmenteront de 3,12 % tandis que les crédits d'équipement, d'un montant de 15,2 milliards d'euros, seront revalorisés de 2,5 %. Le titre III représentera 54 % des crédits du ministère et le titre V 46 %.

Le secrétariat général pour l'administration (SGA) compte 7 334 emplois, dont 76 % sont civils et 24 % militaires, soit une déflation de 120 postes par rapport à 2003. La grande majorité de ces emplois est localisée dans des services déconcentrés, au sein des directions départementales des anciens combattants notamment, de sorte que 27 % seulement de l'effectif total se trouvent en administration centrale. En 2005, le volume des personnels du SGA va continuer à diminuer, sous l'effet cumulatif du non remplacement de départs à la retraite et de mesures de repyramidage, et ce malgré les transferts dont il sera le bénéficiaire du fait du regroupement sous son contrôle du service historique de la défense.

Les crédits d'investissement du SGA évolueront à la hausse avec des autorisations de programme en augmentation de 21 %, à 155 millions d'euros, et des crédits de paiement en progrès de 29 %, à 182 millions d'euros. Ces crédits permettront, en particulier, d'instituer un fonds interarmées de dépollution et d'approvisionner le fonds pour les restructurations de la défense (FRED) à hauteur de 5 millions d'euros. Ils serviront également au financement du service historique de la défense, à Vincennes, et du service central

d'infrastructures, à Versailles. Ils permettront de restaurer et de mettre hors d'eau le centre de planification opérationnel (CPCO) dont une partie sera transférée au Mont Valérien.

Les dotations en faveur des établissements publics sous tutelle de la défense avoisineront 200 millions d'euros. Elles financeront en particulier le fonctionnement des trois musées des armées, des écoles de la délégation générale pour l'armement (DGA), de l'office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), de l'école polytechnique et de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD). L'office national des anciens combattants (ONAC) et l'institut national des Invalides (INI) bénéficieront respectivement de 49 et 7,2 millions d'euros.

Les objectifs fixés par la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD), dont le coût avoisine 144 millions d'euros, ont été atteints. L'ensemble d'une classe d'âge est désormais reçue, ce qui représente 700 000 jeunes par an. Le contenu des modules a été amélioré ainsi que leur présentation, de manière à rendre le message plus attractif. La détection de l'illettrisme s'améliore : 67 000 cas ont été décelés en 2003 et 32 000 intéressés ont accepté les aides proposées. Depuis février 2003, la JAPD s'est enrichie d'une initiation au secourisme qui connaît un grand succès. Elle représente également un enjeu de recrutement. C'est ainsi que 372 000 fiches individuelles ont été transmises aux différents organismes de recrutement. Certes, le dispositif reste perfectible et les propositions de la mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sont en cours d'examen.

La secrétaire générale pour l'administration a ensuite indiqué que la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) allait profondément modifier la gestion des personnels : les armées devront s'adapter à une gestion non plus seulement en termes d'effectifs, mais également en termes de masse salariale. C'est ainsi que, pour respecter les dotations budgétaires prévues en 2004, il s'est avéré nécessaire de stabiliser les recrutements des armées dès la fin du premier semestre.

En 2005, l'effectif budgétaire du ministère de la défense sera stabilisé à 356 632 militaires. Les seules créations de postes concerneront la gendarmerie, avec 700 emplois supplémentaires, le service de santé des armées, avec 58 postes d'internes et d'infirmiers, et la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), qui bénéficiera de 20 recrutements.

La gestion du volume des personnels civils est soumise aux mêmes contraintes que celle des personnels militaires. Avec un effectif budgétaire total de 96 678 emplois civils, soit une diminution de 1 043 postes budgétaires, le ministère de la défense participera, comme en 2004, à l'effort

général de maîtrise des emplois publics. Cette évolution résulte essentiellement d'aménagements de périmètres qui concernent DCN et le transfert du versement des prestations familiales des commissariats aux caisses d'allocations familiales. De même, le secrétariat général de la défense nationale (SGDN) et l'institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) verront leurs emplois, auparavant mis à disposition par le ministère, intégrés à leurs budgets. Par ailleurs, 192 emplois vacants non financés seront supprimés, 36 emplois transformés et 242 départs à la retraite non remplacés. L'impact de cette diminution nette d'effectifs civils n'obèrera pas les capacités opérationnelles des unités et formations, qui resteront prioritaires. L'accueil au sein du ministère d'agents de DCN et de Giat Industries ne sera pas remis en cause.

Le fonds de consolidation de la professionnalisation, destiné à favoriser le recrutement et à fidéliser le personnel, s'élèvera à près de 57 millions d'euros en 2005. Au titre des mesures d'attractivité, qui atteignent 14 millions d'euros, ce fonds inclut des primes d'engagement, d'un montant de 11 millions d'euros, ainsi que des mesures spécifiques au profit des médecins militaires et des personnels paramédicaux, pour 1,4 million d'euros. Les mesures de fidélisation, qui s'établissent à 43 millions d'euros, comprennent des indemnités de haute technicité reconnaissant les responsabilités exercées par les sous-officiers comptant plus de vingt ans de service ainsi que des primes pour les spécialités critiques. Une indemnité de recrutement pour les trente-six spécialités les plus recherchées a été mise en place le 1^{er} juillet 2003. 11,8 millions d'euros sont consacrés au financement des dispositifs d'orientation et de formation destinés à faciliter la reconversion des militaires.

En 2005, le plan d'amélioration de la condition militaire (PACM) sera doté de 40,1 millions d'euros supplémentaires et permettra de financer la revalorisation des primes de sujétions inhérentes au métier militaire ainsi que des primes de qualification. Aux mesures prévues par le PACM, s'ajoute un volet social de trois millions d'euros, destinés à couvrir certains frais de garde d'enfants et d'aide à l'éducation.

La politique en faveur des réserves a enregistré de substantielles avancées au cours de l'année 2004 : les états-majors des armées ont défini une doctrine d'emploi des réserves dont le format définitif est désormais fixé à 94 000 personnes en 2012, avec pour objectif intermédiaire 68 000 personnes en 2008. 40 000 nouveaux réservistes ont été recrutés en 2004 contre 33 500 en 2003. Le budget consacré aux réserves connaîtra, en 2005, une augmentation de 33 millions d'euros, ce qui permettra une hausse de l'activité des réservistes. Le taux d'activité annuelle moyen, qui s'élève à dix-neuf jours en 2004, devrait atteindre vingt-sept jours en 2008.

Les personnels civils bénéficieront d'un effort financier de 12 millions d'euros, dans la continuité des efforts des deux années précédentes. Ces crédits autoriseront la revalorisation des primes des fonctionnaires ainsi que des mesures de repyramidage, qui améliorent l'attractivité et fidélisent les agents. L'augmentation du nombre de postes proposés au ministère de la défense à la sortie de l'école nationale d'administration constitue un signe positif.

Un dispositif de réservation des emplois au bénéfice des agents touchés par la restructuration des établissements de DCN et de Giat Industries a été mis en place. A ce jour, 133 ouvriers de DCN ont été mutés vers le ministère de la défense, 45 millions d'euros étant prévus dans le projet de loi de finances pour 2005 pour permettre l'accueil de ces personnels. 129 fonctionnaires et 318 ouvriers de la société Giat Industries ont également pu être reclassés au sein du ministère de la défense. 35,1 millions d'euros sont inscrits en 2005 au titre de l'accompagnement du plan social de l'entreprise, dont 12 millions d'euros pour des mesures de repyramidage et 33,1 millions d'euros pour des mesures non reconductibles, telles que les indemnités volontaires de départ.

La stratégie ministérielle de réforme (SMR), mise en œuvre dans tous les ministères, a pour objet d'améliorer les conditions d'exécution des missions du ministère de la défense. Elle tend à clarifier et renforcer les pouvoirs d'arbitrage du chef d'état-major des armées, aussi bien dans le domaine financier que dans la programmation capacitaire. La SMR conduit également à une mutualisation des fonctions de soutien, afin de les inscrire davantage dans une approche interarmées : une direction centrale compétente pour les infrastructures doit être constituée, le réseau des acheteurs sera rationalisé et un schéma directeur des applications informatiques d'administration et de gestion sera élaboré par le secrétariat général pour l'administration.

L'externalisation se poursuivra de façon pragmatique et sans dogmatisme. Un appel d'offres relatif aux véhicules légers de la gamme commerciale est sur le point d'être lancé dans le cadre de la nouvelle procédure de « dialogue compétitif » prévue par le code des marchés publics. La décision sera prise sur la base d'une analyse comparative des différentes offres, mais prendra aussi en compte les conséquences sociales d'une telle externalisation. La gestion de ce parc de véhicules emploie en effet 800 militaires et 200 civils, dont le reclassement devra être conduit avec soin. Des projets d'externalisation portent également sur l'ouverture à la concurrence de la gestion des 12 000 logements domaniaux, actuellement confiée à la société nationale immobilière (SNI), afin d'améliorer la qualité du service rendu, ainsi que des 31 000 logements de la gendarmerie. Sur ces deux projets, il est envisagé de

transférer à l'opérateur la gestion et l'entretien des parcs existants ainsi que la gestion des constructions nouvelles.

D'importantes réformes du commandement interviendront également, qu'il s'agisse de la suppression d'un échelon hiérarchique dans l'organisation de la gendarmerie ou du renforcement des attributions du commandement supérieur outre-mer. L'externalisation sera poursuivie avec l'examen de nouveaux projets concernant l'école interarmées des sports de Fontainebleau, la gestion des véhicules de travaux publics non opérationnels et la formation initiale des pilotes de l'armée de l'air à Cognac. Après les frégates multimissions (FREMM), de nouveaux projets de financements non classiques sont à l'étude ; il s'agit des avions ravitailleurs, des bâtiments de soutien et d'assistance hauturière, du centre d'entraînement en zone urbaine et des véhicules porteurs polyvalents de l'armée de terre. La mise en place d'une formation commune pour les élèves commissaires des trois armées est également envisagée à compter de septembre 2006.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a conduit à la définition des missions, programmes et actions autour de trois objectifs : clarification et renforcement des responsabilités, accroissement de la coordination interarmées et rationalisation des fonctions de soutien. La définition d'indicateurs de performance et la détermination du niveau des budgets opérationnels de programme seront affinées en fonction des résultats obtenus par les différentes expérimentations de globalisation déjà engagées par les armées. Ces expérimentations, qui seront étendues en 2005, concerneront au total près de 26 000 civils et militaires, pour un montant de 870 millions d'euros. La nouvelle nomenclature budgétaire rénove en profondeur les règles de classement des dépenses de l'État. Les dépenses de rémunérations et charges sociales étaient jusqu'ici exprimées hors charges de pensions. Dans un souci de sincérité budgétaire justifiant de regrouper les dépenses de même nature, les pensions seront désormais incluses dans le périmètre des dépenses de personnel. Cette modification explique le gonflement apparent des dépenses de personnel en 2005, à 23,5 milliards d'euros, dont 9,5 milliards d'euros de pensions. En matière d'investissement, les nouvelles règles conduisent à classer dans les dépenses de fonctionnement (titre III au sens de la LOLF) ou les dépenses d'intervention (titre VI) une part importante des crédits jusqu'alors classés en investissement, comme ceux inhérents au maintien en condition opérationnelle des matériels, aux acquisitions des munitions courantes ou encore aux études amont.

Soulignant que 3 000 personnes du bureau du service national concouraient à la mise en œuvre de la journée d'appel et de préparation à la défense, **le président Guy Teissier** a souhaité connaître le coût financier et humain de ce dispositif ainsi que son impact sur le développement d'un intérêt

pour la défense. Rappelant l'accord de principe intervenu entre la ministre de la défense et son homologue italien sur le lancement du programme des frégates multimiissions, il a souhaité avoir des précisions sur le financement de ces bâtiments.

Mme Évelyne Ratte a indiqué que la JAPD coûte en moyenne 150 euros par personne convoquée. Elle présente un intérêt pour le ministère de la défense dans la mesure où les questionnaires remplis par les intéressés, avec l'indication de leur intérêt pour la défense, sont exploités par les bureaux de recrutement. La JAPD constitue souvent l'unique occasion pour ce public d'entrer en contact avec les armées et les visites d'installations militaires connaissent un grand succès. Les questionnaires remplis à l'issue de ces journées révèlent un taux de satisfaction très important. Les jeunes ont comme leurs aînés une bonne opinion de la défense, comme le révèlent les sondages. On peut penser que cette situation n'est pas étrangère à des effets induits grâce à la JAPD.

Le président Guy Teissier a demandé si les modules mis en œuvre à l'occasion de la JAPD permettaient de solliciter les jeunes pour un éventuel engagement dans les réserves.

Mme Évelyne Ratte a confirmé qu'une partie des modules de la JAPD traitait des réserves.

L'accord intervenu entre les ministres de la défense français et italien sur les frégates multimiissions porte sur l'expression commune d'un besoin et la définition d'un montage industriel. Le prix évoqué pour les navires français s'élève à 280 millions d'euros. L'arbitrage sur le recours à un financement non classique, obtenu au plus haut niveau, n'est intervenu qu'en juin dernier. Plusieurs pistes sont encore envisagées, la plus intéressante semblant celle d'un paiement différé porté par un consortium bancaire. L'État ne doit pas être perdant : le surcoût lié au paiement des intérêts doit avoir une contrepartie, qu'il s'agisse de la rapidité de livraison, d'un engagement sur la maintenance ou de la perspective d'un gain financier.

Le président Guy Teissier a demandé si, dans ces conditions, la commande d'une série complète permettrait de revoir à la baisse le prix évoqué de 280 millions d'euros.

Mme Évelyne Ratte a confirmé que le projet actuel porte sur une livraison de huit bâtiments.

M. René Galy-Dejean a noté que la journée d'appel et de préparation à la défense avait, à l'origine, pour objet principal de maintenir une forme de lien entre la Nation et ses armées. Depuis lors, d'autres objectifs ont été ajoutés à cette journée, tels que la constitution d'un vivier de recrues

potentielles ou l'initiation au secourisme. Compte tenu du contexte budgétaire contraint et des difficultés de l'armée de terre en matière d'effectifs, il est sans doute nécessaire de s'interroger sur la pertinence du maintien de la JAPD au regard des redéploiements d'effectifs que sa suppression pourrait permettre.

Jusqu'à présent, la gestion des logements des militaires dépendait indirectement du ministère de la défense par l'intermédiaire de la société nationale immobilière (SNI), ce qui était de nature à rassurer les personnels. Il existe désormais un risque que se développe un sentiment d'abandon si l'ensemble des tâches de gestion, d'entretien, voire d'affectation des logements était confié à des prestataires extérieurs.

Mme Évelyne Ratte a souligné que l'externalisation de la gestion des logements militaires devait être gérée avec prudence, car, même si la SNI était parfois critiquée sur certains points, l'utilité de son action était reconnue par la communauté militaire. L'appel d'offres comprendra un cahier des charges adapté aux besoins, notamment en matière de loyers. La mise en concurrence présentera des avantages, notamment au regard de la qualité de certaines prestations actuelles. Il conviendra de maintenir une proximité réelle dans la gestion en prévoyant un pilotage régional. Il ne s'agit aucunement de remettre en question l'un des éléments constitutifs de la condition militaire.

* *
*

Mercredi 27 octobre 2004

*Présidence de M. Gilbert Le Bris, vice-président,
puis de M. Guy Teissier, président*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu des **représentants des syndicats des personnels civils de la défense.**

M. Charles Sistach, secrétaire général de la fédération syndicaliste FO de la défense, des industries de l'armement et des secteurs assimilés, a indiqué que les six fédérations syndicales FO, CFDT, CGT, UNSA, CFTC et CGC avaient décidé de présenter une déclaration commune sur le projet de budget pour 2005 et sur les conditions d'exécution du budget 2004. Elles ont unanimement rejeté les nouvelles mesures de restructurations qui concerneront 2 138 personnels et qui s'ajoutent aux 3 700 suppressions d'emplois de Giat Industries et aux 800 de DCN. L'an dernier, l'ensemble des fédérations syndicales avait souligné la nécessité impérieuse d'embaucher et avait regretté l'absence de mesures catégorielles concernant les personnels civils. Si la ministre de la défense a accepté le recrutement de 300 ouvriers de l'État pour l'année 2004, aucun de ces personnels n'a encore été recruté à ce jour. Le cabinet de la ministre fait preuve d'une évidente mauvaise volonté dans l'application de cette décision. Les responsables militaires ont profité du manque de personnels civils pour affecter des soldats sur des postes initialement dévolus à des fonctionnaires ou à des ouvriers, en contradiction avec l'esprit de la professionnalisation des armées. De nombreux militaires affectés à des tâches administratives n'occupent pas, de toute évidence, des fonctions projetables. En 2003, les dispositions catégorielles n'ont permis qu'à trente-trois fonctionnaires, sur 8 000 qui en remplissaient les conditions, de passer de la catégorie C à la catégorie B. Cet exemple illustre l'absence de reconnaissance à l'égard des personnels civils qui se traduit par un manque de promotion sociale.

En 2004, seulement 14,26 millions d'euros ont été prévus pour des mesures catégorielles, montant à comparer aux 25 millions d'euros d'intérêts moratoires versés par le ministère de la défense à ses fournisseurs au cours des neuf premiers mois de l'année 2004.

Les fédérations syndicales émettent les plus grandes réserves sur le développement des financements innovants et la politique d'externalisation, ces deux pratiques induisant des effets directs et négatifs sur les effectifs civils. Les fonctions régaliennes de défense sont incompatibles avec une dépendance vis-à-vis d'organismes financiers, comme cela est prévu pour le financement des frégates multimissions (FREMM) ou de l'avion ravitailleur. L'ouverture du

capital de DCN, que les organisations syndicales et les représentants du personnel ont apprise par voie de presse, relève de cette politique d'abandon des missions régaliennes ; dix-huit mois auront suffi à faire évoluer les établissements du statut d'arsenal à celui d'entreprise nationale, puis à celui d'entreprise de droit privé.

En considérant que l'externalisation ne concerne que des fonctions qui ne relèvent pas du cœur du métier militaire, la ministre néglige le rôle de soutien aux armées joué par les personnels civils. Ainsi, l'externalisation de l'entretien de la gamme de véhicules commerciaux concerne directement près de mille civils, dont une majorité ne pourra être reclassée.

La politique de restructurations permanentes a fait baisser en dix ans les effectifs civils du ministère de la défense de 145 000 à 85 000 personnes. Face à ces très fortes contraintes, le projet de budget pour 2005 prévoit 87 millions d'euros de mesures de fidélisation des personnels, dont 43 millions d'euros destinés à l'amélioration de la condition militaire et 13 millions d'euros seulement pour les personnels civils. Ces crédits spécifiques aux personnels civils sont en diminution par rapport à 2004, année pour laquelle 14,26 millions d'euros étaient inscrits. Cette baisse, parfaitement inacceptable, se traduit par des retards dans l'avancement.

La réduction des effectifs de personnels civils est constante et ce ne sont pas les 300 embauches d'ouvriers de l'État qui permettront de pallier les manques récurrents. Dans le même temps, le ministère de la défense recrute 35 000 militaires par an pour des contrats de courte durée, une partie de ces militaires étant affectée à des postes relevant normalement de personnels civils.

Si le projet de budget pour 2005 s'inscrit bien dans le cadre de la loi de programmation militaire, on note toutefois une continuité dans la politique de restructuration et de déflation d'effectifs. Les quelques très rares et faibles évolutions des régimes indemnitaires et la quasi-absence de promotion interne sont révélateurs du manque de considération à l'égard des personnels civils. Dans la continuité de ce qui a été réalisé jusqu'à présent, seul le facteur technique est retenu, l'amélioration de la condition des personnels civils et leur reconnaissance passant une nouvelle fois au second plan.

M. Gilbert Le Bris, président, a souhaité avoir des précisions sur l'ampleur des affectations de personnels militaires sur des postes normalement dévolus à des civils.

S'exprimant au nom de la fédération FO, **M. Charles Sistach** a souligné que, depuis dix ans, les personnels civils du ministère de la défense ont fait face aux restructurations, aux fermetures d'établissements et à une absence d'embauches qui ont ramené leur nombre de 145 000 à 85 000. La professionnalisation aurait dû conduire à une augmentation des tâches de

soutien aux armées assurées par du personnel civil, afin de permettre aux militaires de se concentrer sur leur fonction de projection. Au contraire, de plus en plus de militaires occupent des postes théoriquement dévolus aux civils, comme jardiniers, maçons, barmen, mécaniciens... Cette pratique, très éloignée de l'esprit initial de la professionnalisation, n'est sans doute pas la meilleure manière d'utiliser les deniers publics.

M. Jean-Yves Placenti, au titre de l'union nationale des syndicats autonomes (UNSA-défense), a indiqué que l'UNSA condamnait ces pratiques depuis longtemps et avait établi une estimation partielle du coût de l'utilisation des militaires pour des postes non opérationnels ou projetables. Pour deux corps clairement identifiés par les documents budgétaires, les officiers du corps technique et administratif de l'armement et ceux du corps technique et administratif de la gendarmerie, le remplacement des militaires par des civils de même niveau représenterait 3,5 millions d'euros d'économie. Or, ces deux corps ne comptent respectivement que 222 et 174 personnes, ce qui donne un aperçu des gisements considérables d'économies potentielles eu égard au nombre élevé d'officiers, sous-officiers et militaires du rang occupant des fonctions qui ne sont pas militaires par essence.

M. Didier Duret, secrétaire général adjoint de la fédération nationale des travailleurs de l'État CGT, a souhaité alerter les membres de la Commission sur le manque de recrutements, notamment dans les établissements de soutien. Six mille emplois inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004 n'ont pas été réalisés. La réforme de la délégation générale pour l'armement (DGA) soulève des interrogations quant à l'avenir du service de maintenance aéronautique. Ce service est géré au jour le jour, sans aucune perspective de charges avant 2008. Les trois ateliers industriels aéronautiques (AIA) risquent de se retrouver au-dessous du seuil d'effectifs de viabilité dès 2005. Cette situation est la conséquence de la volonté de désengager la DGA de son activité industrielle, politique déjà menée depuis une quinzaine d'années et qui a conduit à la création de Giat Industries et à la transformation de DCN. Le pire est donc à craindre, malgré les 19 millions d'euros injectés par l'armée de l'air pour l'atelier industriel aéronautique de Clermont-Ferrand.

L'empressement à vouloir privatiser DCN ne répond pas non plus aux enjeux industriels et sociaux. Dix-huit mois auront suffi pour transformer cette direction en société de droit privé. Or, qu'il s'agisse des frégates multimissions ou du second porte-avions, la maîtrise d'œuvre risque d'échapper à DCN, puisque c'est Armaris qui jouera ce rôle pour le programme des frégates alors qu'une collaboration franco-britannique est mise en place pour la réalisation du second porte-avions. Aucun plan de charge n'est prévu à ce jour pour l'arsenal de Brest et la production sera probablement éparpillée sur plusieurs sites. Par ailleurs, l'utilisation probable d'une loi de finances

rectificative pour ouvrir le capital de DCN n'est pas une pratique saine alors que sont en jeu des questions de souveraineté nationale et l'avenir de plusieurs bassins d'emploi.

M. Jacques Lepinard, secrétaire général de la fédération établissements et arsenaux de l'État - CFDT, a indiqué que les effectifs budgétaires civils avaient chuté de 145 000 à 100 000 emplois en quelques années. Les effectifs réalisés sont encore inférieurs de 6 000 à ce dernier chiffre. La ministre a indiqué aux syndicats que le besoin était désormais stabilisé à hauteur de 100 000 emplois civils. Cependant, il existe sur ce point une différence d'approche entre le ministère de la défense et celui de l'économie, des finances et de l'industrie et il n'est pas sûr que la ministre de la défense ait les moyens de réaliser les emplois annoncés. La stratégie ministérielle de réforme et la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) vont également affecter le personnel civil. Le regroupement des services d'infrastructure va faire perdre des emplois à la direction centrale du génie. L'externalisation du parc domanial de la gendarmerie fera chuter de 30 % le plan de charge du génie. La fongibilité asymétrique des crédits prévue par la LOLF permettra des transferts des crédits de personnel vers les crédits d'équipements. Une perte importante d'emplois civils est donc à prévoir. Si le Parlement est persuadé que les emplois civils constituent une composante nécessaire du ministère de la défense, il devra se doter d'indicateurs pour pouvoir contrôler ces transferts.

M. Denis Lefebvre, président de la fédération CFTC des personnels civils du ministère de la défense, s'est interrogé sur l'indépendance de la France en matière de défense. L'évolution des politiques d'acquisitions, notamment dans un cadre transatlantique, conduit à se demander si, à l'avenir, la France n'achètera pas du matériel américain. Les restructurations, qui prennent place dans un contexte de crise de la fonction publique, augmentent le désarroi des personnels civils.

M. Vincent Hacquin, au nom de la fédération CGC de l'encadrement civil de la défense-FECD, a souligné les différences de statut entre les personnels civils et militaires, relevant qu'un militaire revient largement plus cher qu'un employé civil. Les dépenses en rémunérations et charges sociales, très élevées en 2004, ont conduit le Gouvernement à puiser dans les crédits d'équipement. Avec autant de généraux en France que de colonels au Royaume-Uni, les armées sont-elles encore opérationnelles ? Alors que de nombreux postes civils sont menacés dans le domaine du soutien, le seul remplacement des militaires non-opérationnels par des fonctionnaires permettrait un quasi-doublement des effectifs civils au sein du ministère.

Le président Guy Teissier a fait part de sa surprise devant le décalage entre les déclarations des syndicats et les réalités constatées sur le

terrain. Reconnaissant qu'un emploi militaire coûtait plus cher qu'un emploi civil, il a rappelé que cette différence statutaire était fondée sur les sujétions plus importantes imposées aux militaires, notamment en matière de disponibilité. Lorsque des économies sont possibles, il faut essayer de les réaliser, mais pas au détriment du caractère opérationnel des forces.

Il est faux d'affirmer que la construction des frégates multissions (FREMM) échappera à DCN puisque le contrat d'entreprise signé par l'État stipule le contraire. Même si la maîtrise d'œuvre est confiée à Armaris, ce sont les employés de DCN à Lorient qui travailleront. L'ouverture du capital de DCN ne constitue pas une privatisation puisque l'État demeurera actionnaire majoritaire. La société Thales, pressentie pour entrer dans le capital de DCN, est elle-même détenue à 32 % par l'État.

Les restructurations industrielles, parfois douloureuses, ne visent qu'à sauver l'emploi national. Il est impérieux de constituer des groupes européens capables de faire face à la concurrence asiatique et américaine. Sans la constitution d'EADS, aucune entreprise aéronautique européenne n'aurait pu défier Boeing. La transposition de cet exemple au domaine naval ou terrestre doit être méditée. L'État soutient activement Giat Industries en achetant le char Leclerc payé par avance, mais rarement livré dans les délais, ou en commandant le véhicule blindé de combat d'infanterie. L'achat du canon Caesar, non prévu par la loi de programmation militaire, procède de la même volonté d'aider Giat Industries, mais tous les partenaires doivent coopérer et les matériels confiés à l'entrepreneur pour rénovation, comme l'AMX 10 RC, doivent être traités dans les délais prévus.

La représentation nationale prend en considération les personnels civils indispensables à la défense du pays et demeure attachée à l'indépendance de la France. D'ailleurs, les commandes de matériels majeurs, tels que les chars Leclerc, le VBCI, le Rafale, les navires sont réalisés par les entreprises nationales. Le *Mistral*, deuxième plus gros bateau de la flotte française, construit certes dans les chantiers privés de Saint-Nazaire, a été livré un mois à l'avance et a coûté à l'État 30 % de moins que prévu.

M. Jean-Michel Boucheron a salué la présentation d'un texte commun aux organisations syndicales, garant d'une bonne efficacité. Deux idéologies sont à rejeter dans le domaine de la défense, le tout externalisation et le tout étatique, qui constituent chacune une impasse. Les projets doivent être examinés de façon pragmatique et il serait bon que les organisations syndicales puissent alerter la représentation nationale lorsqu'une externalisation paraît compromettre le caractère opérationnel des forces. Certaines restructurations ont conduit à de grandes réussites, telle celle qui a abouti à la création du groupe EADS. Conserver une DCN franco-française, détenue par l'État, serait le meilleur moyen de courir à l'échec, ce que souhaitent d'ailleurs certains de

ses concurrents. En dehors du respect du statut des personnels et du maintien de chaque employé sur son lieu de travail géographique, l'avenir de DCN ne doit pas faire l'objet de tabou. Une externalisation réussie sous-entend un dialogue social permanent avec les représentants syndicaux. La concertation est-elle de bonne qualité au sein du ministère de la défense ?

M. Jean-Louis Bernard a contesté les critiques concernant un supposé manque de considération envers les personnels civils, en rappelant que la ministre s'était, à de nombreuses reprises, montrée attachée à l'écoute de tous les personnels du ministère de la défense.

La création de la structure intégrée de maintien des matériels aéronautiques de défense (SIMMAD) a permis de redresser le taux de disponibilité des différentes flottes aériennes qui est passé d'un peu plus de 50 % en 2000 à 63,5 % en 2004. Il semble que le recours à des opérateurs privés soit parfois nécessaire et les résultats obtenus ne contredisent pas, en tout cas, cette option.

S'agissant des « financements innovants », terminologie qui semble faire peur, le recours du Royaume-Uni, pourtant très soucieux de son indépendance, à ce moyen pour financer sa future flotte d'avions ravitailleurs ouvre des perspectives intéressantes pour l'armée de l'air française, qui connaîtra le même besoin à brève échéance, en raison du vieillissement et de l'obsolescence de plusieurs de ses appareils actuellement en service. Deux offres ont été soumises au ministère de la défense, qui les étudie en prenant soin de veiller à la meilleure satisfaction du besoin opérationnel.

M. Charles Sistach a rappelé que de nombreux personnels civils à statut public se trouvaient remplacés par des personnels militaires. Il a recensé, à titre d'illustration, 501 postes de secrétariat, de gestion et même d'ouvriers, qui pourraient être occupés par des civils, mais qui sont pourvus par des militaires, dans la seule région de Lille. Il a aussi cité le remplacement de 22 mécaniciens civils par 22 militaires au Mans et a évalué à 51 emplois le nombre de postes de personnels civils supprimés à Muret, en sus de la suppression de quelque 300 emplois par Giat Industries dans l'agglomération toulousaine et alors que, concomitamment, 241 militaires seront redéployés dans la région.

Si la productivité de Giat Industries a diminué, 75 % des retards constatés sont dus à des problèmes purement techniques. Le dialogue social au sein du ministère de la défense était jusqu'à présent inexistant, les organisations syndicales se trouvant le plus souvent mises devant le fait accompli et ne pouvant, par conséquent, saisir la représentation nationale des problèmes soulevés par certains projets d'externalisation. La ministre de la défense a certes proposé d'élaborer une charte du dialogue social au sein du ministère,

mais les structures de concertation existent déjà et il suffirait seulement de les saisir.

Le manque de considération envers les personnels civils est surtout ressenti au sein des établissements où les responsabilités ont trop souvent tendance à échapper aux civils au profit des militaires ; il existe manifestement un décalage entre ce que le ministère de la défense présente aux parlementaires et la situation sur le terrain. En outre, les perspectives de promotion sociale sont totalement absentes : ainsi, cette année, aucun concours n'est prévu pour permettre à des agents de catégorie B ou C d'être promus dans les catégories supérieures.

M. Jacques Lepinard a souligné que, si le programme des frégates multimitations figurait dans le contrat d'entreprise conclu entre l'État et DCN, sa maîtrise d'œuvre avait été confiée à Armaris. Or, à ce jour, les crédits nécessaires n'ont pas été débloqués pour permettre au chantier de Lorient de préparer la phase de construction et la société Thales envisage de faire réaliser tout ou partie des coques dans un chantier naval étranger afin de diminuer les coûts.

Le président Guy Teissier a fait remarquer que DCN et Thales détiennent chacun 50 % du capital d'Armaris, ce qui permet à DCN de défendre ses intérêts.

M. Jacques Lepinard a insisté sur les inquiétudes que susciterait le choix d'un chantier naval étranger pour la réalisation de la coque des frégates. Si la logique de recherche de profit maximum de Thales prévalait, le site de Lorient paierait sans doute lourdement un tel choix. Giat Industries connaît certes des problèmes dans la livraison des chars Leclerc, mais il convient de rappeler également que le contrat d'entreprise prévu pour cette société mentionne pour 2004 une commande de 72 canons Caesar qui n'a pas encore été passée à ce jour, ainsi qu'une rénovation des canons de 105 millimètres, qui elle non plus n'a pas été notifiée.

Le président Guy Teissier a rappelé que la commande de canons Caesar, matériels de grande qualité, n'était pas inscrite dans la loi de programmation militaire et avait récemment été décidée autant pour des besoins opérationnels que pour aider au redressement de Giat Industries. Il a confirmé que cette commande serait notifiée avant la fin de l'année.

M. Jacques Lepinard a ensuite fait valoir que la viabilité d'une entreprise d'armement dépendait des crédits de recherche-amont dont elle dispose pour préparer son avenir et que Giat Industries n'avait perçu que 25 % de l'enveloppe prévue à cet effet pour 2004. En matière de maintien en condition opérationnelle des matériels de l'armée de l'air, le fait que le directeur de la SIMMAD n'affecte pas les crédits nécessaires à l'atelier

industriel aéronautique de Clermont-Ferrand se traduira par une perte de 250 000 heures de travail pour cet établissement et aura des conséquences sur la disponibilité des matériels, puisque quatre Mirage 2000 et trois Transall ne pourront pas être révisés en 2005.

M. Jean-Louis Bernard a jugé hasardeux de faire, aujourd'hui, des pronostics sur ce que sera la disponibilité des appareils de l'armée de l'air en 2005.

M. Erick Archat, secrétaire général adjoint de la fédération CTFC des personnels civils du ministère de la défense, a rappelé que la suspension de la conscription, en 1997, avait pour objectif affiché de recentrer les militaires sur des fonctions opérationnelles, mais que le rôle et la place des personnels civils n'avaient pas été clairement définis. Or, désormais, les personnels civils de la défense voient leurs secteurs d'activité engagés dans une lourde phase de restructuration. C'est notamment le cas des infrastructures, confiées pour 70 % à des civils, qui pâtiront inévitablement des décisions d'externalisation. Parallèlement, de plus en plus d'emplois de personnels civils sont occupés par des militaires. De nombreux personnels civils expriment des inquiétudes quant à la pérennité de leur emploi, alors même que le ministère de la défense n'a pas été au bout de la logique de recentrage des militaires sur leurs fonctions opérationnelles. Le dialogue social est largement insuffisant, les syndicats n'étant pas informés en amont des décisions. C'est notamment le cas pour la mise en place de la stratégie ministérielle de réforme qui aura pourtant des incidences sur l'emploi des personnels civils. La ministre de la défense, qui a reconnu cet état de fait, a proposé d'élaborer une charte du dialogue social, alors qu'il suffirait d'utiliser les institutions représentatives qui existent déjà.

M. Jean-Yves Placenti a relevé le manque de considération apportée aux représentations syndicales. Aucune réponse n'a été apportée à une demande d'information sur les travaux accompagnant l'entrée en vigueur de la LOLF, qui aura pourtant des conséquences lourdes sur l'organisation du ministère et de ses personnels. Les différences de traitement importantes qui subsistent entre les personnels militaires et les personnels civils sont mal vécues par ces derniers.

M. Didier Duret a souligné que la situation difficile dans laquelle se trouve aujourd'hui Giat Industries résulte des politiques successives mises en œuvre par les pouvoirs publics. Le plan Giat 2006 conduira à ramener les effectifs à 2 600 personnes, ce qui transformera la société en une PME incapable d'honorer des commandes importantes. La représentation nationale porte aussi une part de responsabilité dans la situation actuelle de l'entreprise.

Dans le domaine naval, les Chantiers de l'Atlantique ont vocation à réaliser des navires pour la marine marchande, et non à réduire la charge de

travail de DCN en produisant des bâtiments militaires. La CGT est favorable à la mise en œuvre de coopérations européennes, mais cette orientation doit s'accompagner du maintien du statut de DCN. L'annonce par la ministre de la défense de l'ouverture du capital de DCN à un moment où l'entreprise commence à se défaire des activités relevant de son cœur de métier semble traduire une volonté politique de détruire l'industrie d'armement nationale. La CGT est disposée à discuter de l'évolution des capacités et des technologies de l'industrie de défense française et propose la tenue d'une conférence ministérielle sur ce sujet, réunissant les acteurs syndicaux, industriels et politiques.

Le président Guy Teissier a indiqué que le discours de la CGT n'évolue pas et s'avère finalement très conservateur, alors même que le monde a changé et que les entreprises doivent répondre à un impératif de compétitivité. Des efforts considérables sont réalisés en faveur de Giat Industries, le coût total de ses recapitalisations s'élevant à plus de 3,2 milliards d'euros depuis sa création.

M. Michel Voisin a souligné à son tour le conservatisme du discours de la CGT. Ainsi, à la suite de la chute du mur de Berlin, les commandes de chars Leclerc sont passées, par paliers successifs, de 1 400 à 406 unités, ce qui a entraîné inéluctablement une diminution de la charge de travail de Giat Industries. Cet état de fait devait être pris en compte, en conduisant à une évolution des structures. De surcroît, Giat Industries pourrait être davantage compétitif s'il avait conservé son esprit d'entreprise, qui s'est malheureusement étiolé.

M. Erick Archat a indiqué qu'il n'était pas cohérent de procéder au regroupement des fonctions d'infrastructures au sein d'une même direction juridique centrale, alors même que les organismes régionaux qui lui sont directement liés sont gérés par les différentes armées. Dans le même temps, la mise en concurrence de la société nationale immobilière (SNI) et l'externalisation de la gestion des logements des gendarmes conduiront à la suppression de postes de personnels civils, ce que le ministère de la défense refuse de reconnaître.

Le président Guy Teissier a répondu que l'externalisation de la gestion du patrimoine immobilier des gendarmeries permettra d'affecter 1 200 gendarmes à des missions opérationnelles. Il est toutefois souhaitable que ce processus d'externalisation reste pragmatique, la gendarmerie devant conserver un certain regard sur la gestion de ses logements.

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Jeudi 21 octobre 2004***Présidence de M. Michel Bouvard, vice-président*

M. Augustin Bonrepaux a rappelé la demande qu'il a faite en vue d'obtenir les données relatives au potentiel financier et au potentiel fiscal des départements, de même que l'application pour chaque département des critères permettant de le considérer comme un département urbain ou rural.

Le **Rapporteur général** a indiqué que des tableaux comparant le potentiel financier, qui servirait désormais d'indicateur principal dans la répartition des dotations de péréquation, et le potentiel fiscal, qui tient actuellement ce rôle, pour chaque département afin de mieux mesurer les conséquences de la réforme des dotations proposées dans le présent projet de loi de finances seront très prochainement communiqués aux membres de la Commission. En outre, ont été publiés dans le Feuilleton (n° 288) du 21 octobre 2004 trois rectificatifs aux tableaux publiés dans le tome II du Rapport général (n° 1863).

M. Augustin Bonrepaux s'est interrogé sur la logique conduisant à faire désormais bénéficier la Haute-Savoie de la dotation de péréquation urbaine tandis que la Savoie bénéficierait de la dotation de fonctionnement minimale.

Le **Rapporteur général** a rappelé que la qualification de département urbain résulte de deux conditions cumulatives : une densité de plus de 100 habitants au kilomètre carré et un taux d'urbanisation supérieur à 65%. C'est le cas pour la Haute Savoie, non pour la Savoie.

Statuant, en application de l'article 91, alinéa 9, du Règlement, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, la Commission des finances, de l'économie générale et du plan a poursuivi l'examen des amendements à la **première partie du projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800)**.

Après l'article 2 :

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-224 présenté par M. Pascal Terrasse, tendant à transformer en crédit d'impôt la réduction d'impôt accordée au titre des cotisations syndicales, afin que les personnes non imposables à l'impôt sur le revenu bénéficient de cette mesure ;

– l'amendement n° I-225 présenté par M. Pascal Terrasse, faisant passer le taux de la réduction d'impôt accordée au titre des dépenses afférentes à la dépendance de 25% à 50% et revalorisant son plafond de 3.000 euros à 10.000 euros ;

– deux amendements n^{os} I-261 et I-262 présentés par M. Pascal Terrasse, tendant à demander au Gouvernement de déposer, en annexe au projet de loi portant règlement définitif pour 2004, un rapport sur l'efficacité en termes de créations d'emplois de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, précisant notamment le nombre total d'emplois créés et la part en leur sein des emplois à plein temps ;

– l'amendement n° I-263 présenté par M. Pascal Terrasse, tendant à transformer en crédit d'impôt la réduction d'impôt accordée au titre des frais de scolarité des enfants poursuivant des études secondaires ou supérieures, de façon à en faire bénéficier les ménages non imposables à l'impôt sur le revenu ;

– l'amendement n° I-257 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à augmenter de 66% à 70% le taux de la réduction d'impôt au titre des dons faits par les particuliers, dans la limite de 600 euros, effectués au profit des organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent à la fourniture gratuite de soins à des personnes en difficulté et tendant, en outre, à transformer cette réduction en crédit d'impôt, afin de ne pas réserver le bénéfice de l'incitation fiscale aux seuls ménages imposables.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué que ces organismes, au premier rang desquels les Restaurants du Cœur, vont être confrontés, en raison de la forte augmentation de la pauvreté et de l'exclusion à laquelle mène depuis deux ans la politique de la majorité, à des besoins que le rythme actuel des dons ne permet pas de financer. Il faut en effet rappeler que l'article 1^{er} de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations avait porté de 50 à 60% le taux de la réduction d'impôt au titre des dons, ce qui aboutissait à aligner ce taux sur celui applicable aux dons réalisés au profit des organismes procédant à la fourniture gratuite de repas, et réduisait de fait l'incitation fiscale particulière dont bénéficiaient auparavant ces derniers dons. Sensibilisée, en particulier par l'opposition, aux effets pervers de cette

mesure, la majorité a, dans l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003), relevé à 66% le taux applicable à ces dons. Cette mesure partielle est cependant insuffisante pour encourager efficacement ces dons et appelle un effort supplémentaire du législateur.

Le **Rapporteur général** a estimé qu'il est encore trop tôt pour mesurer l'effet du relèvement du taux de réduction décidé lors du collectif pour 2003 et émis un avis défavorable, invoquant la nécessaire stabilité législative.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que la réduction d'impôt n'est qu'un instrument parmi d'autres pour encourager le développement des services d'urgence aux plus démunis. L'expérience locale montre l'étendue des possibilités qui s'offrent aux élus déterminés à venir en aide aux plus défavorisés et à soutenir les associations comme les Restaurants du Cœur.

La Commission a *repoussé* l'amendement I-257.

Elle a ensuite repoussé l'amendement n° I-258 présenté par M. Jean-Claude Viollet, tendant à instaurer un crédit d'impôt au profit des personnes travaillant bénévolement dans des organismes à but non lucratif, dont le montant serait égal à 60% du coût du travail bénévole déterminé en multipliant le nombre d'heures de travail bénévole exercées par le taux horaire du SMIC.

Article 7 : Aménagement du régime fiscal applicable aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité :

La Commission a *repoussé* :

– les amendements identiques n^{os} I-447 et I-232 présentés par M. Pierre Lellouche, tendant, pour déterminer l'assiette des droits de mutation à titre gratuit, à aligner le montant de l'abattement applicable sur la part du partenaire lié au donateur ou au testateur par un PACS, actuellement fixé à 57.000 euros, sur celui applicable sur la part du conjoint survivant, soit 76.000 euros ;

– l'amendement n° I-283 présenté par M. Patrick Bloche, tendant à appliquer aux droits de succession entre partenaires liés par un PACS les tarifs applicables aux successions entre frères et sœurs, soit 35% pour la fraction de la part nette taxable n'excédant pas 23.000 euros et 45% pour le surplus ;

– l'amendement n° I-400 présenté par M. Patrick Bloche, tendant à aligner le régime de taxation des successions entre des partenaires liés par un PACS sur celui applicable aux personnes mariées.

Après l'article 8 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-195 présenté par M. Philippe Feneuil, tendant à considérer les bâtiments emblématiques des domaines des exploitations viticoles utilisés pour les besoins de l'exploitation comme des dépendances de l'exploitation et non des « résidence de plaisance ou d'agrément » au sens du paragraphe 4 de l'article 39 du code général des impôts, afin de rendre les charges y afférentes déductibles du bénéfice imposable.

La Commission a examiné l'amendement n° I-228 présenté par M. Hervé Mariton, tendant à porter de cinq à sept exercices le délai pendant lequel peuvent être utilisées pour faire face à la survenance d'un aléa d'exploitation les sommes bloquées sur un compte au titre de la déduction pour aléas ouverte aux exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition et qui ont souscrit une assurance couvrant les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail.

M. Hervé Mariton a souligné que cette solution médiane est le fruit d'un compromis entre le délai de 10 exercices qu'il avait auparavant proposé et le délai actuel, de 5 ans, qui apparaît trop faible pour couvrir efficacement ce risque dans la vie des exploitations concernées.

La Commission a *accepté* l'amendement n° I-228, suivant l'avis favorable du **Rapporteur général**.

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-242 rectifié présenté par M. Hervé Mariton, devenu sans objet ;

– l'amendement n° I-435 présenté par M. Gérard Voisin, tendant à permettre aux exploitants agricoles ayant réalisé un bénéfice d'exploitation de moins de 7,36 millions d'euros au cours de l'exercice ou de la période d'imposition, ramené s'il y a lieu à 12 mois, de déduire de leur bénéfice imposable une somme, sous réserve qu'elle soit inscrite à l'actif du bilan d'exploitation, soumise à une imposition forfaitaire au taux de 15%, afin de permettre aux entreprises agricoles de se créer une réserve d'autofinancement.

La Commission a *accepté* l'amendement n° I-229 présenté par M. Hervé Mariton, tendant à élargir le bénéfice de l'abattement de 50% sur les bénéfices agricoles réalisés par les jeunes agriculteurs à ceux d'entre eux ayant souscrit des contrats d'agriculture durable.

La Commission a ensuite *repoussé* :

– l'amendement n° I-207 présenté par M. Philippe Feneuil, tendant à relever de 30.000 à 100.000 euros le plafond de recettes des

exploitants agricoles en deçà duquel les activités normalement imposables au titre des BIC ou des BNC sont considérées fiscalement comme des revenus accessoires agricoles imposés au titre des bénéficiaires agricoles ;

– l'amendement n° I-436 présenté par M. Gérard Voisin, tendant à étaler sur les résultats de trois exercices successifs le rattachement des indemnités versées aux exploitants agricoles par les sociétés d'assurance et le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles destinées à compenser un manque à gagner résultant de calamités frappant les récoltes ou le bétail ;

– l'amendement n° I-430 présenté par Mme Arlette Grosskost, tendant à ce qu'en cas de cession de ses parts par un associé d'une société d'exercice libéral, les plafonds de chiffre d'affaires pour l'exonération des plus-values réalisées dans une activité libérale exercée pendant au moins cinq ans soient appréciés par rapport à la part de recettes correspondant aux droits dans le capital de la société de l'associé souhaitant céder ses parts et non pas aux recettes totales de la société.

La Commission a *accepté* l'amendement n° I-245 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à intégrer dans les sommes ouvrant droit à la réduction d'impôt au titre des investissements locatifs dans des résidences de tourisme situées dans des zones de revitalisation rurale les logements faisant partie d'une résidence de tourisme classée et située dans le périmètre d'intervention d'un établissement public chargé de l'aménagement d'une agglomération nouvelle créée en application de la loi n° 70-160 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-247 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à définir les travaux de réhabilitation pris en compte pour le calcul de la réduction d'impôt au titre de l'acquisition d'une résidence de tourisme classée dans une zone de revitalisation rurale et destinée à une location en prenant en compte les opérations comportant la rénovation complète des bâtiments existants, avec ou sans modifications structurelles, ces opérations n'étant alors pas déductibles du revenu foncier.

Article 9 : Allègement des droits de succession :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-150 présenté par M. Denis Merville, tendant à étendre aux frères et sœurs entrant dans le champ d'application de l'article 788-1 du code général des impôts le bénéfice de l'abattement global de 50.000 euros sur l'actif net successoral, le **Rapporteur général** ayant estimé que le texte du Gouvernement représentait déjà un effort important.

La Commission a *repoussé* les amendements n°s I-233 et I-448 présentés par M. Pierre Lellouche, tendant à étendre aux partenaires d'un pacte

civil de solidarité le bénéfice de l'abattement global de 50.000 euros sur l'actif net successoral.

Après l'article 9 :

La Commission a successivement *repoussé* :

– l'amendement n° I-289 présenté par M. Pascal Terrasse, tendant à assujettir la transmission des terrains à vocation truffière au régime fiscal du foncier de la forêt privée ;

– l'amendement n° I-290 présenté par M. Pascal Terrasse, tendant à considérer comme des bois et à assujettir au régime forestier les zones à vocation truffière classées dans les conditions prévues à l'article L. 112-2 du code rural ;

– l'amendement n° I-201 présenté par M. Philippe Feneuil, tendant à réduire de six à cinq ans la durée de l'engagement de conservation que doivent souscrire les bénéficiaires de la mutation à titre gratuit d'actifs affectés à l'exploitation d'une entreprise individuelle pour bénéficier de l'exonération de droits prévue par l'article 787 C du code général des impôts ;

– l'amendement n° I-205 présenté par M. Philippe Feneuil, tendant à porter de 76.000 à 150.000 euros le seuil au-delà duquel l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit portant sur un bien rural donné à bail à long terme est ramené de 75% à 50% ;

– l'amendement n° I-402 présenté par M. Hervé Morin, tendant à qualifier de biens professionnels au regard de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) les parts ou actions détenues par une seule personne dans plusieurs sociétés dès lors que chaque participation satisfait aux critères de qualification, à l'exception du critère de rémunération de l'activité dirigeante par rapport à l'ensemble des revenus, et que le total des dites rémunérations satisfait à ce dernier critère ;

– l'amendement n° I-194 présenté par M. Philippe Feneuil, tendant à qualifier de biens professionnels au regard de l'ISF les avances en compte courant effectuées par les associés, dès lors que leurs parts et actions détenues dans l'entreprise constituent elles-mêmes des biens professionnels ;

– l'amendement n° I-169 présenté par M. Jean-Michel Fourgous, tendant à porter de 50% à 75% le taux d'exonération de droits de mutation à titre gratuit et d'ISF applicables à la valeur des parts et actions figurant dans un engagement de conservation ;

– l'amendement n° I-303 présenté par M. Patrick Ollier, tendant à porter de 20% à 50% le taux d'abattement sur la valeur vénale de la résidence principale pour l'imposition à l'ISF ;

– l’amendement n° I-146 présenté par M. Hervé Novelli, tendant à instaurer une réduction de la cotisation d’ISF égale à 25% des sommes investies dans le capital des petites et moyennes entreprises définies à l’article 885 I *ter* du code général des impôts, ainsi que dans les parts de fonds d’investissement de proximité ;

– l’amendement n° I-168 présenté par M. Jean-Michel Fourgous, tendant à instaurer une réduction de la cotisation d’ISF égale à 50% des sommes investies dans le capital de certaines petites et moyennes entreprises créées depuis moins de cinq ans ;

– l’amendement n° I-445 présenté par M. Patrick Bloche, tendant à ramener de quatre ans à un an le délai de revente des immeubles, fonds de commerce, actions ou parts de sociétés immobilières ouvert pour bénéficier de l’exonération des droits de mutation prévue par l’article 1115 du code général des impôts ;

– l’amendement n° I-444 présenté par M. Patrick Bloche, tendant à abroger l’article 1115 du code général des impôts.

Article 10 : *Crédit d’impôt en faveur des entreprises qui relocalisent leur activité en France :*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n°s I-315 et I-316, présentés par le **Rapporteur général**, et l’amendement n° I-317 présenté par le **Rapporteur général**, tendant à préciser que le montant du crédit d’impôt ne peut excéder le montant des dépenses éligibles réellement exposées par les entreprises concernées.

Article 11 : *Crédit d’impôt pour dépenses de prospection commerciale :*

La Commission a *repoussé* l’amendement n° I-307 présenté par M. Charles de Courson, tendant, d’une part, à porter de 12 à 24 mois la durée pendant laquelle une entreprise peut bénéficier du crédit d’impôt et, d’autre part, à ouvrir à ces entreprises la possibilité de bénéficier deux fois de ce crédit d’impôt, le **Rapporteur général** ayant indiqué que l’objectif visé par cet amendement était déjà satisfait.

La Commission a *accepté* l’amendement rédactionnel n° I-318 présenté par le **Rapporteur général**.

Article 12 : *Allégements fiscaux pour les entreprises participant à un projet de recherche :*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n°s I-319 à I-329 présentés par le **Rapporteur général**.

Article 13 : *Réduction à 1,5% du taux de la contribution à l'impôt sur les sociétés avant sa suppression complète :*

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-330, présenté par le **Rapporteur général**.

Après l'article 13 :

La Commission a *repoussé* les amendements n°s I-251 et I-252 présentés par M. Augustin Bonrepaux, tendant à conditionner, respectivement, à un avis conforme et à une information préalable des Commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'agrément ministériel pour une imposition au titre du bénéfice mondial consolidé.

Article 14 : *Crédit de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité dans les zones d'emploi en grande difficulté face aux délocalisations :*

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-331, présenté par le **Rapporteur général**.

Après l'article 15 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-404 présenté par M. Charles de Courson, tendant à exonérer de taxe sur les salaires les rémunérations des personnes recrutées pour une durée indéterminée ou titularisées à compter du 1^{er} janvier 2005.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-293 présenté par M. Henri Emmanuelli, tendant à supprimer, à compter des impositions établies au titre de 2004, le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée au moyen de la cotisation de référence calculée au taux de 1995 ou à un taux inférieur.

Après l'article 16 :

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-301 présenté par M. David Habib, tendant à exonérer de la taxe intérieure de consommation, les esters méthyliques d'huile végétale, l'alcool éthylique et ses dérivés incorporés dans des carburants ;

– l'amendement n° I-379 présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à majorer le taux d'imposition des bénéfices des sociétés mettant à la consommation, sur le marché intérieur, des produits pétroliers et assimilés, en fonction des prix du pétrole l'année précédente.

Article 20 : *Mesures relatives au développement et au financement de l'apprentissage :*

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-332, présenté par le **Rapporteur général**.

La Commission a *repoussé* les amendements :

– n^{os} I-170 présenté par M. Jean-Michel Fourgous, I-173 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, I-153 présenté par M. Jean-Jacques Descamps, I-174 et I-175 présentés par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à surseoir à la montée en charge du taux de la contribution au développement de l'apprentissage sur les rémunérations versées à compter de 2005, en vue d'évaluer l'efficacité du dispositif proposé par l'article 20 dès sa première année d'application ;

– les amendements identiques n° I-154 présenté par M. Jean-Jacques Descamps et n° I-172 présenté M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à confier au réseau des chambres régionales de commerce et d'industrie la collecte de la contribution au développement de l'apprentissage.

Article 21 : *Adaptation des dispositifs d'incitation fiscale du capital-risque dans le cadre de la réforme d'Euronext, modernisation du régime des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et adaptation du régime de l'impôt sur les opérations de bourse :*

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-335, présenté par le **Rapporteur général**.

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-180 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à rendre éligibles au quota d'investissement des fonds commun de placement à risque (FCPR) les parts de fonds effectuant leurs propres investissements au travers de sociétés holdings ;

– l'amendement n° I-176 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à supprimer la limitation à 20% de leur actif des investissements des FCPR dans des sociétés cotées sur un marché européen réglementé ou organisé et dont la capitalisation n'excède pas 150 millions d'euros ;

– l'amendement n° I-177 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à rendre éligibles au quota d'investissement de 60% des FCPI les titres de sociétés de moins de 150 millions d'euros de capitalisation boursière sur un marché réglementé ou organisé dans la limite de 50% du montant des souscriptions reçues ou, s'il est plus élevé, de l'actif du fonds ;

– l'amendement n° I-313 présenté par M. Charles de Courson, tendant à confier à l'ANVAR la compétence pour statuer sur l'éligibilité des titres d'une société au quota d'investissement d'un FCPI.

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-336, présenté par le **Rapporteur général**.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-178 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à ne pas transposer dans le dispositif applicable aux FPCR « fiscaux » la limitation à 20% de leur actif des investissements des FCPR dans des sociétés cotées sur un marché européen réglementé ou organisé et dont la capitalisation n'excède pas 150 millions d'euros, en cohérence avec l'amendement n° I-176.

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n° I-337 et I-333, présentés par le **Rapporteur général**.

La Commission a repoussé l'amendement n° I-179 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à ne pas transposer dans le dispositif applicable aux sociétés de capital-risque la limitation à 20% de leur actif des investissements des sociétés cotées sur un marché européen réglementé ou organisé et dont la capitalisation n'excède pas 150 millions d'euros, en cohérence avec l'amendement n° I-176.

Elle a également *repoussé* l'amendement n° I-505 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à maintenir, pour les fonds constitués avant la date d'entrée en vigueur de l'article 21, les dispositions législatives qui leur sont actuellement applicables afin de tenir compte de la situation des fonds ayant pour stratégie d'investissement les sociétés cotées sur le nouveau marché.

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-334, présenté par le **Rapporteur général**.

Article 22 : Réforme du régime applicable aux contrats d'assurance-vie investis en actions :

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n° I-338, I-339 et I-340, présentés par le **Rapporteur général**.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-182 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à surseoir, jusqu'au dénouement normal du contrat, à l'imposition des produits d'un contrat lors de la transformation d'un contrat d'assurance-vie souscrit depuis plus de deux ans en un nouveau contrat investi en actions.

Article 24 : *Modification du régime de la redevance audiovisuelle :*

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-163 présenté par M. Dominique Richard, tendant à porter à 117 euros le montant de la redevance audiovisuelle pour la France métropolitaine ;

– l'amendement n° I-428 présenté par M. Christian Kert, tendant à porter le montant de la redevance audiovisuelle à 119 euros pour la France métropolitaine et à 77 euros pour l'outre-mer ;

– l'amendement n° I-164 présenté par M. Dominique Richard, tendant à porter à 75 euros le montant de la redevance audiovisuelle pour l'outre-mer ;

– l'amendement n° I-166 présenté par M. Dominique Richard, tendant à fixer à 75 euros le montant de la redevance audiovisuelle pour les habitations autres que principales ;

– l'amendement n° I-219 présenté par M. Didier Migaud, tendant à pérenniser le mécanisme actuel d'exonération de la redevance audiovisuelle dont bénéficient les personnes âgées d'au moins 65 ans et les personnes invalides ;

– l'amendement n° I-506 présenté par M. Patrice Martin-Lalande, tendant à préciser que les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents sont exonérés de redevance audiovisuelle ;

– l'amendement n° I-151 présenté par M. Denis Merville, tendant à exonérer de redevance audiovisuelle les étudiants disposant d'un logement indépendant ;

– l'amendement n° I-165 présenté par M. Dominique Richard, tendant à assujettir chaque habitation à la redevance audiovisuelle ;

– l'amendement n° I-167 présenté par M. Dominique Richard, tendant à supprimer, par coordination avec l'amendement n° I-165, les dispositions proposées pour le 5° de l'article 1605 *bis* du code général des impôts relatives à la taxe d'habitation avec laquelle est adressé l'avis d'imposition à la redevance.

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n° I-343 et I-341 présentés par le **Rapporteur général**.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-220 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à supprimer les frais d'assiette et de recouvrement appliqués au produit de la redevance audiovisuelle.

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n^{os} I-344 et I-342 présentés par le **Rapporteur général**.

Article 26 : *Transposition des mesures transitoires relatives à l'adhésion à l'Union européenne des dix nouveaux États membres en matière de lutte contre la fraude sur les tabacs manufacturés :*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n^{os} I-345 et I-346 présentés par le **Rapporteur général**.

Après l'article 26 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-41 présenté par M. Jean-Louis Dumont, tendant à instaurer, au profit des débitants de tabacs dont l'activité est située à moins de 100 km d'une frontière terrestre, un crédit d'impôt correspondant à la perte de chiffre d'affaires résultant de l'application de l'article 4 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

Article 27 : *Modalités de financement des centres techniques industriels et des comités professionnels pour le développement économique :*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n^{os} I-347 à I-351 présentés par le **Rapporteur général**.

Après l'article 28 :

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-440 présenté par M. Pascal Terrasse, tendant à abroger l'article L. 627-3 du code de commerce ;

– l'amendement n° I-291 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à fixer à 0,05% le taux de la taxe sur les transactions financières prévue par l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts ;

– l'amendement n° I-266 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à appliquer le taux réduit de TVA aux petits services de réparation de bicyclettes ;

– l'amendement n° I-264 présenté par M. François Dosé, tendant à appliquer le taux réduit de TVA aux livraisons de chaleur distribuée en réseau ;

– l'amendement n° I-233 présenté par M. François Dosé, tendant à prévoir que la loi fixera les modalités d'assujettissement au taux réduit de TVA des livraisons de chaleur distribuée en réseau, dans les quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la directive communautaire autorisant l'application de ce taux à cette catégorie de service ;

– les amendements n^{os} I-222 et I-384 présentés, respectivement, par MM. François Dosé et Jean-Pierre Brard, tendant à appliquer le taux réduit

de TVA aux services de collecte, de tri et de traitement des déchets même si ces opérations sont assurées par des collectivités territoriales différentes ;

– l'amendement n° I-382 présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à appliquer le taux réduit de TVA aux abonnements relatifs aux livraisons d'énergie calorifique distribuées par réseaux publics alimentés par la géothermie et la cogénération ;

– l'amendement n° I-383 présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à appliquer le taux réduit de TVA aux opérations d'achat, d'importation, d'acquisition intracommunautaire, de vente, de livraison, de Commission, de courtage ou de façon de matériel pour les matériels destinés à la production et au stockage d'énergie d'origine éolienne ;

– l'amendement n° I-239 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à ce que le redevable de la TVA à l'importation puisse l'autoliquider au moment de sa déclaration de chiffre d'affaires ;

– l'amendement n° I-171 présenté par M. François Asensi, tendant à limiter le bénéfice de l'abattement d'un tiers pratiqué sur la valeur locative des aéroports aux activités spécifiques des aéroports, gérées directement par la collectivité propriétaire ou concessionnaire et dont l'existence comme la nature et la localisation sont indispensables au trafic des passagers et au chargement et déchargement du fret ;

– l'amendement n° I-267 présenté par M. François Dosé, tendant à supprimer l'obligation faite aux établissements publics de coopération intercommunale de voter un taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;

– l'amendement n° I-373 présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à réduire de 4,4% à 4% le taux représentatif des frais d'assiette et de recouvrement des impositions locales ;

– l'amendement n° I-297 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à porter de 5.185 à 10.500 euros, à compter du 1^{er} janvier 2004, le montant de l'abattement spécifique de taxe sur les salaires dont bénéficient les associations ;

– l'amendement n° I-185 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à limiter à trente jours le délai dans lequel il doit être procédé au remboursements des crédits de TVA non imputables ;

– l'amendement n° I-187 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à étendre la compétence des Commissions départementales de conciliation et des Commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires aux questions de droit ;

– l'amendement n° I-186 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à porter de 3.000 à 4.500 euros le seuil à partir duquel le contribuable est obligé de constituer une garantie à l'occasion d'une demande de sursis de paiement en cas de réclamation relative à l'assiette.

Avant l'article 29 :

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-352 présenté par le **Rapporteur général**.

Article 29 : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes :

La Commission a examiné l'amendement n° I-270 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à minorer le potentiel financier d'une commune du montant perçu l'année précédente par cette commune au titre de la part de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux.

M. Augustin Bonrepaux a estimé que, lors de la réunion de la Commission des finances du 13 octobre dernier, le Rapporteur général et lui-même semblaient s'être accordés sur l'opportunité d'exclure la dotation touristique du calcul du potentiel financier. Maintenir, au contraire, le dispositif proposé par le Gouvernement reviendrait à considérer comme une véritable ressource ce qui n'est que la compensation des charges supplémentaires supportées par les communes touristiques. L'opposition et la majorité pourraient, au besoin chacune avec son propre amendement, conjuguer leurs efforts pour améliorer le mode de calcul du potentiel financier.

Le **Rapporteur général** a indiqué que la semaine écoulée avait été propice aux réflexions portant sur un sujet difficile. Le mode de calcul du potentiel financier proposé par le Gouvernement intègre, en sus du potentiel fiscal, la seule dotation forfaitaire à l'exclusion des dotations de solidarité rurale et urbaine. Le raisonnement correct consisterait à considérer que la dotation touristique est un élément de la péréquation et qu'elle ne doit pas être prise en compte dans la détermination du potentiel financier. Néanmoins, il n'est pas certain que le Gouvernement adhérerait à cette démarche, qui rendrait plus complexe le calcul du potentiel financier, alors que l'un des objectifs de la réforme consiste à simplifier les déterminants des dotations de l'État.

Le Rapporteur général s'en est remis à la sagesse de la Commission.

La Commission a *accepté* l'amendement n° I-270.

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n°s I-358 et I-353 présentés par le **Rapporteur général**.

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-416 présenté par M. Louis Cosyns, tendant à fixer à 100 euros par habitant le montant de la dotation de base par habitant des communes ;

– l'amendement n° I-269 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à prévoir que la dotation de base par habitant des communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur de 10% au moins au potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique, progresse au même rythme que l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement ;

– l'amendement n° I-246 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à fixer à 5 euros par hectare, pour les communes situées en zone de montagne, le montant de la dotation proportionnelle à la superficie.

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n°s I-359, I-360, I-354, I-355 et I-356, présentés par le **Rapporteur général**.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-304 présenté par M. Charles de Courson, tendant à remplacer par une référence au potentiel financier la référence au potentiel fiscal utilisée pour définir les communes de plus de 10.000 habitants qui peuvent bénéficier de la part principale de la dotation nationale de péréquation dans les conditions prévues au III de l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales.

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-357 présenté par le **Rapporteur général**.

Article 30 : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DFG) des groupements de communes :

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-361 et l'amendement n° I-362, de précision, présentés par le **Rapporteur général**, le second amendement ayant pour objet de tenir les engagements pris devant le Comité des finances locales pour une majoration de la quote-part de la dotation globale de fonctionnement au profit des départements d'outre-mer.

La Commission a examiné l'amendement n° I-272 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à doubler la longueur de la voirie prise en compte dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement des départements, pour les départements accueillant des zones de montagne.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué que la répartition de la DGF n'obéissait à aucun critère pour les départements ruraux, ce qui permet une répartition « à la tête du client ». Les travaux relatifs à la transition entre potentiel fiscal et potentiel financier ont montré que des départements pauvres

vont désormais être considérés comme « riches » et que des départements pauvres vont voir leurs dotations progresser moins vite que celles allouées aux départements « riches ». La Commission des finances doit absolument obtenir du Gouvernement le tableau comparant la situation des départements avant et après la réforme proposée dans le présent projet de loi de finances. Le dispositif proposé par le Gouvernement témoigne d'une grande légèreté : il pourrait provoquer une augmentation des inégalités plutôt que satisfaire à son objectif affiché de leur réduction. Le revenu moyen par habitant pourrait constituer un critère crédible.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé que l'introduction du potentiel financier constitue une avancée importante, nécessaire et justifiée. Des améliorations à la marge sont concevables, mais le principe même du potentiel financier doit être approuvé. Le revenu moyen par habitant est déjà intégré dans les concours de l'État aux collectivités territoriales, par exemple au travers des dégrèvements en matière de taxe d'habitation.

M. Augustin Bonrepaux a affirmé qu'il serait nécessaire de débattre avec le Gouvernement sur l'introduction d'un critère de revenu par habitant, au besoin par l'intermédiaire d'un amendement.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-272.

La Commission a également *repoussé* l'amendement n° I-273 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à ramener à 120% le montant maximum de la dotation de fonctionnement minimale garantie aux départements éligibles pour 2005 et les années suivantes.

Après l'article 31 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-212 présenté par M. André Schneider, tendant à instaurer, au sein de la dotation globale de fonctionnement, un concours individualisé intitulé « Strasbourg Capitale Européenne ».

Article 33 : Modalités de compensation financière aux régions et aux départements des transferts de compétences résultant de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales :

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnel n°s I-363 à I-365 présentés par le **Rapporteur général**.

Après l'article 34 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-265 présenté par M. François Dosé, tendant à rendre éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée les investissements réalisés par les collectivités territoriales en matière de traitement des déchets.

Article 36 : *Création du compte n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public » et clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15 :*

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-276 présenté par M. Didier Migaud, tendant à maintenir la prise en charge intégrale par l'État des dégrèvements de redevance audiovisuelle à caractère social ;

– l'amendement n° I-236 présenté par M. Patrice Martin-Lalande, tendant à garantir le montant des ressources allouées au secteur public de l'audiovisuel en 2005.

La Commission a examiné l'amendement n° I-237 présenté par M. Patrice Martin-Lalande, tendant à garantir que le montant des encaissements de redevance nets constatés en 2005 et affectés au secteur public de l'audiovisuel ne pourra être inférieur au montant des encaissements de redevance nets constatés en 2004 indexés en fonction de la hausse des prix hors tabac.

Le **Rapporteur général** s'est déclaré favorable à cet amendement, compte tenu des incertitudes apportées par la réforme de la redevance quant au produit susceptible d'être attendu pour 2005. Compte tenu de l'ampleur des changements apportés au régime de la redevance audiovisuelle, on ne peut pas prévoir avec précision le produit net exact qui résultera de l'application du nouveau dispositif, en 2005. L'amendement n° I-237 propose un mécanisme permettant de garantir le niveau des ressources de l'audiovisuel public au cas où le produit effectif de la redevance serait inférieur en 2005 à ce qu'il est en 2004. Il repose sur l'instauration d'une compensation calibrée pour que les ressources de l'audiovisuel public augmentent au même rythme que les dépenses de l'État, c'est-à-dire comme l'inflation. Cette garantie est nécessaire : la redevance connaîtra, en 2005, une réforme radicale. On ne peut pas faire abstraction des multiples incertitudes qui affectent l'évaluation du produit net susceptible d'être recouvré en 2005, notamment l'évolution du taux de fraude.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné que cet amendement est recevable car il a un impact sur les ressources de l'État et non sur une charge publique.

M. Jean-Jacques Descamps a exprimé sa réticence devant un tel amendement. Si l'on veut vraiment obtenir des économies de la part du secteur public de l'audiovisuel, il ne faut pas lui garantir le niveau de ses ressources. Un bon mode de gestion consisterait, au contraire, à établir une incertitude sur le niveau de ses recettes.

M. Michel Bouvard a estimé qu'instaurer une garantie de ressources n'était pas raisonnable. Certes, dans la perspective de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, chaque gestionnaire doit savoir clairement dès le début de l'année les ressources qui seront mises à sa disposition. Mais garantir les ressources de l'audiovisuel public en 2005 revient à sanctuariser la dépense alors qu'ailleurs, un gel des crédits sera possible. Bien sûr, l'amendement n° I-237 constitue un moindre mal par rapport aux amendements prévoyant une majoration de la redevance. Il demeure le problème de principe : est-il justifié d'établir une exception au profit de l'audiovisuel public en sanctuarisant ses ressources ?

M. Patrice Martin-Lalande a insisté sur le fait que le mécanisme de garantie ne vaudrait que pour l'année 2005. Le secteur audiovisuel public bénéficie – ce qui est de plus en plus rare dans le système budgétaire – d'une recette affectée. Cette recette est réformée pour augmenter son produit et diminuer son coût de collecte. Les paramètres gouvernant l'évolution du produit effectif entre 2004 et 2005 sont difficilement mesurables et l'amendement n° I-237 vise à assurer aux organismes du secteur de l'audiovisuel public un niveau de ressources équivalent à celui qu'ils auraient obtenu s'il n'y avait pas eu de réforme. Il faut rappeler que le projet du Gouvernement prévoit une augmentation des exonérations de redevance, la fixation à 440 millions d'euros des prises en charge d'exonérations par le budget général et une réduction du tarif de la redevance à 116 euros en métropole.

Faut-il demander des économies à ce secteur public ? Bien sûr, mais celui-ci s'est déjà engagé dans cette démarche, notamment à travers les contrats d'objectifs et de moyens qu'il a conclus avec sa tutelle d'État. Pour le dernier exercice connu, le montant des économies réalisées atteint 48 millions d'euros, montant audité par un grand cabinet d'audit. Au-delà, il faut se souvenir que le secteur public audiovisuel évolue dans un système concurrentiel : les trois quarts de ses charges sont occasionnées par les achats et la production d'émissions, pour lesquels il se positionne comme un acheteur sur le marché, à l'instar de ses concurrents du secteur privé. Une pression sur le niveau des ressources n'est donc pas nécessairement la meilleure piste pour diminuer le coût du secteur public de l'audiovisuel tout en préservant sa capacité à assumer les missions qui lui sont confiées. D'ailleurs, l'État s'est engagé à augmenter les ressources dans les contrats d'objectifs et de moyens. Veut-on vraiment remettre ceux-ci en cause ?

M. Alain Joyandet a exprimé son soutien aux arguments présentés par M. Patrice Martin-Lalande. Pour autant, la cohérence voudrait que l'on ne remette en cause les ressources du secteur audiovisuel public que si l'on remet en cause, en même temps, son périmètre.

M. Jean-Jacques Descamps a estimé qu'il n'y avait pas urgence à légiférer et que cette question pourrait être utilement revue dans le prochain projet de loi de finances rectificative.

La Commission a *accepté* l'amendement n° I-237.

Après l'article 38 :

La Commission a examiné l'amendement n° I-449 présenté par M. Alain Joyandet, tendant à porter de 1% à 2,25% le taux de la taxe sur certaines dépenses de publicité prévue par l'article 302 *bis* MA du code général des impôts.

M. Alain Joyandet a indiqué que le secteur de la presse écrite quotidienne d'information générale et politique connaît une crise sans précédent, alors même qu'elle est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie. L'amendement n° I-449 prévoit d'augmenter la taxe sur la publicité hors médias, afin de dégager une ressource supplémentaire qui aurait vocation à être dirigée vers les entreprises de la presse écrite. Ce sont elles qui connaissent les plus grandes difficultés alors que, dans le même temps, les entreprises de la presse gratuite et du hors média – qui ne servent pas le débat démocratique – sont toujours plus florissantes. L'amendement s'inscrit dans la continuité de la politique suivie depuis 1945, qui repose sur une aide publique à la presse d'opinion. Cet amendement ne peut prévoir l'utilisation de la ressource supplémentaire ainsi dégagée, mais il apporte au Gouvernement le moyen d'apaiser la crise que subissent ces entreprises. Il constitue un signe et un ballon d'oxygène.

D'ailleurs, le dispositif envisagé repose sur une meilleure redistribution à l'intérieur du secteur professionnel : une hausse du prélèvement sur la publicité hors médias au profit de la presse écrite. Il ne majore que modestement, à hauteur de 36 millions d'euros environ, le total des aides à la presse (soit 400 millions d'euros environ).

Le **Rapporteur général** est convenu que la presse écrite d'information générale et politique connaissait une crise majeure, qui se traduit par la détérioration des conditions d'embauche et de rémunération des journalistes. Cependant, il existe déjà de nombreuses aides publiques : 400 millions d'euros de crédits budgétaires pour aides directes, un dégrèvement de taxe professionnelle, l'application du taux « super réduit » de TVA aux publications de presse. Malgré ce soutien public, la situation ne s'améliore pas. Il faut donc être réservé sur cet amendement, tout en prenant acte de ce qu'il permettra d'ouvrir le débat en séance publique et qu'il provoquera nécessairement la poursuite des réflexions, notamment sur un meilleur ciblage. Le mécanisme proposé est simple et repose sur des circuits éprouvés : l'augmentation de la taxe transiterait pas le fonds de modernisation de la presse

quotidienne. Cependant, la politique budgétaire suivie repose sur l'absence d'augmentation des impôts. Il faut préserver ce choix et se donner le temps de trouver un remède adapté d'ici au prochain projet de loi de finances rectificative.

Le **Président Pierre Méhaignerie** est convenu que le projet de loi de finances rectificative constituait une « fenêtre » plus opportune.

M. Alain Joyandet a indiqué que l'amendement n° I-449 visait, en premier lieu, à engager le débat avec le Gouvernement. Pour autant, le Parlement doit se saisir de la situation très difficile de la presse périodique d'information générale et politique. Il serait regrettable que certains titres passent sous la tutelle de groupes étrangers.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-449.

* *
*

Mardi 26 octobre 2004

*Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président,
puis de M. Michel Bouvard, vice-président*

La Commission a poursuivi l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800).

Elle a tout d'abord procédé, sur le rapport de **M. François Cornut-Gentile, Rapporteur spécial**, à l'examen des crédits de la **Défense** retracés dans les articles 48 et 49, du projet de loi de finances.

M. François Cornut-Gentile, Rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que le projet de budget de la Défense met en œuvre la troisième annuité de la loi de programmation militaire 2003-2008. Il conforte la très nette inflexion en faveur des crédits de défense, fixés à 42,42 milliards d'euros (+ 2,07 %). En ce qui concerne la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la mission « Défense » regroupe l'essentiel des crédits de l'actuel ministère (84 %), soit 35,68 milliards d'euros. Cette mission serait subdivisée en quatre programmes. Le programme « Environnement et prospective de défense » représente 4,5 % de ces crédits, le programme « Préparation et emploi des forces » en représente 57,6 %, le programme « Équipement des forces », 28 %, et le programme « Soutien de la politique de la défense », 7,9 %. La répartition des crédits et des responsabilités ainsi que la déclinaison opérationnelle des programmes sont le fruit d'un long travail interne au ministère qui a mobilisé l'ensemble des services depuis 2001. Des difficultés restent à résoudre, mais cette situation ne doit pas masquer les efforts notables de modernisation du ministère.

Le programme « Environnement et prospective de la défense » regroupe des crédits de diplomatie de la Délégation pour l'armement (DGA), de l'État-major des armées (EMA) et de la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) avec des crédits de recherche de la DGA et des crédits du renseignement. La pertinence de ce programme n'est pas flagrante. En outre, le directeur de la DAS en serait le responsable, alors qu'il n'est pas certain qu'il dispose des moyens administratifs et politiques pour assumer cette tâche. Le programme « Préparation et emploi des forces » est le plus important de la mission « Défense ». De ce fait, il suscite de nombreuses critiques. Il est vrai que sa taille peut nuire à la qualité du contrôle parlementaire, mais il faut aussi souligner que le renforcement du rôle du Chef d'état-major des armées doit conduire à une utilisation plus efficace des crédits. Confier un programme à chacune des armées peut sembler une idée séduisante, mais, en réalité, cette solution conduirait à l'immobilisme. La réussite de la réforme du ministère de

la Défense justifie que l'étude d'un éventuel redécoupage de ce programme n'intervienne qu'après un ou plusieurs exercices budgétaires.

Le programme « Équipement des forces » vise à mettre à la disposition des armées les équipements leur permettant de remplir leurs missions. Le ministère propose que ce programme ait deux responsables : le Chef d'état-major des armées et le Délégué général pour l'armement. Dans ce schéma, les choix capacitaires seraient formulés par le CEMA, tandis que la conduite des programmes d'armement serait assurée par le DGA. Il n'est pas certain que cette solution soit compatible avec la loi organique. Il conviendra donc de trouver une solution qui préserve cet équilibre. Il faut également rappeler que le Parlement doit être informé en détail du contenu des programmes et des actions. Les avant-projets annuels de performance sont très significativement moins détaillés que les actuels bleus budgétaires. Le Parlement est en droit d'attendre un niveau de précision au moins équivalent dans les documents que le Gouvernement lui présentera. Il convient également d'être vigilants sur la pertinence des indicateurs présentés. Ces remarques ne concernent pas que la Défense, mais beaucoup de ministères. Il faut que les rapporteurs spéciaux contrôlent effectivement la mise en place de la loi organique dans chacun des ministères.

Les dépenses d'équipement sont conformes, pour la troisième année consécutive, à la programmation. Le ministère présente ainsi un projet de budget d'équipement atteignant 15,2 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une progression de plus de 2 %. Il faut également rappeler que ces crédits avaient augmenté de 9,2 % en 2004 et de 11,2 % en 2003. La mise en place du conseil des systèmes de forces, au début de l'année 2004, doit permettre d'améliorer la conduite des programmes d'armement et l'efficacité de la dépense publique en renforçant le pouvoir d'arbitrage du Chef d'état-major des armées. Sous sa présidence, le conseil des systèmes de forces réunit périodiquement le Délégué général pour l'armement, la Secrétaire générale pour l'administration, le contrôle général des armées, les chefs d'état-major des forces et le Directeur général de la gendarmerie nationale pour analyser collégalement les différentes options possibles d'arbitrage en matière d'acquisition d'équipements des forces armées.

Cet été est née une polémique sur une supposée « surconsommation » des crédits de la Défense. En effet, le niveau des dépenses militaires s'établissait à 17,6 milliards d'euros au 30 juin 2004, soit une progression de 12,6 % par rapport à l'année précédente. À cette date, les seules dépenses d'équipement militaire progressaient de 16,7 %. En réalité, les dotations de dépenses en capital progressaient de 9,2 % en loi de finances initiale, soit une hausse de 1,26 milliard d'euros. En outre, les ouvertures tardives de crédits de paiement en loi de finances rectificative ont conduit à des

reports de crédits de 2003 sur la gestion 2004 atteignant 1,5 milliard d'euros, soit 11,3 % des crédits ouverts. Au total, les dotations disponibles en début de gestion se fixaient à 16,4 milliards d'euros, soit 10 % de plus que la dotation inscrite en loi de finances initiale pour 2004. Le niveau des dépenses du budget de la Défense reflète donc uniquement la progression des crédits disponibles, le rythme de consommation étant normal.

S'agissant des livraisons, le satellite Syracuse III A sera mis en orbite en 2005. Un bâtiment de projection et de commandement, les dix premiers avions Rafale Air, 70 missiles SCALP-EG, 8 hélicoptères Tigre et 66 véhicules blindés légers seront livrés. 30 chars AMX 10 RC seront rénovés. En matière de maîtrise du milieu aéromaritime, seront livrés un hélicoptère NH90, un système PAAMS et 50 missiles Aster. Le ministère commandera 2 avions de transport à long rayon d'action, 1.089 systèmes de combattant futur FELIN ainsi que les 8 premières frégates multimissions.

Le budget de fonctionnement apparaît contraint, malgré une croissance de 1,26 % des crédits du titre III, hors pensions. Le projet de loi de finances pour 2005 conduit globalement à la suppression nette de 879 emplois, dont 759 emplois de civils. Les trois armées vont voir leurs effectifs budgétaires se réduire. Les crédits de rémunérations et de charges sociales connaîtront une croissance modérée de 0,8 %. L'évolution de ces crédits recouvre des mesures diverses, mais elle traduit globalement une volonté de conforter l'assise de l'armée professionnelle. Le fonds de consolidation de la professionnalisation sera renforcé par une mesure nouvelle de 11 millions d'euros. Le plan d'amélioration de la condition militaire sera doté d'un volet social de 3 millions d'euros. Le montant total de l'action sociale sera en progression de 5,7 %. Les crédits destinés à l'activité des forces sont stabilisés. En 2004, compte tenu de la charge que représentent le financement des opérations extérieures et le renchérissement du prix des carburants, l'activité des forces n'atteindra pas les objectifs fixés. Le financement des opérations extérieures pèse toujours sur l'exécution du budget. La loi de finances pour 2004 contenait, pour la première fois, une provision de 24 millions d'euros destinée à couvrir ces dépenses, les abondements s'avérant toujours insuffisants. Cette provision est portée à 100 millions d'euros dans le projet de loi de finances. Elle demeure insuffisante au regard des surcoûts prévisibles, qui devraient dépasser 650 millions d'euros.

La MEC pourrait utilement s'intéresser au financement des opérations extérieures.

M. Pierre Méhaignerie, Président, a remercié le Rapporteur spécial pour son exposé et l'a interrogé sur d'éventuelles suggestions d'enquêtes à proposer à la Cour des comptes.

M. François Cornut-Gentile, Rapporteur spécial, a déclaré plutôt songer à des thèmes de prochains rapports d'information, sur l'Europe de la défense ou l'Agence européenne de l'armement, par exemple.

M. Charles de Courson a interrogé le Rapporteur spécial sur la provision destinée à couvrir les dépenses des opérations extérieures. Elle n'est que de 100 millions d'euros, alors que 500 ou 600 millions d'euros seraient nécessaires. Quels redéploiements de crédits pourront couvrir les dépenses supplémentaires prévisibles ? Par ailleurs, il convient de s'interroger sur l'évolution des dépenses de personnel et sur l'absence de provision au titre de l'éventuelle revalorisation du point d'indice de la fonction publique. Les dépenses d'équipement, compte tenu des coûts des armements, posent également problème : elles permettent tout juste de financer « un demi régiment de chars » par an. La structuration de la future mission « Défense » est particulièrement opaque. Sur 35 milliards d'euros, le programme « Préparation et emploi des forces » monopolise 21 milliards d'euros dont l'utilisation sera, de fait, illisible. Ce programme semble dépourvu d'objectif précis : disposer d'une armée n'est pas, en soi, un objectif ! Quant au découpage au sein des programmes, où chaque armée est une action, il est le reflet d'une sorte de « syndicalisme militaire ». Enfin, il faut déplorer que les durées d'entraînement continuent de diminuer : pour la Marine, par exemple, des entraînements de moins de 100 jours par an ne sont pas suffisamment efficaces.

M. Alain Rodet s'est enquis de la régulation budgétaire sur l'exercice 2004, les gels de crédits ayant atteint un niveau « ubuesque ». Il s'est ensuite ému de ce que l'armée de terre soit la grande perdante de ce projet de loi de finances, comme c'est souvent le cas. Les dépenses consacrées aux opérations extérieures doivent d'ailleurs être examinées avec attention, car elles concernent, au premier chef, l'armée de terre. Il a enfin souhaité avoir des informations sur les conditions de construction et de financement du second porte-avions.

M. Jean-Jacques Descamps s'est étonné du montant des reports de charges de 2003 sur l'exercice 2004 et de la réduction des durées d'entraînement. À tout prendre, il serait plus pertinent de disposer d'effectifs moindres mais mieux entraînés. Par ailleurs, comment s'explique l'augmentation du nombre de certaines catégories de sous-officiers ?

M. Michel Bouvard a jugé que les deux plus gros programmes constituaient une véritable « boîte noire », rendant impossible un contrôle parlementaire efficace. Il est nécessaire de découper ces programmes, de les structurer en actions détaillées et de les doter d'indicateurs précis. Les opérations extérieures, elles, sont très largement sous-dotées, alors que 90 % d'entre elles sont prévisibles. Elles pourraient sans doute faire l'objet d'un

programme propre. Selon la presse, celui-ci est même demandé par le ministère. S'agissant des effectifs, il est étonnant qu'ils diminuent globalement de 879, mais que le nombre d'officiers augmente, lui, de 1.024.

M. Michel Bouvard a également demandé au Rapporteur spécial si les crédits inscrits au projet de loi de finances permettraient d'honorer l'engagement de l'État à l'égard de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), qui est lié au ministère de la défense par un contrat d'objectifs et de moyens pluriannuel. Enfin, il serait intéressant de faire le point sur l'état de la réalisation des actifs immobiliers du secteur de la Défense.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, est revenu sur la question d'une éventuelle « surconsommation » des crédits de la défense au premier semestre 2004. Apparemment, cette forte consommation serait liée aux reports de crédits de l'exercice 2003 sur l'exercice 2004 (1,5 milliard d'euros) et par une forte dotation en crédits de paiement en 2004. Sait-on à combien se monteront les reports de crédits de 2004 vers 2005 ? Le respect de l'enveloppe budgétaire globale adoptée par le Parlement pour 2004 dépend en effet très largement de la situation des crédits de la Défense. Le ministère de la Défense et le ministère des Finances se sont-ils mis d'accord sur le financement des opérations extérieures dans la future loi de finances rectificative pour 2004 ?

M. François Cornut-Gentile, Rapporteur spécial, a apporté les éléments de réponses suivants :

– le financement des opérations extérieures pourrait être couvert en loi de finances rectificative pour 2004. Il est souhaitable que, comme l'an dernier, au moins les deux tiers des surcoûts soient pris en charge, mais aucun arbitrage définitif n'est encore intervenu ;

– la consolidation des crédits du titre V a nécessité, en contrepartie, de faire des efforts sur les crédits du titre III. C'est, en quelque sorte, la fongibilité asymétrique « avant l'heure » ;

– la réduction des coûts de programmes d'armement, du fait des commandes globales, varie, selon les programmes, entre 5 % et 10 %. Il serait intéressant de connaître les économies générées par un programme multinational ;

– s'agissant de la nomenclature de la mission « Défense », il faut se réjouir qu'à l'inverse d'autres ministères, le découpage des programmes, en particulier le programme « Préparation et emploi des forces », ne soit pas une simple reprise des structures administratives existantes. Certes, on doit s'inquiéter des risques d'opacité, mais sans nécessairement se focaliser sur la seule question du découpage des programmes. Il faut surtout s'assurer que leur mise en œuvre, par leur déclinaison en budgets opérationnels de programme

(BOP), aille dans le sens de la clarté et de la transparence. S'il ne faut évidemment pas s'interdire de redéfinir les programmes présentés cette année, il importe prioritairement de s'assurer que les budgets opérationnels de programme ne se borneront pas à reproduire le découpage en trois armées, ce qui serait un réel échec dans la mise en œuvre de la loi organique ;

– les indicateurs de performance proposés, même s'ils ne sont pas suffisants, traduisent un réel effort de réflexion de la part du ministère. C'est maintenant au Parlement qu'il appartient de les améliorer ;

– l'armée de terre est effectivement celle qui a connu les plus lourdes restructurations, suscitant ainsi des sentiments d'être la « mal-aimée ». En revanche, à la vue des chiffres, il serait excessif de prétendre qu'elle soit « sacrifiée » par le projet de budget ;

– la construction du second porte-avion bénéficiera d'une première enveloppe de 600 millions d'euros au cours de la programmation 2003-2008. Le partenariat avec le Royaume-Uni, dont les conditions exactes restent à définir, se justifie aussi par sa dimension politique. La réalisation éventuelle de gains sur le coût d'une telle opération n'est pas l'unique objectif. Le type d'avion choisi sera déterminant ;

– s'agissant de la réalisation des actifs immobiliers, la question se pose pour l'ensemble des ministères. Une réflexion d'ensemble de la Commission des finances sur le patrimoine immobilier de l'État serait donc nécessaire.

Le Président, Pierre Méhaignerie, s'est demandé si la Commission pouvait, en l'état, se satisfaire de la nomenclature des programmes proposée par le Gouvernement, qui réduit la capacité d'amendement des parlementaires.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé que la présentation des crédits selon les règles de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n'était qu'indicative cette année et qu'il serait possible de revenir sur ces questions de découpage des programmes lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006.

M. Michel Bouvard a réitéré son souhait de voir un programme, et non une simple action, entièrement consacré aux opérations extérieures. Ceci permettrait de régler le problème récurrent de leur financement, qui apparaît comme un véritable « mensonge budgétaire » annuel.

S'agissant des cessions de terrains, le ministère met en avant la nécessaire dépollution préalable à la vente, tandis que les autres services soulignent l'impossibilité de procéder à des opérations de dépollution du fait du

caractère « secret défense » de ces emprises. Enfin, il conviendrait qu'un programme spécifique soit consacré au nucléaire.

Puis, la Commission a procédé à l'examen des crédits :

Article 48 : *Mesures nouvelles. Dépenses ordinaires des services militaires*

La Commission a *adopté*, conformément à la position du Rapporteur spécial, cet article sans modification.

Article 49 : *Mesures nouvelles. Dépenses en capital des services militaires*

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Louis Dumont tendant à réduire de 5 millions d'euros les crédits de paiement affectés au second porte-avions. **M. Alain Rodet** a souligné que le Parlement n'était pas suffisamment informé sur le déroulement de ce programme.

La Commission a *adopté* cet article sans modification, conformément à la position du Rapporteur spécial.

Le Rapporteur spécial a indiqué les crédits des comptes d'affectation spéciale n° 904-03, 904-05 et 904-20 n'appelaient pas de remarque particulière. Il a ensuite présenté deux observations.

Puis, la Commission des Finances a *adopté* la première observation selon laquelle elle prend acte de la volonté de réforme et de modernisation qui a animé le ministère de la Défense dans la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et qui implique notamment le renforcement du rôle du Chef d'état-major des armées. Cependant, elle observe que cette volonté se traduit, en l'état, par la mise en place d'un programme « Préparation et emploi des forces » d'une taille faisant obstacle à l'effectivité du contrôle parlementaire. Elle souhaite, dans l'immédiat, que la définition des budgets opérationnels de programme permette d'assurer pleinement ce contrôle et, à terme, qu'un redécoupage soit étudié.

Puis, la Commission a *adopté* la seconde observation selon laquelle elle souhaite que soit amplifié l'effort de transparence budgétaire conduisant à l'inscription en loi de finances initiale d'un montant de crédits adapté au coût prévisible des opérations extérieures. À cette fin, elle souhaite que le projet de loi de finances pour 2006 intègre une dotation suffisante pour couvrir le coût des opérations extérieures en cours. Une telle démarche permettrait de respecter pleinement le principe de sincérité de la loi de finances rappelé par l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

*

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Philippe Rouault, Rapporteur spécial**, les crédits de l'Écologie et du développement durable.

M. Philippe Rouault, Rapporteur spécial, a indiqué que l'idée de maîtrise de la dépense publique a sous-tendu la construction du budget du ministère de l'écologie. Ce budget s'élève en effet à 825 millions d'euros en moyens de paiement, à comparer aux 856 millions d'euros de l'année 2004 (- 3,6 %). Cette baisse fait suite à la forte hausse de l'année dernière (+ 11,5 %), due pour une bonne part à la budgétisation du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE). Cette diminution des crédits s'explique par un recul des dépenses ordinaires de 7,1 % (615 millions d'euros au lieu de 662). Les principales baisses de crédits touchent l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), dotée de 63 millions (- 37 millions) et le fonctionnement des services (- 3 millions). Les principales hausses concernent le chapitre « protection de la nature et de l'environnement » (+ 2 millions) et le personnel (+ 7 millions) : les emplois budgétaires augmentent de 3.564 à 3.650. La recherche bénéficie d'1,35 million d'euros supplémentaire (+ 0,6 %) en faveur de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Les dépenses en capital s'élèvent à 210 millions d'euros (+ 8,2 %) et les autorisations de programme à 423 millions d'euros (+ 23 %). Le mouvement de rééquilibrage entre dépenses d'investissement et dépenses ordinaires doit cependant être relativisé, car ce sont les titres V et VI qui portent les crédits globalisés des expérimentations menées pour préparer l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ce budget pourrait être abondé par 141 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2004, qui seraient répartis entre l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (3 millions d'euros), le Conservatoire du littoral (8 millions d'euros) et l'ADEME (130 millions d'euros). Ces crédits supplémentaires, même s'ils nuisent à la clarté du budget de l'Écologie, sont tout particulièrement nécessaires pour l'ADEME.

Dans un tel contexte, loin de procéder à un « saupoudrage », ce budget est marqué par la volonté d'effectuer de vrais choix quant aux politiques à conduire. Cinq priorités sont établies : la lutte contre le changement climatique, la prévention des risques technologiques et naturels et la lutte contre les pollutions, la préservation de la biodiversité, la rénovation de la politique de l'eau et la promotion du développement durable.

La lutte contre le changement climatique bénéficie de 23 millions d'euros en crédits de paiement et de 98 millions d'euros en autorisations de programme, inscrits sur la dotation de l'ADEME. Un crédit d'impôt devrait en outre être voté, en deuxième partie du projet de loi de finances, en faveur des équipements performants écologiquement, tels que les chauffe-eau solaires. La

prévention des risques technologiques et des pollutions recevra, elle, 72 millions d'euros, essentiellement consacrés à l'application de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels. En matière d'installations classées, le projet de loi de finances propose la création de 50 emplois supplémentaires dans les Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), sous la forme de 25 nouveaux emplois et de 25 emplois transférés depuis le ministère des Finances. Il serait cependant préférable que le renforcement du contrôle des installations classées se fasse à effectifs constants.

La préservation de la biodiversité et du patrimoine naturel est également confortée par ce projet de budget, l'agrégat « protection de la nature, des sites et des paysages » progressant de 109,95 millions d'euros en 2004 à 122,69 millions d'euros. Parmi les actions phares qui bénéficieront de cette progression, figure la construction du réseau européen Natura 2000. Une autre orientation du ministère de l'Écologie, qui devrait avoir une traduction législative dans les mois qui viennent, est la rénovation de la politique de l'eau. Les crédits consacrés à la protection de l'eau et des milieux aquatiques passent de 108,5 millions d'euros en 2004 à 95,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. Cette baisse s'explique principalement par des économies réalisées sur les moyens de fonctionnement et par une amorce de redistribution des rôles entre l'État et les agences de l'eau. L'État devrait se recentrer sur ses missions essentielles, telles que la police de l'eau, alors que d'autres actions seront davantage prises en charge par les budgets des agences de l'eau (lutte contre les pollutions d'origine agricole, restauration des cours d'eau et des zones humides). Une question se pose cependant : la volonté du ministère de l'Écologie de rationaliser la dépense ne s'est-elle pas faite de façon excessive, au détriment du domaine de l'eau ? Enfin, l'agrégat « soutien aux politiques environnementales », doté de 222,8 millions d'euros, est marqué par une légère baisse, due notamment à une diminution des moyens de fonctionnement de 4,5 %.

Concernant la mise en œuvre de la loi organique, la mission « Écologie et développement durable » serait dotée en 2005 de 574,2 millions d'euros, soit 70 % du budget du ministère. Elle est composée de trois programmes : « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », « Gestion des milieux et biodiversité » et « Soutien aux politiques environnementales et développement durable ». Ce découpage est logique et correspond aux différentes politiques menées par le ministère de l'Écologie. La question de la création d'un programme spécialement consacré à la politique de l'eau peut cependant être posée, étant donnée la spécificité de ce thème. Le ministère de l'Écologie est également partie prenante du programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». Pour 2005, cette

participation représenterait 251 millions d'euros, soit 30 % du budget du ministère.

La mise en œuvre de la loi organique a donné lieu à une expérimentation de globalisation des crédits en 2004 par la DIREN de Midi-Pyrénées. En 2005, cette expérimentation sera étendue aux régions Bourgogne, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'azur. En outre, afin d'appréhender l'intervention des établissements publics dans le nouveau cadre budgétaire, l'ADEME expérimentera, elle aussi, l'application de la loi organique. Deux questions essentielles se posent par ailleurs sur les emplois : d'une part, le rattachement de l'ensemble des crédits de personnel au futur programme « soutien » conduit à fortement alourdir ce programme (il représenterait 36,3 % de la mission en 2005) ; d'autre part, une solution, telle que la délégation de gestion par exemple, devra être trouvée à l'égard des emplois et crédits inscrits sur le budget du ministère de l'Écologie transférés chaque année vers d'autres départements ministériels assurant la gestion des corps des fonctionnaires concernés (équipement, agriculture, finances, santé).

Enfin, l'avant-projet annuel de performances traduit plusieurs progrès : les indicateurs proposés ne se contentent pas de reprendre les indicateurs existants dans les actuels agrégats, ils intègrent des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficacité de gestion et la plupart seront mis au point d'ici à l'année prochaine et pourront donc être renseignés dès le projet de loi de finances initiale pour 2006.

Toutefois, plusieurs critiques peuvent être émises : certains objectifs et indicateurs semblent trop larges ou trop vagues, comme par exemple l'indicateur fondé sur la quantité des émissions de gaz à effet de serre. D'autres relèvent plus d'une logique d'activité ou de moyens que d'une logique d'optimisation de la dépense publique.

Le Président Pierre Méhaignerie a interrogé le Rapporteur spécial sur des thèmes d'enquêtes pouvant être proposés à la Cour des comptes et sur des sujets dont pourrait se saisir la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

M. Philippe Rouault, Rapporteur spécial, a suggéré, comme il l'avait fait l'année dernière, que la Cour des comptes se saisisse de la situation financière de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Cet Office connaît en effet, depuis plusieurs années, une situation financière difficile, qui a conduit l'État à lui verser des subventions de fonctionnement. Malgré cela, il sera vraisemblablement encore en déficit de plusieurs millions d'euros en 2005.

M. Alain Rodet a souhaité avoir davantage d'informations sur deux sujets : le contrôle des installations classées d'une part, les nouvelles mises aux normes des incinérateurs d'autre part.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé, dans le domaine de l'Écologie comme dans les autres secteurs de l'action publique, la nécessité de progresser dans la réforme et la simplification des services déconcentrés. L'éclatement des compétences et l'éparpillement des organismes sont tels que les décisions et les arbitrages sont trop complexes. Il est temps d'envisager des fusions de services.

M. Pascal Terrasse a jugé que les effectifs de l'administration centrale étaient trop importants par rapport à ceux des services déconcentrés qui, eux, manquent souvent de moyens. La DIREN de Rhône-Alpes en est un exemple. En matière de lutte contre les inondations, il est nécessaire qu'au lieu de seulement impulser ou inciter, l'État s'engage réellement. Des études, réalisées, restent impayées, des annonces, comme celle de la couverture radar, demeurent sans suite, et les élus locaux sont dans l'incapacité d'agir, que ce soit en ce qui concerne la lutte contre les inondations ou la protection des forêts. Il y a là une très réelle difficulté. Il appartient à la Commission des finances de s'intéresser de près à l'utilisation concrète des crédits en la matière, afin d'y voir plus clair.

M. Denis Merville s'est inquiété de la lourdeur de l'administration centrale, ainsi que du morcellement des crédits, éparpillés entre de multiples organismes. Au-delà des financements, ce sont aussi les structures qui doivent être clarifiées et simplifiées. De ce point de vue, la transformation de l'Institut français de l'environnement (IFEN) en service à compétence nationale est une évolution positive. Les réglementations doivent également être allégées. Par exemple, il est anormal qu'il faille parfois près de dix ans pour mener à terme un Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). De même, la réforme de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'est pas satisfaisante. S'agissant des choix budgétaires du ministère de l'Écologie et du développement durable, il n'est pas sûr que les moyens en faveur de la lutte contre le changement climatique soient à la hauteur de la « priorité » annoncée. Les crédits en faveur des réseaux de lutte contre la pollution atmosphérique semblent, eux, insuffisants. Enfin, les sommes prélevées exceptionnellement sur les agences de l'eau pour abonder les crédits de l'exercice 2004 ont-elles réellement bénéficié à l'ADEME ?

M. Michel Bouvard a souscrit au besoin de simplification exprimé par les précédents intervenants. Il a indiqué que certains des problèmes soulevés pourraient être résolus par la création, plusieurs fois suggérée par la Commission des finances, d'une mission interministérielle « Écologie et maîtrise des risques », rassemblant les crédits de la sécurité civile et des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Il est regrettable que le ministère de l'Écologie ne soit pas partisan d'un tel rapprochement et privilégie une logique de « ghetto ». Un autre sujet

d'inquiétude est le risque de dérives des dépenses de personnel, en dépit des constatations et recommandations faites récemment par l'Inspection générale de l'environnement. Les aides aux associations doivent, elles aussi, faire l'objet d'un examen approfondi. La réforme des parcs nationaux, dont il est question depuis 2003 avec les propositions faites par M. Jean-Pierre Giran, semble être restée lettre morte. Il faut en outre regretter que le ministère modifie les règles du jeu en permanence, ce qui crée un climat de suspicion et exacerbe les conflits. Enfin, il faut s'interroger sur la cohérence qu'il y a dans le fait d'assurer, par des crédits publics, des actions de promotion de certaines espèces de prédateurs, par exemple le loup.

M. Jean-Louis Idiart s'est inquiété de l'évolution des crédits en faveur des parcs nationaux et des réserves naturelles, ainsi que de l'utilisation des fonds confiés aux associations agissant dans le domaine de l'environnement.

M. Charles de Courson a fustigé la pratique consistant à présenter les crédits du Conservatoire du littoral en baisse, puis à les compléter ensuite, grâce à un prélèvement sur les agences de l'eau pour l'exercice 2004 et grâce à des crédits supplémentaires en loi de finances rectificative cette année. Cette opération porte sur 8 millions d'euros cette année.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité connaître le montant des crédits alloués au réseau Natura 2000.

M. Philippe Rouault, Rapporteur spécial, a apporté les éléments de réponse suivants :

– sur la gestion des déchets, l'Union européenne a fixé un taux maximal de rejet de dioxines par les incinérateurs d'ordures ménagères. La rénovation de son parc d'incinérateurs et la mise aux normes doivent être terminées d'ici 2006. Par ailleurs, les déchets organiques peuvent avoir d'autres destinations, en particulier la valorisation agricole ;

– le prélèvement exceptionnel sur les agences de l'eau de 210 millions d'euros a été réparti entre la restauration des cours d'eau et des ouvrages de protection contre les inondations (59 millions d'euros), le maintien du bon état écologique des cours d'eau (16 millions d'euros) et, surtout, l'ADEME (135 millions d'euros) ;

– pour l'exercice 2005, l'ADEME devrait à nouveau bénéficier d'une « rallonge », cette fois par voie budgétaire, par l'intermédiaire de la prochaine loi de finances rectificative ;

– il est dommage que l'idée d'une mission interministérielle « Écologie et maîtrise des risques » n'ait pas été retenue ; la Commission des finances doit continuer à plaider en ce sens ;

– les liens entre DIREN et DRIRE devraient être renforcés par la réforme de l'administration territoriale initiée par le Gouvernement et par la création de pôles régionaux « environnement et développement durable » ; en outre, certaines régions expérimenteront un rapprochement des structures de la DIREN et de la DRIRE ;

– sur les dépenses de personnel, les 69 emplois supplémentaires de l'Institut français de l'environnement sont la conséquence nécessaire du changement de statut de l'Institut ; les autres créations d'emploi sont plus contestables ;

– le rapport comportera un développement sur les aides financières apportées aux associations par le ministère ;

– les crédits de paiement en faveur des parcs nationaux diminuent d'environ 1,4 million d'euros ; ceux des réserves naturelles diminuent d'environ 800.000 euros, en investissement, et progressent d'un montant comparable en fonctionnement ;

– s'agissant des parcs nationaux, les crédits sont en hausse d'environ 2,8 millions d'euros ; le projet de réforme continue d'être examiné par le ministère de l'Écologie et les différents partenaires, afin d'aboutir à une version définitive du projet de loi ;

– le réseau Natura 2000 bénéficie d'un effort budgétaire particulier pour 2005. Ses moyens en crédits de paiement seront d'environ 21,1 millions d'euros en 2005, contre 17,8 millions dans la loi de finances pour 2004 ;

– une MEC sur les coûts de collecte de l'eau serait très utile.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Michel Bouvard, tendant à réduire de 679.791 euros les crédits de rémunération inscrits à l'article 20 du chapitre 31-94.

Par cet amendement, **M. Michel Bouvard** a déclaré vouloir adresser un message au ministère de l'Écologie et ouvrir un débat sur les crédits de personnel, en particulier sur la création de 50 nouveaux emplois pour l'inspection des installations classées provenant pour la moitié de transferts, pour l'autre moitié de créations. Compte tenu des problèmes de fonctionnement de cette administration, il convient de poser le problème.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a *adopté*, sur proposition du Rapporteur spécial, les crédits de l'Écologie et du développement durable, figurant aux états B (titres III, ainsi modifié, et IV) et C (titres V et VI).

*

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de **Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse spéciale**, les crédits de la **Solidarité**.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse spéciale, a expliqué que les principales caractéristiques du budget de la solidarité en 2005 sont, comme en 2004, la décentralisation d'une part, et l'effort de maîtrise de la dépense, d'autre part. S'y ajoute cette année le volontarisme renforcé de la politique de lutte contre l'exclusion conduite par le Gouvernement qui permettra de doter de moyens conséquents des actions visant à l'insertion des populations fragilisées et à l'intégration des étrangers.

Les crédits de la lutte contre l'exclusion, de l'intégration et des rapatriés s'élèvent à 1,19 milliard d'euros. À structure constante, ces crédits étaient de 1,068 milliard d'euros en 2004. Les crédits du Ministère de la Parité et de l'égalité professionnelle sont en stricte reconduction. Les crédits relatifs à la gestion des politiques de santé et de solidarité n'augmentent que très modérément. Enfin, les crédits de la politique de développement social connaissent une très forte diminution, du fait de la décentralisation d'une grande partie des actions.

Le périmètre des crédits de la solidarité connaît de nouvelles modifications. Le premier changement concerne la formation initiale des travailleurs sociaux et les bourses aux étudiants, qui seront transférés aux régions, ce qui entraînera le basculement des crédits correspondants au budget de l'intérieur. Les fonds d'aide aux jeunes et les fonds « d'impayés énergie » sont, quant à eux, transférés aux départements. Au total, le transfert portera sur 165 millions d'euros, montant correspondant à la moyenne des dotations des trois dernières années.

L'autre changement est le rattachement des crédits de l'aide au logement temporaire des personnes défavorisées à la section « santé-solidarité » en provenance du Logement, changement qui confère donc plus de cohérence à ce budget.

À structure constante, les crédits de la solidarité augmenteront de 4,92 %. Les ouvertures d'autorisations de programme passeront de 41,4 millions d'euros à 60,92 millions d'euros, soit une progression de 47%, les crédits de paiement augmentant de 62%.

Les crédits alloués à la politique de lutte contre l'exclusion sont fortement majorés, compte tenu de l'effort prévu par le plan de cohésion sociale en faveur de l'hébergement d'urgence (77 millions d'euros supplémentaires), du contrat d'accueil et d'intégration, rendu obligatoire (20 millions d'euros supplémentaires) et du renforcement du lien social à travers le développement des points d'accueil-écoute jeunes et du guichet unique (10

millions d'euros supplémentaires). Une mesure nouvelle de 11 millions d'euros est prévue pour les rapatriés, ce qui aboutit à un doublement des moyens qui leur sont consacrés.

Avec la création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations, pour laquelle est prévue une mesure de 10,7 millions d'euros, il s'agit au total de 122 millions d'euros de mesures nouvelles.

La Rapporteuse spéciale a rappelé que le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit la création de 12.300 places supplémentaires d'accueil et d'hébergement d'urgence sur les trois prochaines années : 9 800 places seront créées ou transformées et 2400 places ouvertes au titre du plan hiver 2002-2003 seront pérennisées.

Pour 2005, ce sont 23,26 millions d'euros supplémentaires qui devraient être affectés au financement du fonctionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Pour ce qui concerne les maisons-relais, le projet de loi de programmation prévoit une montée en charge du dispositif, pour passer d'environ 2000 places, aujourd'hui, à 6000 places en 2007, ainsi qu'une majoration de l'aide accordée par l'État pour chaque place, portée de 8 à 12 euros par jour et par place.

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile comporte actuellement 16.700 places. Même si la capacité d'accueil a été multipliée par 2,5 depuis 2002, il convient de l'augmenter encore pour répondre à la pression continue de la demande d'asile : le projet de loi de programmation prévoit de porter à 20.000 le nombre de places disponibles en CADA en 2007. Aussi les crédits correspondants sont-ils augmentés pour 2005, passant de 146 millions d'euros en 2004 à 175 pour 2005. Ces crédits sont d'ailleurs constamment abondés en gestion depuis 2001, qu'il faut désapprouver.

L'évolution des crédits de l'aide médicale de l'État est également préoccupante. Instituée en 2000 pour les personnes étrangères résidant en France qui ne remplissent pas les conditions d'admission au bénéfice de la couverture maladie universelle, c'est-à-dire, pour l'essentiel, en situation irrégulière, l'aide médicale a connu une montée en charge rapide : le nombre des bénéficiaires est passé de 75.000 fin 2000 à 170.000 fin 2003. Ce nombre a toutefois quelque peu diminué au 30 juin 2004, soit 156.000 personnes.

Le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale a été modeste au départ : 75 millions d'euros la première année. Cependant les retards de la facturation émanant des hôpitaux, transmise aux CPAM puis à la CNAM, a eu pour conséquence l'apparition d'une créance importante à partir de 2002.

L'envolée du coût budgétaire constatée en 2002 et 2003 – la prévision initiale ayant été quintuplée – s'explique par l'augmentation du nombre des étrangers en situation irrégulière informés de leurs droits, par l'obligation de régulariser les dettes apparues entre 2000 et 2002, et aussi par la sous-dotation initiale de cette nouvelle prestation dont le coût devait s'avérer très supérieur à la prévision initiale.

Face à la fois à cette augmentation des dépenses facturées et à la nécessité de résorber la dette, un abondement massif des crédits a dû être effectué, chaque année depuis 2001, en loi de finances rectificative.

Le retard de facturation des hôpitaux est aujourd'hui résorbé, comme l'a constaté la Cour des Comptes. Cependant, en 2003, le besoin total de crédits s'est établi à 442 millions d'euros. La dépense pour 2004 est évaluée à environ 600 millions d'euros et celle pour 2005 n'est pas encore appréciable, mais une baisse de la dépense est attendue. Pour 2005, un montant de 233 millions d'euros est inscrit, mais ce montant s'avérera très probablement insuffisant.

Le dispositif a déjà fait l'objet de deux réformes législatives. La condition de résidence de trois mois sur le sol français et la suppression de l'admission immédiate à l'aide médicale en cas d'urgence sont entrées en vigueur. Cependant, l'instauration d'une participation du bénéficiaire au coût des soins (forfait hospitalier de 10 euros par jour et ticket modérateur de 10% du montant des soins de ville), est en attente. Deux décrets doivent être pris pour adapter le droit en vigueur aux nouvelles dispositions législatives, et pour préciser et harmoniser les conditions d'accès au dispositif.

Il n'est pas nécessaire de réformer le système aujourd'hui, dans la mesure où l'on observe au cours des derniers mois une stabilisation des entrées dans le dispositif, et alors que les dépenses marquent un infléchissement. En revanche, il est nécessaire de compléter les deux réformes adoptées par le Parlement par les textes réglementaires qui s'imposent.

La relance de la politique d'intégration des étrangers s'effectuera notamment à travers le contrat d'accueil et d'intégration, mis en œuvre dans 26 départements, et qui va se généraliser à l'ensemble du territoire d'ici le 1^{er} janvier 2006. Le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) devra accompagner cette généralisation ; sa dotation totale sera de 171,6 millions d'euros pour 2005.

La politique entreprise par le Gouvernement dans le domaine des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes est à la fois large et ambitieuse. L'objectif du ministère est aujourd'hui de renforcer les moyens du fonds de garantie pour l'aide à la création d'entreprise par les femmes, d'apporter une aide complémentaire aux associations qui assurent

l'écoute téléphonique et le conseil aux victimes de violences conjugales et, enfin, de permettre d'augmenter le nombre de contrats d'égalité professionnelle et de contrats de mixité signés avec les entreprises. La dotation pour 2004 est reconduite à hauteur de 17 millions d'euros.

Les crédits du soutien à la protection sociale outre-mer sont reconduits.

La gestion des services communs est conforme aux orientations stratégiques du Gouvernement, marquée par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. La suppression de 129 emplois est prévue, correspondant à la moitié des 260 départs en retraite prévisibles. L'effectif global est établi à 14.829 emplois pour 2005 ce qui traduit une baisse de 0,8%.

Enfin, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances progresse.

Une expérimentation de justification au premier euro est prévue dans le cadre du programme « Accueil des étrangers et intégration ». Elle concernera les crédits relatifs au financement déconcentré de l'hébergement des demandeurs d'asile. L'avant-projet annuel de performance présente des objectifs et indicateurs définis. Il s'agit aussi bien d'indicateurs quantitatifs que qualitatifs et mis en rapport avec des objectifs de réinsertion, le taux de sortie des personnes accueillies en hébergement vers le logement social, par exemple. Cependant, beaucoup d'indicateurs restent à construire.

Les ministères manifestent une certaine inquiétude face à l'entrée en application des indicateurs. Ainsi par exemple, pour le programme « Accueil des étrangers et intégration », les services concernés observent que les objectifs sont souvent dépendants d'évolutions juridiques et organisationnelles sur lesquelles ils n'ont aucune maîtrise. Pour l'aide médicale également, l'administration estime particulièrement difficile, pour le responsable de ce programme, de fixer des objectifs, car il n'a de prise sur aucun élément déterminant la dépense. De façon générale, on peut s'interroger sur l'inscription de l'aide médicale de l'État dans ce programme plutôt que dans celui relatif à la santé, le dispositif se fondant en réalité sur un impératif de santé publique.

M. Charles de Courson a interrogé la Rapporteuse spéciale sur la date de parution future des décrets réformant l'aide médicale de l'État et sur les raisons d'un tel retard. Il a observé que 233 millions d'euros étaient prévus pour financer ce dispositif en 2005, mais que chaque année des crédits plus importants que les crédits initiaux sont demandés en gestion. Ainsi, il serait prévu de demander 410 millions d'euros supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2004. Un tel procédé, réitéré d'année en année, n'est pas

acceptable. Le Gouvernement fait croire au respect de la rigueur budgétaire, puis des sommes importantes sont demandées en loi de finances rectificative.

Il serait souhaitable que la Commission adopte une observation émettant une réserve sur cette sous-dotation récurrente, de même qu'elle l'a fait pour le budget de la Défense.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse spéciale, a répondu que l'adoption des réformes législatives de l'aide médicale, en 2002 et 2003, avait été suivie d'une période de concertation et d'étude pour définir la manière dont les bénéficiaires allaient participer au coût des soins. En même temps, des études ont été nécessaires pour mettre au point le système de gestion informatique, notamment d'un nouveau système pour intégrer cette participation. Par ailleurs, il faut dire que l'instauration de cette participation financière a suscité des réactions très négatives de la part de certaines organisations humanitaires. Cependant, les décrets sont prêts aujourd'hui et il est souhaitable qu'ils entrent en vigueur rapidement.

Effectivement, les années 2002 à 2004 ont vu une augmentation des dépenses liées à l'aide médicale : les crédits budgétaires alloués s'élèvent à 442 millions d'euros en 2003 et pourraient dépasser 600 millions en 2004. Néanmoins ces montants incluent des reliquats de dettes : les crédits pour 2003 contribuaient à régulariser les dettes apparues entre 2000 et 2002, et les crédits pour 2004 contribueront à régulariser 160 millions de dettes constituées pour les soins de 2003. Cependant, le retard de facturation des hôpitaux est aujourd'hui résorbé et la facturation transmise par les hôpitaux et les CPAM a tendance à s'accélérer, aussi la situation devrait-elle s'améliorer. On peut aujourd'hui évaluer une année normale de soins à un montant d'environ 500 millions d'euros, au maximum.

M. Michel Bouvard, Président, a approuvé la proposition visant à adopter une observation sur la sous-dotation de l'article relatif à l'aide médicale car il s'agit d'un élément important dans la perspective de la création d'une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur ce sujet. Il n'est pas possible de faire comme si l'on n'avait rien vu !

M. Charles de Courson, a constaté que les décrets d'application des dispositions législatives se font attendre depuis deux ans alors qu'un consensus semble exister sur le besoin d'aménager l'aide médicale. Il a demandé quelle était la part de blocage dans ce retard.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse spéciale, a considéré qu'il existait une volonté de trouver un consensus sur la mise en œuvre de ces réformes. Elle a jugé cette évolution d'autant plus importante que des économies substantielles, de 100 à 150 millions d'euros par an sont attendues des réformes déjà votées et de leur transposition réglementaire.

La Commission a ensuite examiné un amendement de **M. Michel Bouvard, Président**, tendant à minorer les crédits de l'article 10 du chapitre 37-04 de 5,35 millions d'euros, son auteur expliquant sa volonté de limiter le budget de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. En effet, le montant de ce budget est très élevé pour un organisme qui vient d'être créé, surtout si on le compare aux crédits de la parité et de l'égalité professionnelle de 17 millions d'euros, en année pleine.

M. Jean-Louis Idiart a rappelé que la présentation médiatique de la Haute autorité a insisté sur le fait que ces crédits devaient, au fil des ans, augmenter.

M. Charles de Courson a approuvé cette réduction de moitié des crédits. Il a observé qu'était déjà prévue pour l'année 2005 la création de l'Agence de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), heureusement par fusion avec l'Office des migrations internationales. Il n'y a donc pas lieu d'approuver la création d'un nouvel organisme.

À la demande de **M. Michel Bouvard, Président**, concernant des thèmes d'enquête à soumettre à la Cour des comptes ou des thèmes de MEC, la **Rapporteuse Spéciale** a indiqué que l'évolution de l'aide médicale de l'État pouvait en effet être soumise à l'examen de la MEC. Ce dispositif a déjà fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes. En ce qui concerne la nouvelle nomenclature budgétaire, la Rapporteuse spéciale a soulevé le problème du rattachement de l'aide médicale au programme « Accueil des étrangers et intégration ». Un rattachement à la mission santé serait plus logique, d'une part car le fondement de ce système relève de la santé publique, d'autre part, parce que le gestionnaire actuel n'a aucune prise sur l'évolution du dispositif.

M. Jean-François Mancel a demandé si un amendement de suppression pure et simple de l'aide médicale d'État était envisageable.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse spéciale a répondu que cela n'était pas envisageable, vu les impératifs de santé publique auxquels cette aide répond et le besoin d'enrayer, par exemple, toute apparition d'une maladie très contagieuse, considérant qu'il s'agit de populations très vulnérables et parfois atteintes de pathologies graves.

La Commission a alors *adopté* l'amendement de M. Michel Bouvard.

La Commission a également *adopté* l'observation de la Rapporteuse spéciale sur le fait que les crédits inscrits pour financer l'aide médicale de l'État doivent être adaptés aux besoins inéluctables, dès la loi de finances initiale et non pas au cours de l'exercice budgétaire.

La Commission a *adopté*, sur proposition de la Rapporteuse spéciale, les crédits de la Solidarité ainsi modifiés.

*

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial, les crédits des **Services généraux du Premier ministre, du Conseil économique et social, du Plan et du budget annexe des Journaux officiels.**

M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial, a précisé qu'il est chargé de présenter les crédits correspondant à cinq fascicules budgétaires distincts : les Services généraux du Premier ministre, le Conseil économique et social, le Plan, le Budget annexe des Journaux officiels et un Compte spécial du Trésor : le compte de commerce de la Documentation française.

Le projet de budget des Services généraux du Premier ministre pour 2005 s'élève à 829,8 millions d'euros, en diminution de 326,9 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2004. Cette diminution globale est due pour l'essentiel au transfert sur le budget des charges communes des crédits d'exonération de la redevance audiovisuelle.

Au sein de cette enveloppe totale, les agrégats consacrés à l'administration générale et aux autorités administratives indépendantes représentent 425,8 millions d'euros, en augmentation de 55,8 millions d'euros par rapport à 2004.

Les dépenses ordinaires de l'agrégat concernant l'administration générale augmentent de 17 %. Cette augmentation s'explique principalement par une mesure d'abondement des crédits d'indemnisation des victimes des législations antisémites et des actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale, en application des dispositions du décret du 27 juillet 2004 instituant une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes de tels actes.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du programme « Administration Électronique 2004/2007 », des transferts de crédits et d'emplois en provenance de divers ministères sont réalisés au bénéfice de l'Agence pour le développement de l'administration électronique, à hauteur de 13,8 millions d'euros de crédits de fonctionnement et de 51 emplois budgétaires.

La création du Conseil d'analyse de la société implique la mise à disposition de 150.000 euros de crédits à ce nouvel organisme.

Les crédits destinés aux autorités administratives indépendantes, notamment au Médiateur de la République, diminuent de 1,4 % grâce à des ajustements et à des efforts de gestion.

L'année prochaine, l'ensemble de ces crédits relèvera de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. En réponse à la demande de la Commission de créer plusieurs programmes relevant des services du Premier ministre, le Gouvernement a proposé une maquette avec deux programmes distincts. Le premier programme porte sur la *Coordination du travail gouvernemental*, en incluant également, sans grande cohérence, les autorités administratives indépendantes. Le second programme est consacré à la *Fonction publique, la réforme de l'État et la prospective*. On peut regretter que n'ait pas été retenue la suggestion de créer un programme dédié aux relations avec les citoyens, distinct de la coordination du travail gouvernemental. La présentation d'objectifs et d'indicateurs cohérents en sera d'autant plus difficile.

Le projet de budget du Commissariat général du Plan et des organismes rattachés s'élève à 18,5 millions d'euros, en diminution de 6,2 millions d'euros par rapport à 2004, en raison essentiellement du transfert vers d'autres sections budgétaires de trois organismes : le CREDOC, le CEPREMAP et l'OFCE. On notera que, sous l'impulsion du nouveau Commissaire, M. Alain Etchegoyen, le Plan ne réalise plus de travaux d'évaluation mais s'est exclusivement centré sur la prospective. De ce fait, il constituera, l'année prochaine, l'action Prospective du programme Fonction publique, réforme de l'État et prospective. Mais on ne sait toujours pas à quel organisme le Premier ministre entend confier la réalisation de l'évaluation des politiques publiques et des contrats de plan État-régions.

Le projet de budget annexe des Journaux officiels s'élève à 157,9 millions d'euros, en diminution de 11,2 millions d'euros. La poursuite de la dématérialisation électronique des principales publications des Journaux officiels a des conséquences importantes sur le budget annexe, compte tenu de l'accélération de la baisse concomitante des travaux d'impression sur support papier. Elle pose également des problèmes certains d'accès au droit, avec la disparition d'un nombre important de textes du JO *Lois et décrets* en version papier, par exemple les nominations ou la régulation budgétaire.

Un contrôle sur pièces et sur place est prévu aux JO, le 2 novembre, pour étudier les conséquences de la dématérialisation sur le fonctionnement des services et de l'imprimerie. Il permettra notamment d'étudier pourquoi les JO ne se chargent plus désormais de la confection du JO des débats parlementaires, ce qui a entraîné un surcoût certain pour le budget des assemblées.

L'évolution des recettes et des dépenses du compte de commerce de la Documentation française traduit la variation de l'activité commerciale de ce service à caractère éditorial. Après un ralentissement marqué en 2001 et 2002, l'année 2003 a connu un début de redressement, qui s'amplifie en 2004

grâce au recentrage des publications. La poursuite d'une progression modérée du chiffre d'affaires en 2005 s'accompagnera de la continuation de la mise en œuvre du plan de consolidation établi en 2003, qui prévoit une forte réduction des effectifs, étalée jusqu'en 2007, et l'arrêt de certaines activités. On est cependant encore en attente d'une décision du Premier ministre en ce qui concerne le rapprochement éventuel de la Documentation française et des Journaux officiels, qui a été mis à l'étude.

Enfin, le Conseil économique et social, dont le budget s'élève à 32,9 millions d'euros, en augmentation de 0,46 %, n'appelle aucune observation particulière. En revanche, il faut regretter que, dans la future nomenclature budgétaire, le Conseil demeure une mission mono-programme, en dépit des demandes réitérées de la Commission sur ce point. Il sera toujours possible de faire évoluer la nomenclature par voie d'amendement lors de la discussion du premier budget en format LOLF.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur les montants de crédits envisagés au titre de l'indemnisation des orphelins des victimes de la barbarie nazie. Il a demandé des précisions sur l'évolution des deux articles du chapitre 46-02 : si l'un semble augmenter de 20 millions d'euros en raison de la mesure nouvelle que constitue le décret du 27 juillet 2004, pourquoi l'autre ligne, qui doit correspondre aux indemnités dues au titre du décret du 13 juillet 2000, augmente-elle encore de 12,6 millions d'euros alors que le « stock » doit être aujourd'hui épuisé ?

Il a aussi constaté que les indemnités des membres du Conseil économique et social atteignent, en 2005, 20,5 millions d'euros, alors que l'on peut s'interroger sur l'assiduité et sur la quantité de travail de certains de ses membres. Ces rémunérations sont-elles dûment acquises, en cas d'activité restreinte et du fait d'un mode de nomination si peu représentatif ?

M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial, a estimé ne pas partager une telle opinion car le Conseil économique et social a fortement accru le nombre de ses publications et avis ces dernières années. Ses membres effectuent donc un travail réel et utile à la collectivité. Leur rémunération est statutairement fixée au tiers du montant de l'indemnité parlementaire. Enfin, le récent renouvellement des membres du Conseil permet de se demander qui a bénéficié, cette année, du mode de nomination.

En ce qui concerne les actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation et des victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale, il faut bien distinguer les deux lignes budgétaires finançant des actions différentes : une ligne concerne le versement d'une indemnité en capital ou d'une rente aux orphelins concernés, sous le régime du décret de 2000 et sous celui, plus étendu en termes de champ

des bénéficiaires, du 27 juillet 2004. En revanche, l'autre ligne budgétaire concerne les indemnités accordées au cas par cas par l'État, s'il y a eu des spoliations, par décision du Premier ministre prise sur recommandation de la Commission chargée de l'indemnisation des victimes des lois antisémites. Elle peut donc continuer à augmenter.

La Commission a ensuite examiné un premier amendement de M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial, réduisant les crédits des services généraux du Premier ministre de 150.000 euros.

M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial, a indiqué que cet amendement s'applique aux crédits de collaborations diverses inscrits au chapitre 37-30. Il aboutit à supprimer les moyens budgétaires accordés au Conseil d'analyse de la société créé par un décret du 8 juillet 2004. Ce nouvel organisme, placé auprès du Premier ministre, a pour mission « *d'éclairer les choix politiques du Gouvernement, par l'analyse et la confrontation des points de vue, lorsque les décisions à prendre présentent des enjeux liés à des faits de société.* »

Or, il semble inutile de créer une instance spécifique pour ce rôle, qui relève de l'appréciation politique du Gouvernement et du Parlement. Une décision de nature politique est par nature liée à des enjeux de société. Il revient donc aux politiques eux-mêmes, dans le cadre des réunions de ministres et des débats parlementaires, d'apprécier la nécessité de prendre telle ou telle décision, en s'appuyant sur tous les travaux de tous les organismes d'évaluation et de prospective déjà existants.

M. Charles de Courson a demandé si le président du Conseil était rémunéré.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la Commission, a estimé qu'il fallait affirmer une volonté de simplification pour éviter l'empilement de structures, sans naturellement attaquer les personnes. Pour avoir le débat sur ce sujet, il serait donc possible de réduire de façon limitée les crédits, non pas de la totalité, mais par exemple de la moitié de leur montant. La Commission lancerait ainsi un avertissement clair contre les nouvelles structures, sans faire d'attaque *ad hominem*.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que, pour la Haute Autorité de lutte contre les discriminations, la Commission avait adopté une réduction limitée à la moitié seulement des crédits.

M. Jean-Louis Idiart a considéré qu'il est toujours difficile de réduire les crédits d'une instance qui est déjà en place. C'est pourquoi il faut éviter *ab initio* la création de toute nouvelle structure. Il ne faut pas vouloir

faire du nouveau pour faire du nouveau. Il faut être honnêtes : une réduction de la moitié conduira inévitablement cette initiative à un échec.

M. Louis Giscard d'Estaing a estimé lui aussi qu'une mesure intermédiaire ne réglerait pas la question. Une fois un organisme créé, il perdurera dans son être. Il faut donc le supprimer, sinon une rallonge budgétaire sera demandée chaque année. On peut rappeler que la Commission avait obtenu la suppression, difficile, de l'IHEADT, qui cherche maintenant à renaître sans financement public.

M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial, a expliqué que le président du Conseil devait être rémunéré au moyen de vacances. Il faut mettre de la cohérence dans l'action publique et se demander qui fait quoi. Dans ce cadre, on ne voit guère l'utilité de ce nouveau Conseil, créé par voie de décret. La même question se pose en ce qui concerne le Commissariat général du Plan. C'est pourquoi un amendement de même nature sur ce sujet est présenté.

La Commission a donc examiné un second amendement de M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial, réduisant les crédits du Commissariat général du Plan de 1.100.000 euros.

M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial, a proposé de réduire, à titre d'appel, les moyens budgétaires accordés au Commissariat général du Plan pour l'évaluation des politiques publiques et des contrats de plan État-régions. En effet, depuis la nomination par le Premier ministre de M. Alain Etchegoyen comme Commissaire au Plan en avril 2003, cette institution ne fait plus que de la prospective et a laissé en jachère le chantier de l'évaluation qui lui avait été confié en 1998.

Il s'agit donc de mettre en conformité la situation budgétaire avec la réalité du travail de l'institution, afin que le Premier ministre annonce, enfin, à quelle instance il souhaite confier la mission, essentielle, d'évaluation des politiques publiques, et quel rôle il entend conférer à la DATAR en la matière.

M. Louis Giscard d'Estaing a suggéré de réduire les crédits du Plan de seulement 950.000 euros. En effet, si le Gouvernement estime utile de disposer d'une expertise sur les questions de société relevant du Conseil d'analyse de la société, dont les crédits pourraient être supprimés par l'amendement précédent, il pourra très bien la demander au Plan, sans être obligé de doter une structure nouvelle de moyens spécifiques.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la Commission, a souhaité que toutes les sensibilités politiques de la Commission se rejoignent pour marquer leur opposition à la multiplication des structures.

M. Michel Bouvard, Président, a proposé au Rapporteur spécial de rectifier son second amendement dans le sens proposé par M. Louis Giscard

d'Estaing, ce qui permettra d'adopter les deux amendements et d'intégrer le Conseil d'analyse de la société dans le Commissariat général du Plan.

M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial, a accepté cette modification, qui recueille un accord des membres de la Commission et se traduit par un signal clair en faveur de la suppression du Conseil d'analyse de la société, en tant que tel.

La Commission a *adopté* le premier amendement et le second, ainsi modifié.

M. Michel Bouvard, Président, a proposé une observation rappelant, s'agissant de la place du Conseil économique et social au sein de la nouvelle maquette budgétaire, qu'il ne saurait y avoir de mission constituée d'un seul programme, conformément à l'article 7 de la loi organique.

M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial, a soutenu cette observation. S'agissant de la maquette budgétaire, la nomenclature proposée pour les services généraux du Premier ministre pose un problème de cohérence. En effet, les deux programmes retenus par le Gouvernement, *Coordination du travail gouvernemental* et *Fonction publique et réforme de l'État*, correspondent en fait à une séparation entre, respectivement, moyens d'action et moyens d'intervention. Il s'agit d'une logique de moyens qui ne permettra pas de connaître le coût complet d'une politique publique déterminée. En fait, le gestionnaire de programme n'appartient pas, financièrement parlant, au programme qu'il gère : il ne sera donc pas concerné par la fongibilité des crédits au sein du programme.

Par exemple, l'Agence pour le développement de l'administration électronique disposera de crédits de fonctionnement dans le programme *Coordination du travail gouvernemental* et de crédits d'intervention dans le programme *Fonction publique et réforme de l'État*.

Cette présentation devra être revue car elle est contraire aux objectifs de la LOLF, qui consistent à suivre une politique publique à coût complet, et elle ne permet pas de disposer d'indicateurs de performance pertinents. Les indicateurs ne permettent pas de suivre l'activité de chaque institution, par exemple le Médiateur de la République ou le Commissariat au Plan. À trop globaliser, on perd tout sens du suivi de l'action. C'est le contrôle parlementaire qui en pâtira.

La Commission a *adopté* l'observation.

La Commission a ensuite *adopté*, contrairement aux propositions du Rapporteur spécial, les crédits des Services généraux du Premier ministre figurant à la ligne IV des services du Premier ministre, inscrits à l'état B titre III, ainsi modifiés, puis les crédits du titre IV de l'état B, et les autorisations de

programme et les crédits de paiement inscrits aux titres V et VI de l'état C. Elle a ensuite *adopté* les crédits du Plan figurant à la ligne IV des états B (titre III, ainsi modifié, et titre IV) et C (titre VI).

Puis, elle a *adopté* les crédits du Conseil économique et social figurant à la ligne III des services du Premier ministre aux états B, titre III et C, titre VI, ainsi que les crédits du budget annexe des Journaux officiels figurant aux articles 50 et 51, paragraphes I et II du projet de loi de finances.

*

La Commission a enfin examiné, sur le rapport de **M. Charles de Courson, Rapporteur spécial**, les crédits des **Transports aériens et du budget annexe de l'aviation civile**.

M. Charles de Courson, Rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que ces crédits étaient répartis entre le budget annexe de l'aviation civile, deux sections du budget général, et le fond d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) dont la suppression a été votée en première partie de la loi de finances et dont les moyens figureront désormais aussi sur le budget général. La maquette proposée par le Gouvernement pour présenter les crédits en application de la loi organique relative aux lois de finances témoigne d'un souci de clarification. Les indicateurs proposés couvrent uniquement les crédits du budget général et apparaissent très hétérogènes. Si certains indicateurs portant sur Météo France, relatifs à la fiabilité des prévisions à plus ou moins long terme notamment, sont très pertinents, d'autres mesurent davantage l'activité ou les moyens des services que l'efficacité de leurs actions. Le rapport présentera quelques propositions d'indicateurs plus pertinents. Mais la maquette traduit un réel effort d'application de la LOLF.

La stratégie ministérielle de réforme vise à réorganiser la direction générale de l'aviation civile pour que ses directions correspondent aux différents programmes de la mission « Transports aériens ». À compter du 1^{er} janvier 2005, elle comportera un pôle régalién, un pôle chargé de la surveillance et de la certification, et un pôle regroupant la navigation aérienne et la formation aéronautique. À terme, cette administration a vocation à s'intégrer dans une grande agence européenne chargée de l'optimisation de la circulation aérienne.

Si les recettes du budget annexe de l'aviation civile augmentent de 2,5 %, elles ne nécessiteront pas d'augmentation de la taxe d'aviation civile et devraient même permettre une baisse du taux des redevances, qui sera fixé en fin d'année. La hausse des recettes repose sur l'hypothèse d'une augmentation du trafic modérée et sur une quotité de répartition de la taxe d'aviation civile plus favorable au budget annexe.

Le rapprochement entre le produit des redevances et l'ensemble des coûts qu'elles sont censées couvrir d'une part, et entre la taxe d'aviation civile et les missions qu'elle doit financer d'autre part, montre qu'il n'y a pas une adéquation parfaite. Une partie non négligeable de l'augmentation des dépenses du budget annexe résulte de la réintégration de la direction des opérations aériennes d'Aéroports de Paris, en prévision du changement de son statut. Les dépenses de personnels devraient progresser de 4,73 %, les deux tiers de cette hausse étant la conséquence de la mise en œuvre du protocole du 17 mars 2004 qui prévoit un nombre de création d'emplois particulièrement élevé. Pour ce qui est de la section des opérations en capital, la dette est stable et le taux d'auto-financement correct.

La budgétisation des actions du FIATA est aussi l'occasion de rattacher aux crédits de l'outre-mer la dotation de 31 millions d'euros destinée à la continuité territoriale. L'évolution la plus importante concerne les subventions aux dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire : leur niveau est réduit de 23 %, mais l'importance des reports prévus entre 2004 et 2005 devraient les porter à hauteur de 28 millions d'euros, soit un montant nettement supérieur aux crédits effectivement consommés en 2004. La disparition de la compagnie Air Littoral a contribué à la sous-exécution de ces crédits.

Les attaques de Boeing contre les avances remboursables accordées à l'aéronautique française interviennent à quelques mois de la renégociation de l'accord communautaire sur les aides d'État à la recherche et au développement. Elles remettent en cause la situation créée par l'accord de 1992 entre les États-Unis et l'Union européenne. Le calcul des taux d'intérêt actuariels *a posteriori* montre pourtant que les avances remboursables ne constituent pas un dispositif particulièrement favorable aux entreprises. Ces avances ne peuvent être considérées comme à l'origine du succès de ces programmes ; elles limitent seulement les pertes financières de l'entreprise en cas d'échec. La baisse des enveloppes prévues pour les avances remboursables est liée à l'avancement des programmes. L'encours de prêt dépasse 7 milliards d'euros. **M. Charles de Courson, Rapporteur spécial**, s'est dit favorable à l'accélération du rythme des remboursements et à la réutilisation d'une partie de ces recettes en faveur des subventions à la recherche. Les entreprises du secteur, qu'il a interrogées, y sont favorables, mais le Gouvernement n'a pas répondu à cette proposition.

Les dotations à Météo France augmenteront de 1,37 %. L'établissement public développe les services marchands et a des résultats qualitatifs très honorables. Il s'autofinance à hauteur d'environ 25 %, mais commence à subir la concurrence d'entreprises étrangères, ou d'entreprises françaises qui lui achètent les données brutes.

M. Louis Giscard d'Estaing a approuvé le rattachement de la dotation de continuité territoriale aux crédits de l'outre-mer et a demandé si, dans la même logique, les subventions aux dessertes dans l'intérêt de l'aménagement du territoire ne devraient pas être rattachées à la mission consacrée à l'aménagement du territoire.

M. Charles de Courson, Rapporteur spécial, s'est dit favorable à cette proposition et a souligné que l'intitulé de « régulation économique » était particulièrement inadapté. La direction générale de l'aviation civile a visiblement rencontré beaucoup de difficultés pour élaborer des indicateurs sur cet objectif. Il conviendrait d'utiliser un modèle du type « horaires-tarifs-temps » pour évaluer le coût de l'économie de temps qui devrait être rapporté au nombre de passagers. Le taux de remplissage des lignes subventionnées constitue aussi une information utile. Ces subventions représentent des montants limités pour l'État, mais ils sont abondés par les collectivités locales et les chambres de commerce. Faire gérer la participation de l'État par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) semble pertinent, mais la même logique devrait être suivie pour les subventions aux autres modes de transport, à commencer par le train.

M. Michel Bouvard a ajouté qu'il serait utile que ces différentes politiques de subventionnement soient dotées des mêmes indicateurs, afin que des comparaisons soient possibles. L'idée d'utiliser, en faveur de la recherche, le surplus de remboursement au titre des avances semble intéressante.

M. Charles de Courson, Rapporteur spécial, a précisé qu'il avait écrit au ministre des Finances pour lui proposer cette idée. Si l'accord de 1992 interdit de modifier les conventions en cours, les conventions futures pourraient contenir des clauses permettant les remboursements anticipés. En 2005, les remboursements devraient atteindre 205 millions d'euros pour 216 millions d'euros de dépenses au titre des avances. La Cour des comptes vient de terminer un contrôle sur ces avances.

La Commission a *adopté*, sur proposition du Rapporteur spécial, les crédits des Transports aériens et du budget annexe de l'aviation civile figurant aux lignes correspondantes des articles 50 et 51, paragraphes I et II, du projet de loi de finances.

* *
*

Mercredi 27 octobre 2004

*Coprésidence de M. Pierre Méhaignerie,
président de la Commission des finances,
et de M. Jean-Michel Dubernard,
président de la Commission des affaires culturelles*

Audition de M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, sur les crédits de son ministère (Commission élargie) :

M. Jean-Michel Dubernard, président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales - Je suis heureux d'ouvrir la réunion de cette formation particulière, qui nous permettra de débattre au mieux du budget des sports, de la jeunesse et de la vie associative et se conclura par une séance publique allégée. M. Méhaignerie est remplacé à la présidence par Edouard Landrain, remis, je l'espère, de la nuit du rugby !

M. Edouard Landrain, suppléant de M. Méhaignerie - C'est en tant que doyen d'âge de la Commission que je remplace M. Méhaignerie, et je salue la co-présidence de M. Dubernard. La formule des Commissions élargies permet un débat dynamique et moins contraint qu'en séance publique, laquelle se résumera à la discussion des amendements éventuels, aux explications de vote et au vote. La présente réunion se substitue à elle pour le reste de la discussion. Les conditions de publicité en seront donc identiques, et l'Assemblée ne siège pas pour permettre à chacun de nos collègues d'être présent ce matin. Après l'audition des deux rapporteurs et du ministre, nous ouvrirons le débat, dont j'espère qu'il sera le plus vivant possible.

M. Denis Merville, rapporteur spécial de la Commission des finances - Les crédits du budget général des sports, de la jeunesse et de la vie associative s'élèvent à 527 millions pour 2005. L'on peut se réjouir que ces trois domaines si complémentaires soient de nouveau réunis sous la responsabilité du même ministre. A périmètre constant, ces crédits sont en diminution de 2,95 %. Je le regrette, mais je suis convaincu que les actions du ministère n'en pâtiront pas. Si 80 emplois sont supprimés, notamment par des efforts d'externalisation, les métiers qui touchent au cœur de l'action du ministère ne sont pas touchés. Globalement, et à structure constante, les dépenses de personnel augmentent de 1,3 % et les dépenses de fonctionnement et en capital progressent chacune d'environ 3 %. Enfin, les crédits du fonds national pour le développement du sport, alimenté par la Française des jeux et par le PMU, augmentent de 9 %.

Au total, les moyens consolidés du ministère sont en hausse de 0,76 %, ce qui est appréciable dans le contexte que nous connaissons. En revanche, je ne peux que regretter qu'il n'occupe qu'une si faible part au sein du budget général de l'État. J'espère qu'il ne s'agit que d'une transition. Il faut également prendre conscience des tensions liées à la régulation budgétaire, qui a des incidences sur la définition des priorités et sur la mise en œuvre des politiques - mon rapport en recense des exemples précis. Il convient de rappeler que le budget doit rester compatible tant avec sa fonction d'intégration et d'épanouissement des personnes dans la société qu'avec l'ambition internationale de la France dans le domaine sportif.

Le ministère s'est engagé dans un processus de modernisation de grande ampleur, favorisé par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et des stratégies ministérielles de réforme. La SMR devrait se traduire par une réorganisation des services, par l'amélioration des relations avec les usagers et par la modernisation des modes de gestion des établissements publics. Pourrions-nous avoir des précisions à ce sujet, Monsieur le ministre ? Quant à la LOLF, qui ne doit entrer en pleine application qu'en 2006, sa mise en œuvre est déjà bien avancée. Le ministère a présenté une préfiguration de la nouvelle nomenclature ainsi qu'un avant-projet annuel de performances assorti d'objectifs et d'indicateurs de résultats. Ces documents sont globalement satisfaisants. Je veillerai, avec la mission LOLF, à ce que cette réforme se traduise par une plus grande clarté de l'action publique et un meilleur contrôle par le Parlement.

Restent plusieurs observations à faire sur la LOLF. D'abord, je regrette vivement que la transmission par le ministre du budget de l'avant-projet ait été si tardive. Ensuite, je m'interroge sur la pertinence des indicateurs : il me semble que trop peu reflètent la qualité du service rendu, et qu'il est délicat de multiplier les indicateurs ponctuels, tels ceux qui sont liés à la mise en place de la LOLF. Je me demande également si le nombre d'objectifs retenus ne donne pas un sentiment de dispersion. L'exercice est nouveau et demande encore réflexion. Enfin, la transformation du FNDS en centre national ne doit pas avoir de conséquence négative sur le montant de ses crédits opérationnels. Chacun sait que le FNDS joue un rôle essentiel.

Pour finir, je voudrais poser quelques questions précises. Le problème des normes semblait avoir été réglé par l'avis demandé au Conseil d'État, mais certaines ligues sportives tentent de contourner cette position en imposant de nouvelles normes aux clubs. Qu'en est-il exactement ? Quelles garanties pouvez-vous apporter aux élus locaux ? En matière de lutte contre le dopage ensuite, l'action de la France n'a de sens que dans le cadre d'une réglementation mondiale. Comment nous mettre en cohérence avec les normes

internationales sans tirer notre réglementation vers le bas ? La Constitution européenne pourrait-elle être une occasion d'harmonisation ? Et où en est-on dans la convention internationale contre le dopage ?

Des affaires récentes ont également mis en lumière le problème des clubs formateurs – et je ne peux pas ne pas citer celui du Havre. Comment éviter que les jeunes footballeurs formés en France partent trop vite à l'étranger ? Il est essentiel que les pays européens s'entendent à ce sujet. Par ailleurs, où en est la passation des contrats pour la modernisation de l'INSEP ? Comment le partenariat public-privé sera-t-il mis en œuvre ? Quel est le calendrier des travaux de rénovation ?

On sait que le bénévolat est indispensable à nos multiples associations. Un statut est une revendication ancienne : comment peut-on valoriser le travail des bénévoles ? Des dispositions fiscales sont-elles envisageables ?

D'autre part, quelles suites entendez-vous donner au rapport de la mission parlementaire qui critique si sévèrement l'Office franco-allemand de la jeunesse ? La France ne devrait-elle pas envoyer des jeunes déjà initiés à la culture allemande plutôt que des personnes manquant de motivation ? La création de cet Office était une bonne idée, mais il faut donner suite à ce rapport.

S'agissant des différents dispositifs d'aide existants, des améliorations ne seraient-elles pas possibles ? L'année dernière, nous avons demandé l'extension du CIVIS au sport. Quels ont été les résultats de cette mesure ? Le dispositif du coupon sport n'est-il pas compromis par des lourdeurs administratives, voire par une certaine dérive clientéliste ? De quels éléments disposez-vous sur la mise en œuvre des contrats éducatifs locaux ? Ne serait-il pas nécessaire d'obtenir une évaluation qualitative des CEL ?

Vous avez fait de l'accès des personnes handicapées aux pratiques sportives une de vos priorités. Comment cela se traduit-il dans votre budget ?

Enfin, nous savons que vous êtes attaché au développement de la vie associative. Pourtant, nous constatons des baisses de crédits qui seront défavorables aux bénévoles, indispensables à nos associations.

M. Pierre-Christophe Bagnat, rapporteur pour avis de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales - Je veux d'abord remercier les services du ministère puisque, pour la première fois en huit ans, j'ai obtenu 100 % de réponses à mon questionnaire.

Pierre Méhaignerie dit souvent qu'un budget ne se mesure pas à son volume. On apprécie un ministre à sa capacité de gestion. Nous connaissons la vôtre, Monsieur le ministre, mais votre tâche ne sera pas facile

puisque, pour la première fois en cinq ans, vos crédits descendent sous la barre de 0,2 % du budget général.

J'approuve votre volonté de réformer votre administration centrale et de réorganiser les CREPS par pôle. Vous vous inscrivez par anticipation dans la réforme de l'État, ce qui est positif. Tous les ministères ne le font pas.

Ne peut-on améliorer le dispositif du coupon sport ? Actuellement, il permet de payer les licences. Or, pour un jeune défavorisé, le véritable obstacle réside dans le coût de l'équipement. Avoir le même équipement que les autres joueurs constitue un symbole d'insertion sociale.

Je salue votre politique en faveur du sport de haut niveau. En visite à l'INSEP, j'ai été frappé par la dégradation du site. On peine à croire que nous lui devons tant de médailles olympiques. J'ai vu la salle d'escrime où vous vous étiez entraîné, Monsieur le ministre : elle n'a pas été rénovée depuis longtemps.

J'approuve donc votre projet d'aménagement, d'un montant de 215 millions d'euros. Il repose sur des financements originaux, y compris la vente des locaux de la rue de la Fédération. Le président de la Commission des finances a demandé à l'État de faire des efforts sur la gestion de son patrimoine : une fois de plus, vous donnez l'exemple.

Votre politique de lutte contre le dopage est énergiquement conduite, ce qui est très bien. Le dopage, c'est la tricherie. Nous ne devons pas l'accepter.

Nous souhaitons tous que la candidature de Paris aux Jeux Olympiques de 2012 soit retenue. J'espère toutefois que, dans le cas contraire, le sport ne retombera pas dans l'oubli. En outre, les aménagements devront respecter les critères fixés par le CIO en matière de protection de l'environnement. Je pense en particulier à l'extension de Roland-Garros.

S'agissant du Fonds national de développement de la vie associative, nous avons tous été alertés par le CDVA. Il faut nous expliquer cette réduction des crédits.

Je veux appeler votre attention sur la nécessité d'adapter la formation des cadres de votre ministère. Ils sont de plus en plus sollicités au titre de la protection des mineurs, mais ils manquent de formation dans ce domaine. Par ailleurs, pourquoi les cadres techniques nationaux dépendent-ils de l'Ile-de-France et non de l'administration centrale ?

Depuis 1982, la formation des professeurs d'éducation physique et sportive est de plus en plus universitaire, ce qui tend à faire disparaître le lien entre l'école et le club. Comment retrouver un équilibre ? Je veux aussi

évoquer les centres de vacances et de loisirs. Un enfant, en ville, peut passer cent jours par an dans ces centres, en plus des cent quarante trois jours passés à l'école. Il faut se pencher sur la profession d'animateur. Alors qu'elle est devenue un vrai métier, le niveau baisse.

Entre les deux tours de l'élection présidentielle, Marie-George Buffet avait pris une décision malheureuse concernant le scoutisme, cette école de responsabilité. Il faut revoir la législation et assurer la pérennité du mouvement scout.

Il me faut évoquer la sécurité dans les stades. A quand la parution du « décret anti-hooligans » ? Nous avons voté un dispositif en janvier 2003.

M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative - Adressez-vous à mon collègue...

M. le Rapporteur pour avis - Je sais, Monsieur le ministre, que ce retard ne vous est pas dû. Mais il faut que ce décret paraisse.

La France compte 14 millions de licenciés et 26 millions de nos compatriotes pratiquent une activité sportive. Mais le sport occupe aussi une place de plus en plus importante dans les médias. Depuis la Coupe du monde de 1998, on trouve des pages sportives dans tous nos grands quotidiens. En 2004, *Le Figaro* aura consacré plus de pages au sport qu'à la politique. Les magazines sportifs gratuits sont actuellement diffusés à 1,3 million d'exemplaires. La communication sportive dans le monde représente un montant de 26 milliards de dollars. L'image du sport intéresse deux annonceurs sur trois en France, où 17,8 % des internautes consultent régulièrement un site sportif. Le CSA lui-même a créé une mission dédiée au sport il y a deux ans. France 2 et France 3 ont totalisé 44 millions de téléspectateurs sur dix-sept jours de jeux olympiques. La part des droits télévisés dans le financement du football professionnel est passée de 15 à 50 % en dix ans. Il existe même un Web Football Club entraîné en ligne par 1 600 entraîneurs, dont l'équipe est recomposée chaque semaine par les internautes. RTL et Europe 1 consacrent au sport trois heures par jour.

Il faut donc se pencher sur le problème de l'adaptation du sport aux exigences des médias. La ligue française de basket-ball vient ainsi de modifier son règlement dans ce but. Le président de la ligue de football va prendre une décision capitale : si un seul opérateur obtient les quatre lots, c'est l'ensemble du paysage audiovisuel français qui va s'en trouver bouleversé. Est-il normal qu'une seule personne puisse prendre une décision de cette importance ?

M. le Ministre - La jeunesse, le sport et la vie associative sont aujourd'hui rassemblés au sein d'un même ministère. L'engagement et la

citoyenneté sont au cœur des politiques que j'ai l'ambition de conduire, en mobilisant les moyens consolidés alloués à mon ministère pour 2005, soit 797,18 millions d'euros. Ce sont des moyens équivalents à ceux de 2004, je tiens à le préciser.

Le ministère s'est engagé dans la voie de la modernisation afin d'améliorer ses performances de gestion, dans l'esprit de la LOLF.

Depuis 2002 mon ambition est de recentrer le ministère sur le cœur de ses missions. La restructuration de l'administration centrale rendra plus lisible l'intervention de l'État. Les créations d'emploi – des contrats de préparation olympique et des emplois de conseillers techniques et pédagogiques supérieurs – illustrent ma volonté de donner la priorité aux emplois à forte valeur ajoutée.

J'ai par ailleurs défini un plan de modernisation des établissements visant à rationaliser leur fonctionnement, à poursuivre l'externalisation des fonctions logistiques qui ne relèvent pas des missions de service public et à encourager les démarches qualité en matière de formation, au sens de la norme ISO 9001. Enfin, je mène une politique volontariste de gestion des ressources humaines sans laquelle il n'est pas de modernisation possible. La valorisation des filières professionnelles, la hausse de 10,6 % des crédits consacrés à la formation des personnels en témoignent.

La politique de développement du sport s'inscrit dans le cadre des grandes priorités définies lors des états généraux du sport, qui ont commencé à être mises en œuvre dans les budgets de 2003 et de 2004. Le succès des jeux d'Athènes nous encourage à élargir l'accès au sport du plus grand nombre. Vous savez que 2004 est l'année européenne de l'éducation par le sport, ce qui nous rappelle la dimension éducative et sociale des activités sportives, qui jouent un rôle majeur dans la lutte contre l'exclusion. Nous continuerons en 2005 de développer la pratique sportive chez les jeunes. Dans le même esprit, nous mettrons en œuvre les préconisations du rapport « Femmes et sport » qui m'a été remis en avril dernier. Il s'agit de renforcer la place des femmes au sein des instances fédérales et de soutenir le sport féminin dans les quartiers sensibles, où il a tendance à décroître. Et malheureusement, l'utilisation des coupons sport ne permet pas d'inverser la tendance.

En 2005, nous achèverons également le recensement national des équipements sportifs, ce qui permettra de mieux cibler les aides à l'investissement et nous renforcerons l'effort en faveur de l'accessibilité pour les personnes handicapées dans le cadre du FNDS. De même, nous adapterons les structures de promotion du sport de haut niveau. Le plan de rénovation de l'INSEP est engagé, et nous consacrerons 19,3 millions, soit une hausse de 7 %, à la préservation de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage. Pour

renforcer encore la prévention, nous souhaitons effectuer 65 % de contrôles inopinés sur les 9 000 contrôles annuels. Enfin, avant la fin de l'année, je vous présenterai un projet de loi pour renforcer notre dispositif en cohérence avec les textes internationaux.

Développement du sport pour tous et du sport de haut niveau sont étroitement liés. Dans cet esprit, l'État soutient la candidature de Paris à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2012, qui aurait évidemment des conséquences profondes pour le monde sportif.

S'agissant de la jeunesse, les crédits permettent de mettre en œuvre une politique plus efficace pour mieux encourager, reconnaître et écouter les jeunes, en restaurer une image plus positive et les accompagner dans leur projet et la prise de responsabilités. Pour cela, nous renforcerons la cohérence des dispositifs d'aides comme « envie d'agir » et les bourses défi-jeunes. Je souhaite renouveler et renforcer l'opération « Solidar'été » pour accueillir en 2005 4 500 jeunes qui ne partent pas en vacances - soit un doublement par rapport à cette année - et mettre en valeur les actions de solidarité à l'égard des personnes âgées ou en difficulté.

Le rôle et les moyens du Conseil national de la jeunesse sont actuellement redéfinis pour favoriser l'expression de tous les jeunes dans les grands débats de société. Je souhaite en particulier développer des actions de sensibilisation à la citoyenneté européenne et encourager les échanges internationaux. Nous accueillerons cette année à Paris la conférence multilatérale des ministres de la jeunesse et des sports francophones. Enfin, le réseau information-jeunesse donnera une dimension plus large à l'opération « jobs d'été ».

J'ai également pour ambition de mettre en œuvre une politique volontariste de promotion de la vie associative. Vous débattrez prochainement du projet de loi sur le volontariat qui donnera dès 2005 un statut aux volontaires qui s'engagent à plein temps dans une activité d'intérêt général sur le territoire national. Nous consacrerons également un effort particulier à la formation des bénévoles et à la professionnalisation des associations. Je m'engage à rétablir sur trois ans l'intégralité des moyens d'action du FONJEP. En 2005, nous financerons par dégel 90 postes qui s'ajouteront aux 75 postes déjà créés dans le secteur jeunesse et sport. Enfin, la consolidation du réseau des CRIB - centres de ressources et d'information des bénévoles - et la création de trois nouveaux pôles ressources dans les établissements du ministère renforceront l'appui apporté aux associations et permettront de mutualiser les expériences.

J'en viens aux questions que m'ont posées M. Merville et M. Baguet.

A propos de l'application de la LOLF et des SMR, M. Merville a regretté la multiplicité des indicateurs. Certes, ils ne facilitent pas la lisibilité. Mais convenez que nous avons fait un gros effort de modernisation et que nous sommes en avance sur d'autres ministères. Je ne suis pas hostile à une diminution du nombre d'indicateurs, mais il faut nous laisser un peu de temps pour juger de leur pertinence à mesure de la mise en œuvre des programmes.

La mise en application de la LOLF ayant entraîné la disparition du compte d'affectation spécial, on a pu craindre la budgétisation du FNDS. Je l'ai dit lors de la conclusion des états généraux du sport en décembre dernier, j'y suis opposé. J'ai obtenu la création d'un nouvel établissement public, le Centre National du Sport, qui reprendra les fonctions du FNDS en maintenant le paritarisme entre le mouvement sportif et l'État et gèrera les investissements ainsi que la part régionale consacrée au fonctionnement des structures sportives locales. Il nous reste à définir le périmètre du CNDS. La réflexion se poursuit avec le mouvement sportif, dont la position a varié, et elle devrait se terminer début 2005. Quant au financement du futur CNDS, sera-t-il toujours assuré par les recettes provenant de la Française des Jeux ? Nous sommes en négociation avec Bercy pour déterminer le moyen le plus pertinent. Pour construire un outil efficace, le préalable, outre la gestion paritaire, est d'assurer une stabilité des ressources qui ne doivent subir ni gel, ni régulation, ni report.

S'agissant des normes pour les équipements, question qui concerne avant tout le football et un peu le rugby, un avis du Conseil d'État avait précisé les choses. Il semble pourtant que la ligue professionnelle de football essaie de nouveau, avec une certaine habileté, d'imposer des normes aux collectivités et surtout aux clubs professionnels. J'ai écrit à son président pour lui rappeler que ce ne sont pas les ligues, mais les fédérations qui établissent des normes. En s'engageant dans cette voie, la ligue va au-devant de contentieux puisqu'elle remet en cause le principe de concertation que le Conseil national des activités physiques et sportives est d'ailleurs chargé de faire appliquer. Je reste vigilant sur ce dossier.

Dès mon arrivée en 2002, j'ai affirmé clairement que la lutte contre le dopage ne serait efficace que si une action cohérente était menée au niveau international. Pour ceux qui se dopent et pour ceux qui les aident, il n'y a pas de frontières, et tant qu'il existera des « paradis du dopage », c'est en pure perte que nous consacrerons plus de 19 millions par an à cette action. En mars 2003 à Copenhague, je me suis engagé au nom de la France sur le principe d'un code mondial anti-dopage. Nous participons également à la rédaction de la convention internationale de l'UNESCO que l'ensemble des fédérations internationales et des gouvernements devraient adopter avant les Jeux Olympiques d'hiver à Turin en février 2006. Pouvoir traquer ceux qui se dopent et ceux qui les aident partout dans le monde représentera un progrès

crucial, de même que de coordonner tous nos moyens de lutte, en particulier au niveau européen. A ce propos, mon collègue danois est vice-président de l'Agence Mondiale Antidopage et j'entrerai probablement à la Commission exécutive. Pour être efficaces, il nous faut aussi rédiger la liste des produits dopants. Il ne faut pas s'étonner si les réalités diffèrent d'un pays à l'autre et, sans aller jusqu'au compromis, essayons d'instaurer une cohérence et de mutualiser nos moyens, notamment en ce qui concerne la recherche appliquée à la détection des produits. Le laboratoire de Châtenay-Malabry, qui a déjà permis la détection de l'EPO, travaille actuellement sur l'hémoglobine réticulée. Malgré ces avancées, le combat pour isoler les tricheurs est permanent et d'autres instances internationales, comme Interpol, y collaborent grâce à une base de données des produits.

S'agissant de la formation et du recrutement des jeunes footballeurs, le tribunal arbitral du sport a rendu un avis favorable au club du Havre cher à M. Merville. Mais nous sommes encore loin du compte. Le sport est mentionné dans la nouvelle Constitution européenne et dès la première réunion du Conseil des ministres des sports européens à La Haye début décembre, nous mettrons à l'ordre du jour ce problème de la formation et de la protection des jeunes sportifs professionnels.

Pour ce qui est de l'INSEP, nous en sommes à l'appel à candidatures de projets architecturaux et au lancement d'appels d'offres pour le marché de couverture de la halle Maigrot. Il n'est pas acceptable que nos sportifs s'entraînent dans des conditions pitoyables qui n'assurent pas leur sécurité et nuisent au rayonnement de notre pays.

L'INSEP bénéficiera d'un véritable plan de refondation, en relation étroite avec la Ville de Paris, et je compte que cette rénovation sera achevée en 2008 de manière à offrir aux athlètes et aux cadres sportifs un soutien efficace en prévision des Jeux olympiques de 2012, que nous espérons bien voir se tenir dans la capitale.

Pour ce qui est du statut du bénévolat, je n'y suis pas très favorable, Monsieur le rapporteur. Il risque d'enfermer les intéressés dans un carcan, à la différence de la loi de 1901, qui encourage l'initiative et l'engagement. J'ai donc ouvert plusieurs chantiers, par exemple pour permettre aux associations et à leurs dirigeants d'accéder à certains produits financiers ou de ne plus voir leur responsabilité civile engagée ; j'ai favorisé la multiplication des centres de ressources et d'informations... En revanche, la multiplication des incitations fiscales me paraît dangereuse. Certes, il existe déjà des exonérations de frais de transports et la loi de finances pour 2002 comportait des dispositions sur la rémunération des dirigeants bénévoles. Je n'y toucherai pas mais, je le répète, de telles mesures ne sont pas conformes à ma conception du bénévolat, qui a surtout besoin qu'on l'aide à mettre en œuvre ses projets.

S'agissant de l'OFAJ, nous avons, mon collègue allemand et moi, arrêté un certain nombre de principes, hier, à Berlin. J'entends tout faire pour ramener la part des frais de gestion, qui avaient tendance à exploser, en deçà de 25 % l'an prochain et, même si le but premier de l'Office n'est pas d'organiser l'apprentissage des deux langues, il devrait ainsi être mieux à même d'encourager leur pratique et de favoriser les actions d'initiation, conformément aux orientations arrêtées par MM. Chirac et Schröder. D'autre part, les deux secrétaires généraux se sont employés à rénover profondément la gestion de l'Office et nous allons tout faire pour inverser définitivement la tendance et pour garantir aux jeunes Français et aux jeunes Allemands les meilleures conditions de mobilité et d'échanges.

Le nombre des contrats CIVIS augmente doucement mais je dois reconnaître que ce dispositif ne suscite pas d'un véritable engouement. C'est dommage car il était de nature à aider les jeunes en difficulté à se former. J'attends beaucoup de l'entrée en application du plan de cohésion sociale de M. Borloo et des contrats d'avenir qui devraient donner à ces jeunes les moyens d'une première expérience professionnelle ou d'une formation à l'emploi. Je travaille donc en partenariat étroit avec M. Borloo pour développer cette formule.

S'agissant des coupons-sport, je souhaiterais que nous évitions la polémique mais il est vrai qu'une enquête menée en 2001 et 2002 a montré que ce dispositif avait été dévoyé. Ces coupons sont distribués sans discernement et l'on cède, sinon à un souci de clientélisme, du moins à la routine. D'autre part, les jeunes filles et les jeunes femmes des quartiers en difficulté y ont trop peu accès, de sorte qu'on s'éloigne de l'objectif initial qui était de favoriser l'égalité devant la pratique sportive. Cette situation s'explique sans doute par beaucoup de raisons mais j'ai demandé aux directeurs départementaux de réagir et de favoriser notamment les contrats éducatifs locaux, qui présentent l'avantage d'une meilleure coordination, qui ont le caractère d'une incitation collective et qui privilégient les activités périscolaires, en général plus accessibles aux jeunes filles.

De réels efforts ont été faits en faveur de la pratique sportive parmi les handicapés – si l'on peut parler d'efforts en ce domaine où l'action devrait s'imposer naturellement ! Nous avons soutenu les meilleurs éléments dans le cadre des jeux paralympiques : doublement des primes pour les médaillés et des bourses de préparation, désignation de référents dans les directions départementales et régionales, création d'un pôle de ressources nationales à Bourges en vue de mieux reconnaître les initiatives locales, renforcement du partenariat entre les fédérations nationales et la fédération handisports, ouverture de structures handisports dans les clubs volontaires – ce qui exigera un effort de formation et d'encadrement ainsi qu'un travail de mise

aux normes des équipements... Avec l'accord du président du comité olympique français, je compte donc quintupler à terme la part du FNDS consacrée à rendre ces équipements accessibles et des instructions précises ont été données afin, par exemple, de multiplier le nombre de fauteuils ou d'équipements adaptés pour la pratique du basket-ball ou de l'escrime. Mon ambition serait qu'en 2007, toutes les personnes en situation de handicap puissent pratiquer un sport dans un club, en bénéficiant d'un encadrement spécifique.

M. Méhaignerie, président de la Commission des finances, remplace M. Landrain au fauteuil présidentiel.

M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances - Je suis désolé de mon retard. Je remercie le ministre pour la qualité de sa réponse. Donnant la parole aux orateurs, je les invite à être aussi brefs que possible, puisqu'ils auront loisir de poser autant de questions qu'ils le désireront. L'essentiel est de garder à l'échange son caractère de rapidité et de vivacité.

M. Jean-Claude Beauchaud - Ce budget reste le plus modeste de tous malgré le retour dans vos compétences, Monsieur le ministre, de la jeunesse, de la vie associative et de la Délégation à l'innovation et à l'économie sociales. Une fois de plus, ce sont les crédits extrabudgétaires du FNDS qui viennent renforcer les crédits du ministère. Mais je note que ceux-ci ne s'élèveront qu'à 527 millions d'euros en 2005, contre 539 en 2004 : soit une baisse de 2,9 %, hors inflation et à périmètre constant. Cette évolution est grave pour le sport, pour la vie associative et pour la jeunesse.

Sur la forme, je continue à dénoncer une présentation « consolidée », non conforme à l'esprit qui a présidé à la création du FNDS. Celui-ci était essentiellement destiné à financer les clubs, non à remédier aux déficiences du budget de l'État. Cela étant, vous avez répondu par avance à la question que je voulais poser sur le nouvel établissement administratif autonome et vous pouvez être assuré de notre soutien lorsqu'il s'agira de veiller à ce que ces fonds ne soient pas détournés de leur destination.

J'aimerais par ailleurs savoir quelle est la part du budget pour 2004 qui a été réalisée ou effectivement engagée, compte tenu des gels. La lecture des chiffres n'est pas toujours facile. Je relève cependant un certain nombre de points positifs, s'agissant par exemple du Comité national olympique, des fédérations, du soutien au sport de haut niveau et au sport des personnes handicapées, ou encore de la lutte anti-dopage. Je me réjouis aussi que la rénovation de l'INSEP soit enfin financée.

Il reste, Monsieur le ministre, que vous parlez pudiquement de votre « contribution à l'effort de maîtrise des dépenses publiques ». La traduction concrète de cela, c'est la perte de 90 emplois dans les CREPS, qui s'ajouteront aux 70 emplois supprimés l'an dernier. Comme les promesses de compensation ne sont jamais tenues à 100 %, ces établissements publics devront augmenter leurs tarifs et les collectivités devront une fois de plus mettre la main à la poche pour financer les besoins de formation des jeunes – à moins qu'on ne privatise...

Mais ce transfert de charges se dessine tout au long de ce budget. Ainsi, au Titre IV, les subventions au mouvement associatif sont réduites de 19,6 millions d'euros ; les crédits d'intervention sont réduits de 6 % et la mise en place des postes FONJEP continuera d'être bien difficile. Il en résultera sur le terrain des carences qui ne feront qu'aggraver les effets du désengagement de l'Education nationale ou du ministère de la Ville.

Ce mauvais budget inquiète les milieux sportifs et associatifs, les clubs qui espéraient qu'on les aide à pérenniser leurs emplois-jeunes et les dirigeants qui attendaient des mesures concrètes en faveur de l'encadrement et de la formation. Les effets de cette politique ne se feront pas sentir dans l'immédiat mais ils seront préjudiciables demain à l'ensemble du sport de masse ainsi qu'aux associations et à leurs animateurs à moins que les impôts locaux n'augmentent... Les collectivités sont de plus en plus sollicitées, déjà. Je suis persuadé que vous auriez souhaité un autre budget, mais il reste que celui-ci est toujours le plus modeste de la loi de finances.

M. le Président de la Commission des finances - Je rappelle que le président Debré a souhaité avec l'accord du Bureau que ces séances adoptent un style rapide et synthétique. Je demande à tous de tenir compte de ce vœu (*« Très bien ! » sur plusieurs bancs*)

M. François Rochebloine - Quand il n'y a qu'un orateur par groupe, il est fatal que l'on revienne aux anciennes pratiques.

M. Jean-Claude Beauchaud - Votre groupe a désigné un orateur principal, ce qui ne nous empêchera pas d'intervenir sur des points précis, mais si l'on voulait que nous nous organisions autrement, il eût été bon de nous en avertir.

M. le Président de la Commission des finances - Je demanderai aux présidents des groupes de rappeler à tous le souhait du président Debré.

M. Edouard Landrain - Ce budget, qui est le dix-septième que j'examine, n'est ni pire ni meilleur que les précédents. On a été à 0,18 et à 0,19 % pendant longtemps, on approche aujourd'hui 0,20 %, c'est une excellente chose. J'observe en outre que le prélèvement du FNDS n'était alors

pas de 2,9 mais de 2,4 %. Vous êtes donc, Monsieur le ministre, mieux servi que vos prédécesseurs.

Ce budget vous donne l'occasion de réorganiser le sport, dans le droit fil des états généraux dont les préconisations ont été entendues. Ainsi, s'agissant du sport professionnel, nous avons adopté tout récemment une loi très attendue, qui est bien acceptée par les fédérations comme par les ligues. Nous espérons être entendus aussi, majorité et opposition confondues, à propos du sport de pleine nature. Je me réjouis que le lien entre le sport et la francophonie soit davantage mis en avant.

S'agissant de l'accès aux pratiques physiques et sportives, 1,6 million est enfin affecté au recensement des équipements.

Je me félicite que 2,25 millions soient consacrés aux actions en faveur des femmes dans le sport, ce qui permettra d'engager en moyenne 1 500 euros par projet.

L'action en faveur de sport et handicap est fondamentale, c'est une question de dignité humaine. Ces sportifs ont des réflexes souvent supérieurs à ceux des valides, il faut les encourager, surtout quand ils apportent des médailles à la France. Quatre cent mille euros sont prévus à ce titre.

Le chapitre sport et santé, qui ne concerne pas seulement le dopage, mais aussi l'entretien et la surveillance sanitaire, se voit doté de 450 000 euros de plus.

Je souhaite de tout cœur le succès de la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2012. Grâce à un budget largement amélioré, notre politique sportive pourrait ainsi éclater aux yeux du monde. J'engage l'ensemble des députés à être moteurs pour cette candidature et à porter, haut et fier, comme je le fais aujourd'hui, l'insigne de la candidature (« *Très bien !* »).

M. Frédéric Dutoit - Même si le budget des sports n'est jamais satisfaisant, les rapporteurs ont mis en lumière les insuffisances de celui-ci, qui subit une baisse de 3 %. Comment dans ces conditions, Monsieur le ministre, pourrez-vous mettre en pratique vos bonnes intentions et garantir, par exemple, le succès des contrats éducatifs locaux ?

Je m'interroge également sur les actions de formation en direction de la jeunesse, en particulier sur le BAFA, et sur le rôle des CIVIS. Quant au tissu associatif, qui connaît déjà d'énormes difficultés, il va voir ses moyens diminuer encore.

Nous n'en avons pas fini par ailleurs avec le débat sur les relations entre sport et spectacle et sur l'intervention d'entreprises à but très lucratif dans

le domaine sportif. M. Baguet a montré le risque que la loi que nous venons d'adopter ne soit détournée de ses objectifs.

Avec 80 emplois de moins, on peut légitimement se demander si les directions départementales disposeront des moyens nécessaires.

Si nous ne pouvons soutenir vos orientations budgétaires, vous aurez en revanche tout notre soutien pour la candidature de Paris – et de toute la France puisque Marseille a passé une convention de partenariat avec la capitale – aux Jeux olympiques de 2012. Nous insistons toutefois pour que l'action contre le dopage soit renforcée aux niveaux européen et mondial.

M. François Rochebloine - Ce budget est un des parents pauvres du budget général. Ce n'est pas nouveau et M. Landrain a rappelé qu'avec 0,183 % du budget général, on est dans la droite ligne des années antérieures.

L'an dernier, le président Méhaignerie m'avait rappelé que mes collègues de l'UDF commissaires aux finances ne cessaient de reprocher au Gouvernement son insuffisante maîtrise de la dépense publique. Mais faut-il faire porter l'effort sur un budget dont le montant par personne concernée est certainement le plus faible ?

Les crédits diminuent cette année de 16 millions. Il est vrai toutefois que ceux du FNDS progressent de près de 9 % mais il est regrettable que les recettes provenant du jeu deviennent prépondérantes dans la modernisation des équipements sportifs. Je pense, comme le rapporteur, qu'il serait souhaitable de créer un établissement public.

Je ne doute pas, Monsieur le ministre, que vous auriez préféré nous présenter un autre budget. Pour nous, les comparaisons sont un peu difficiles en raison du regroupement intervenu en 2004 entre sport, jeunesse et vie associative.

Si je ne conteste pas la disparition de 80 emplois, je me demande toutefois s'il n'aurait pas été préférable de les affecter là où ils font cruellement défaut. Peut-être faudrait-il donner plus de souplesse aux fédérations dans l'emploi des cadres, dont certains vivent trop confortablement, sans être liés par des contrats d'objectifs et de résultats.

J'ai bien entendu que vous alliez doubler les primes des athlètes paralympiques, mais on sera encore loin du compte pour promouvoir des actions auxquelles je suis très attaché.

Je me réjouis des efforts faits pour la lutte contre le dopage.

J'aimerais par ailleurs savoir ce qu'il adviendra de l'excédent d'exploitation inespéré de 7 millions du championnat du monde d'athlétisme de

Saint-Denis. La fédération française, qui a permis leur succès, devrait en être récompensée.

Les crédits du FNDVA sont en baisse et l'on peut se demander comment vous pourrez maintenir une action ambitieuse. En tant que vice-président du conseil général de la Loire, chargé de la jeunesse et des sports, je constate une baisse de fréquentation des centres de vacances. Je partage le sentiment qui a été exprimé à propos du CIVIS. Je regrette que l'effort important de la direction jeunesse et sports de la Loire se heurte aux réticences de la direction du travail et de la formation professionnelle. Cela commence à m'agacer sérieusement...

Si chacun se félicite des 33 médailles obtenues par la France à Athènes, j'observe toutefois une érosion par rapport à Atlanta et à Sydney, d'autant que nous remportons des succès dans des disciplines où le nombre de pays participants n'est pas très important.

Au nom des 14 millions de licenciés, des 26 millions de pratiquants, des 175 000 associations et du million de bénévoles du monde sportif, le groupe UDF souhaite que le sport bénéficie d'un véritable soutien de l'État et qu'il soit placé, comme l'a demandé le Premier ministre, au rang des priorités nationales. Vous connaîtrez donc notre vote le 19 novembre (*Exclamations*), en fonction des réponses qui seront apportées à nos questions.

M. le Président de la Commission des finances - Il y a chez chacun d'entre nous une certaine schizophrénie à monter à une tribune pour plaider en faveur d'une réduction des déficits puis à une autre pour réclamer davantage de crédits... Le général de Gaulle ne demandait-il pas à ses collaborateurs de ne pas l'embêter avec des problèmes sans solution ?

J'observe que les crédits budgétaires ne sont qu'un élément de la politique sportive. La loi sur le mécénat offre aux associations sportives des perspectives importantes auprès des entreprises comme des particuliers.

Par ailleurs, la façon de donner et la simplification sont aussi importantes que ce que l'on donne. Or, les associations sont confrontées à une bureaucratisation qui complique et multiplie leurs démarches. Président d'une communauté d'agglomérations, basketteur passionné et toujours sportif, je regrette qu'une communauté qui a un projet concret rencontre les pires difficultés. Il faut absolument permettre aux associations et à leurs animateurs d'être sur le terrain au lieu de remplir des papiers.

M. le Ministre - Sur ce dernier point, s'agissant du fonctionnement, une enveloppe globale est mise à la disposition des directions départementales et régionales. Il m'a d'ailleurs été reproché de ne plus flécher aussi nettement les crédits. Tout est fait dans une logique de coordination entre

ces directions d'une part, les communautés d'agglomérations et de communes d'autre part.

En ce qui concerne l'investissement, tout l'objet de la cartographie est d'aider l'État et le FNDS à répartir de façon harmonieuse les équipements sportifs sur le territoire. J'ai été très marqué par une discussion avec un président de région qui souhaitait obtenir la compétence sportive, et qui m'a expliqué ensuite que tout ce qui l'intéressait était le foot, le cyclisme et la voile. Qui s'occuperait du reste ? Je suis bien convaincu que l'avenir des équipements sportifs passe par l'intercommunalité, mais la cartographie est indispensable pour être efficace. Le but du FNDS est de réguler le tout, et de prendre l'initiative quand c'est nécessaire. Nous nous trouvons actuellement - c'était prévu depuis longtemps - devant le problème des piscines. Tout le monde veut rénover ou construire la sienne, mais il faut garder à l'esprit qu'elles sont ensuite généralement en déficit de fonctionnement. Il faut donc des outils de régulation, même si la décision finale revient bien entendu aux élus.

Monsieur Beauchaud, il est clair que les moyens extrabudgétaires sont importants, mais ce sont les seuls qui ne subissent ni gel ni report ! Et contrairement à ce que pense M. Néri, je négocie sans cesse avec Bercy, pour obtenir l'ouverture d'un compte d'affectation spéciale par exemple. Ce n'est pas par hasard que nous sommes passés en deux ans de 218 à 270 millions ! Je préfère de très loin la stabilité des crédits du FNDS à une augmentation du budget qui peut être sujette à révision – cela s'est vu sous tous les gouvernements. C'est la meilleure solution pour faire fonctionner le mouvement sportif et associatif. La LOLF impose de changer de système d'ici à 2006 et nous sommes en train de négocier avec Bercy pour trouver une solution. Quant à l'exécution du budget, 94 % des crédits disponibles sont engagés pour 2004.

Concernant le FNDVA, l'erreur majeure a été de le budgétiser. Contrairement au FNDS, nous n'avons pas trouvé de bonne solution. C'est une discussion que vous auriez dû tenir : lorsque je suis arrivé à la tête du ministère, il n'y avait presque rien ! Aujourd'hui, les crédits baissent de 6 %, mais nous allons mieux centrer les actions. Entre les trois compétences du FNDVA, la formation, les études et l'expérimentation, chacun s'accorde à considérer que la dernière est d'un flou exceptionnel. Par ailleurs, on a du mal à évaluer les études. C'est donc l'action de formation qui fonctionne le mieux. Parallèlement, j'ai engagé d'autres dispositifs, dont celui des CRIB qui vont, s'ils fonctionnent bien, être étendus à l'ensemble du mouvement associatif. Globalement donc, et même si les moyens du FNDVA sont en baisse, les crédits du mouvement associatif sont maintenus. Quant au FONJEP, j'ai engagé la résorption des postes gelés sur trois ans et nous tenons le calendrier.

M. Landrain a raison : la loi de cet été n'est pas qu'une loi sur le sport professionnel.

M. Alain Néri - Ça y ressemble !

M. le Ministre - C'est d'ailleurs son intitulé ! Mais je viens de voir les représentants du rugby, ils soutiennent tous cette loi.

M. Alain Néri - L'élite ne peut que la soutenir !

M. le Ministre - Les autres le font aussi ! Le but de ce texte est l'unité du sport français. Vous savez que j'ai trouvé des fédérations en plein délitement. La loi permet aux groupes sportifs et aux sociétés privées de participer, et ainsi de retrouver des marges. Il est absolument impensable de considérer que le sport se réduit au monde associatif. La proposition de loi de MM. Landrain et Geveaux permet de maintenir le lien entre sport amateur et professionnel. M. Landrain a parlé d'un fort travail de rationalisation à effectuer. Il est vrai qu'il faut recentrer l'action du ministère sur ses priorités et sur les services opérationnels.

M. Dutoit a exprimé son inquiétude à propos des directions départementales. Pour moi, elles sont, comme le CREPS, indispensables pour mener notre politique et assurer le service public. J'ai toujours soutenu l'organisation des services sur le territoire : direction régionale, départementale, et établissements du ministère. Ainsi que cela a été dit, la francophonie a aussi un rôle important, et je me réjouis du développement des sports de nature. Quant au dopage, vous savez que je m'attache à harmoniser la réglementation au niveau international. Enfin, je m'étonne de l'aversion de M. Dutoit envers le sport spectacle. Je vous rappelle que c'est Mme Buffet qui a établi des droits de 5 % sur les retransmissions télévisées au bénéfice du FNDS.

M. Henri Nayrou - Combattue par l'opposition !

M. le Ministre - Sur la forme ! Mais on ne peut pas se réjouir de cette recette et combattre le sport spectacle. Le sport spectacle existe, à nous de le rendre plus transparent et de le réguler.

Monsieur Rochebloine, je vous assure que je poursuis une logique de maîtrise des dépenses. En matière de sport pour handicapés, j'ai poursuivi simultanément deux objectifs : la reconnaissance des athlètes paralympiques et la structuration de la pratique handisport sur tout le territoire. Il faut poursuivre cette action, et je vous fais remarquer que les moyens sont renforcés pour 2005. Jamais nous n'aurons investi une telle somme dans ce domaine. Quant aux bonis de liquidation, sur 7 millions, 4,5 ont été reversés au budget de la jeunesse et des sports.

M. François Rochebloine - Et le reste va à Bercy ?

M. le Ministre - Pensez à ce qui a été investi ! Mme Buffet avait fait une prévision de 22 millions et nous sommes montés à 50 ! Il a fallu doubler l'aide de l'État ! Dans ces circonstances, il est normal d'engager une négociation avec Bercy. Par ailleurs, je vous rappelle que la Fédération française d'athlétisme a bénéficié de 600 000 euros provenant de cet excédent pour accueillir les jeunes. L'athlétisme français était revenu de Sydney avec un zéro pointé. Aujourd'hui, nous avons récolté deux médailles. On ne peut pas s'en contenter, mais cela prouve que nous obtenons des résultats satisfaisants.

En ce qui concerne l'emploi, nous avons fait un gros effort de formation d'éducateurs sportifs. Nous avons réorganisé la filière et formé des spécialistes. Le problème reste que les STAPS forment des éducateurs polyvalents et que ce sont les éducateurs spécialisés qui trouvent du travail. Or, il y a 50 000 jeunes dans les STAPS, qui ne trouvent pas de débouchés ! Quant aux CIVIS, ils commencent doucement. Je crois beaucoup à l'utilisation des contrats d'avenir pour tous les secteurs, et notamment pour le sport. Ils permettront aux jeunes d'obtenir une véritable formation et des débouchés. Les emplois jeunes, consacrés théoriquement aux jeunes en grande difficulté, avaient été dévoyés : ils étaient remplis par des jeunes formés. Les personnes en grande difficulté sont restées sans aucune formation et sans métier pérenne.

M. Alain Néri - J'observe que le temps de parole des parlementaires est loin de s'améliorer par rapport aux expériences précédentes. Nous avons passé deux heures à entendre le Ministre et les rapporteurs et seulement quatre députés ont pu s'exprimer.

M. le Rapporteur pour avis - Nous ne sommes donc pas députés ?

M. Alain Néri - On ne peut à la fois prétendre revaloriser le rôle du Parlement et nous faire la morale parce que nous parlerions trop longtemps.

Vos crédits sont en baisse, malgré l'augmentation du FNDS. Or, vous n'êtes pour rien dans celle-ci qui ne tient qu'à l'amélioration des recettes du prélèvement sur les jeux. Quand M. Charasse était ministre du budget, nous avons obtenu que le montant du FNDS soit garanti. J'espère qu'il le restera.

En 2003, vous avez créé 60 nouveaux postes FONJEP, mais 100 postes ont été gelés et la prise en charge de l'État a diminué de 150 euros. En 2004, 40 postes ont été créés. Pour 2005, on nous annonce la création de 50 postes sur les crédits déconcentrés. Combien d'entre eux vont-ils passer l'hiver ? Je serai attentif au respect de vos engagements. Le montant annuel consacré à chaque poste FONJEP-sport est passé de 7 564 à 7 400 euros. Ce sont donc les collectivités locales qui vont devoir mettre la main à la poche.

Conséquence de leur budgétisation, les crédits de l'ancien FNDVA reculent de 1,18 millions sur un total de 8,2 millions d'euros. Il serait intéressant que ces crédits figurent sur une ligne spécifique pour qu'ils puissent être identifiés. Nous soutiendrons votre combat pour le maintien du FNDS et de sa gestion paritaire. L'expérience du FNDVA montre que la suppression du FNDS se traduirait pas l'évaporation des crédits. Je souhaite en outre que la part régionale, qui avait été augmentée, soit maintenue. Mais les crédits des programmes sportifs sont en baisse.

Vous augmentez de 5,5 millions les crédits en faveur des actions nationales et des fédérations nationales. Une fois de plus, ce seront les collectivités locales qui financeront le développement du sport de masse. On attend un effort complémentaire de l'État au moment où les collectivités territoriales doivent assumer les transferts prévus dans la nouvelle loi de décentralisation.

Enfin, il faut que le ministère intervienne auprès des ligues pour leur faire comprendre que les collectivités locales ne peuvent accepter une remise en question continuelle des normes. Nous n'avons pas fini de payer un investissement qu'il faut déjà modifier l'infrastructure. L'irresponsabilité des ligues rejaillit sur les finances des collectivités territoriales.

M. Henri Nayrou - Un mot sur la proposition relative au sport professionnel : justifier la suppression du prélèvement de 1 % sur les contrats à durée déterminée revient à justifier les dépôts d'argent en Suisse...

A périmètre constant, votre budget est en recul de 2,95 %. Comme le FNDS progresse de 8,96 %, l'ensemble est en hausse de 0,76 %. Vous appuyez donc sur le succès du FNDS pour donner quelque allure à votre budget. Mais il est dommage que l'équilibre d'un budget qui devrait être deux fois plus important dépende du hasard. En outre, l'avenir du FNDS est flou. Ses ressources seront-elles garanties ? Allons-nous vers une budgétisation partielle ? Le CNDS reviendra-t-il à sa vocation initiale, qui était de soutenir le sport de masse et les clubs au plan local ?

Les directions départementales de la jeunesse et des sports sont menacées de disparition. Elles doivent être regroupées à l'échelon régional. Mais la circulaire Raffarin ne mentionne pas votre administration. Qu'en est-il ?

S'agissant de la décentralisation, vous ne pouvez vous contenter d'établir des plans départementaux de randonnée avec les collectivités territoriales. Mais les élus locaux désapprouvent l'acte II de la décentralisation, qui n'assortit pas les transferts de compétence des moyens correspondants.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard - Je regrette, Monsieur le ministre, de ne pas vous avoir entendu parler de l'économie sociale. Ce n'est pas une surprise, car votre Gouvernement ne semble pas s'intéresser à ce groupe d'acteurs. Mais la Délégation interministérielle à l'économie sociale est sous votre autorité. Ce secteur représente quatre millions d'emplois. Quels crédits prévoyez-vous pour cette délégation ? Conformément à la LOLF, les grandes politiques publiques vont être regroupées par mission. Que pensez-vous faire de la DIES ? Une mission ? Un programme d'action ? Les acteurs de l'économie sociale sont inquiets. Il est nécessaire de clarifier l'avenir de cette délégation.

M. Jean-Marie Geveaux - Les postes de cadres techniques sont indispensables dans nos départements. Même si de nouveaux types d'emplois sont créés, comme le CIVIS, ces cadres brevetés d'État ne peuvent plus se contenter de salaires voisins du SMIC.

Je suis par ailleurs inquiet du retard pris dans la réhabilitation et dans la mise aux normes de nos grands équipements sportifs. Je ne pense pas seulement à l'INSEP. Nous souhaitons tous que la candidature de Paris soit retenue pour les Jeux Olympiques de 2012 et il est important de rendre ces équipements utilisables.

J'ai appris avec surprise que les responsables du judo français étaient tous des ceintures noires, à quelques dérogations près. Ce n'est pas ainsi qu'on encouragera le bénévolat. Vous avez annoncé quelques mesures dont je me félicite, car les 35 heures, contrairement à ce qui a été dit, n'ont pas contribué à développer le bénévolat.

J'aimerais connaître vos projets en faveur des quartiers sensibles et de la pratique sportive chez les jeunes filles. Les coupons sport n'ont pas amélioré la situation. Elu d'une cité du Mans, je sais de quoi je parle. Il faut mettre des crédits à la disposition des collectivités locales et des associations qui mènent des actions efficaces dans ce domaine.

M. Daniel Prevost - Je salue votre combat contre le dopage.

Nous avons tous été interpellés, dans nos circonscriptions, sur l'apprentissage de la natation dans le cadre scolaire et périscolaire. L'application de la loi de 1951 pose des problèmes en zone rurale. Il y a de plus en plus de noyades en France. La natation a été à l'honneur pendant les Jeux Olympiques, ce qui devrait inciter les jeunes à pratiquer davantage les sports nautiques.

M. le Président de la Commission des finances - Comme M. Geveaux, je pense qu'un équilibre doit être trouvé entre professionnels et bénévoles : il ne faudrait pas que les uns chassent les autres.

Je suis heureux que, dans la mise en œuvre de la LOLF, vous vous apprêtiez à nous présenter trois programmes au lieu d'un seul. Toutefois, je souhaite que la lutte contre le dopage puisse être identifiée au sein d'un de ces programmes.

M. le Ministre - La lutte contre le dopage ne peut faire l'objet d'un programme en soi, mais je comprends votre souci de l'identifier.

Monsieur Néri, pour 2005 j'ai proposé la création de 50 postes FONJEP pour la jeunesse et de 25 pour le sport. Je rétablis intégralement, sur trois ans, les 265 postes que j'ai trouvés gelés à mon arrivée.

En 2005, la subvention liée à la convention FONJEP sera de 24 millions et il faudra dégager 660 000 euros supplémentaires pour assurer le dégel de 90 postes, soit un tiers du plan de résorption d'ici à 2007.

S'agissant du FNDVA, j'ai dit quelle était la situation à mon arrivée. Nous y consacrerons 7 millions supplémentaires en 2005 et je souhaite que le Conseil national de la vie associative répartisse les moyens vers la formation et l'expertise. Pour ma part, je n'ai jamais bien compris quelle efficacité avait l'expérimentation.

M. Néri s'est inquiété de la part régionale du FNDS – je ne sais s'il s'en inquiétait auparavant...

M. Alain Néri - Nous avons toujours été inquiets à ce sujet et nous avons obtenu que cette part soit portée à 50 %.

M. le Ministre - Je partage cette position de même que la majorité. De 2002 à 2004, la part régionale est passée de 88 à 98 millions, soit une hausse de 5 % par an et elle trouvera toute sa place dans le CNDS.

S'agissant du sport de masse, sur les 497 millions du programme sport, 127 millions vont au sport de haut niveau et 290 millions au sport pour tous, qui est donc privilégié. Nous ne faisons d'ailleurs que consolider les moyens comme l'exige la LOLF.

Enfin, la direction des sports du ministère a écrit au président de la Ligue de football pour lui rappeler que ce ne sont pas les ligues mais les fédérations qui édictent les normes pour les équipements.

Monsieur Nayrou, les directions régionales ne sont pas intégrées à un pôle. J'ai essayé de me rapprocher du ministère de la culture car les DRAC n'ont pas de structure départementale comme nous en avons, mais sans succès. En tout cas, les directions régionales existent toujours en tant que telles et figurent dans l'instruction du Premier ministre. J'ai demandé à celui-ci d'intervenir auprès du ministre de l'intérieur pour qu'il incite les préfets de région à intégrer les directions régionales dans les SCAR. C'est bien le cas. Je

veillerai également à ce que les directions départementales tiennent tout leur rôle d'instances de proximité.

Madame Perrin-Gaillard, si vous aviez lu attentivement les décrets d'attribution des différents ministres, vous sauriez que l'économie sociale relève de la compétence de M. Borloo.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard - En partie seulement.

M. le Ministre - Non, ce secteur est sous l'autorité de M. Borloo et la DIES a été mise à disposition en tant que de besoin. Pour ce qui est de la vie associative, la réforme de l'administration centrale intègre cette nouvelle dimension et nous débattons en concertation avec M. Borloo du devenir de la mission interministérielle. Au budget 2005, les moyens de la DIES sont transférés à hauteur de 6,8 millions.

Je souhaiterais que M. Geveaux précise de quels cadres techniques il veut parler.

M. Jean-Marie Geveaux - Les cadres techniques dans les départements.

M. le Ministre - J'ai maintenu une enveloppe correspondant à 1 600 postes de cadres et nous accompagnons la refonte totale de la formation des cadres ainsi que le départ en retraite d'un certain nombre d'entre eux. Nous avons également créé un corps supérieur de techniciens pour valoriser le travail de ces véritables experts qui conseillent les collectivités et le mouvement sportif. Par ailleurs, certaines collectivités locales ont créé leurs propres cadres pour soutenir les cadres techniques. Si nous organisons les jeux olympiques, il faudra bien sûr revoir leur nombre à la hausse. Pour l'instant nous avons préservé ce nombre et je souhaite qu'ils travaillent en parfaite coordination avec les réseaux de cadres locaux afin d'assurer un maillage effectif du territoire. Cette coordination fonctionne bien dans plusieurs départements.

La réhabilitation des équipements sportifs est un vaste sujet. En fait, aucune décision ne pourra être prise – par les élus locaux en dernier ressort – avant que nous ne disposions de la cartographie qui permettra de se prononcer sur la pertinence de la réhabilitation des établissements structurants.

S'agissant du bénévolat, les emplois-jeunes ont véritablement perturbé ce mode d'engagement. Certaines associations avaient besoin des emplois-jeunes, d'autres y ont recouru par confort. Quand elles ont bénéficié d'un effet d'aubaine, elles ne peuvent pas demander à l'État et aux collectivités de trouver forcément une solution de remplacement. Nous avons mis en place différents dispositifs et le contrat d'avenir est le mieux à même de pérenniser l'emploi. Les contrats CIVIS et le dispositif sport-emploi visent à renforcer la professionnalisation des associations. Effectivement, l'équilibre entre

dirigeants et encadrement professionnel a été perturbé. Mais il faut tenir compte également de la demande des familles pour plus de sécurité et une meilleure qualité de l'encadrement, qui pousse à la professionnalisation. Pour essayer de maintenir cet équilibre sensible, nous renforçons les moyens consacrés aux bénévoles tout en améliorant la qualité de l'encadrement.

Le coupon sport ne fonctionne pas, c'est vrai. Mais j'ai donné des instructions aux directions départementales pour que la fonction éducative et sociale du sport ait une place centrale. Il faut en particulier faire un effort pour la formation des éducateurs sportifs qui est actuellement insuffisante et pour mettre sur pieds des projets éducatifs. J'ai ainsi demandé que 10 % des associations aient un projet éducatif et social. Ce n'est pas facile et il faut convaincre les collectivités comme les mouvements sportifs.

Enfin, pour ce qui est des piscines, le nombre de BNSSA a augmenté de 25 % en 2004 et celui des BESAN de 16 %. Mais la construction pose un problème d'équilibre financier car il s'agit d'équipements de loisirs en même temps que sportifs et de plus en plus de clubs, qui ont la gestion déléguée, doivent se contenter de créneaux horaires tôt le matin et tard le soir pour laisser l'entrée libre pendant la journée. Là encore nous avons besoin d'une cartographie des implantations et d'un recensement des modes de fonctionnement.

M. François Rochebloine - Vous affirmez avoir maintenu 1 600 postes de cadres techniques. Cela me surprend un peu. Dans la Loire, par exemple, au terme d'une disparition progressive, il ne reste que trois postes. Le Conseil général a pris en charge 50 % du coût d'un CTS pour 17 disciplines. J'avais suggéré à Mme Buffet que dans un tel cas l'État prenne en charge l'autre moitié ; en vain. Je vous le propose de nouveau.

M. Alain Néri - Nous soutenons totalement votre action de lutte contre le dopage. Il est bon de passer de 60 à 65 % de contrôles inopinés, mais nous ne serons pleinement efficaces que quand ils le seront tous. La France doit conserver le rôle pionnier qu'elle a eu au niveau mondial et je me félicite de votre entrée dans l'instance dirigeante de l'AMA.

Pour la construction de piscines, le ministère ne pourrait-il passer un contrat avec les départements ? Le Puy-de-Dôme est prêt à lancer un plan piscines pour desservir notamment les zones rurales en s'appuyant sur les collectivités de communes. Il serait tout à fait prêt à contractualiser.

M. le Ministre - Cela rappelle étrangement le plan « 1 000 piscines ». Mais depuis, le mode d'organisation a évolué et d'ailleurs un certain nombre de ces 1 000 piscines sont en mauvais état. Je le répète, la cartographie est un préalable pour réfléchir en commun à la meilleure organisation. Chacun

doit s'y mettre, mais si on s'inscrit dans une logique où chaque commune veut sa piscine, nous ne réussirons pas.

M. Alain Néri - C'est pour cela que j'ai parlé de communauté de communes.

M. le Ministre - S'agissant des cadres techniques autres que ceux de l'État, je n'envisage pas un conventionnement.

M. François Rochebloine - Dans l'exemple que je cite, le département prend en charge un « faisant fonction » de cadre technique qui coûte 220 000 francs. L'État ne pourrait-il pas en prendre en charge 50 % ?

M. le Ministre - S'agit-il d'un statut de cadre d'État ou de fonctionnaire territorial ?

M. François Rochebloine - De fonctionnaire territorial.

M. le Ministre - Nous ne pouvons pas augmenter de façon indéterminée le nombre d'emplois. Il existe déjà un conventionnement entre les collectivités locales et les fédérations et nous apportons notre aide dans la mesure où nous-mêmes avons signé des conventions avec ces fédérations. Quand elles vous proposent de créer un poste, l'argent qu'elles apportent est celui qu'elles reçoivent du ministère dans ce cadre. Sans doute faut-il réfléchir à une harmonisation mais je ne tiens pas à ce que l'État signe des conventions avec les collectivités territoriales à ce propos.

M. le Président de la Commission des affaires culturelles - Vous avez entendu les suggestions de mes collègues et nous retenons que vous êtes d'accord pour travailler sur ces questions.

M. le Rapporteur spécial - Même si j'ai relevé quelques problèmes, je constate que ce ministère a fait un gros effort pour se conformer à la LOLF et que son budget est dans l'ensemble satisfaisant. Je donne donc un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. le Rapporteur pour avis - La Commission des affaires sociales a également approuvé ces crédits mais je relève que le ministre ne m'a pas répondu en ce qui concerne le scoutisme. Le mouvement scout a été traumatisé par le décret Buffet et par les deux années passées sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale. Maintenant qu'il est revenu dans votre giron, Monsieur le ministre, les députés de tous bords attendent que vous agissiez.

M. le Ministre - La loi d'habilitation nous permettra de simplifier les procédures d'autorisation, ce qui facilitera la mise en œuvre des projets, et le mouvement scout bénéficie par ailleurs de 48 postes FONJEP, soit l'équivalent de 680 000 euros par an.

M. le Président de la Commission des affaires culturelles - Je remercie tous ceux qui ont participé à cette réunion, dont bien entendu le ministre. A l'évidence, nous en sommes encore au stade du rodage mais je suis persuadé qu'avec l'aide des administrateurs, nous parviendrons l'an prochain à un équilibre plus convaincant entre le ton habituel des réunions de Commissions et le ton plus solennel de la séance publique.

*

Présidence de M. Édouard Landrain, président d'âge

Après l'audition de M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, la Commission a examiné **les crédits de la jeunesse et des sports**.

M. Denis Merville, Rapporteur spécial, a renouvelé ses réserves sur l'articulation entre objectifs et indicateurs de résultats dans l'avant-projet annuel de performance des programmes du ministère. Des économies supplémentaires peuvent certainement être trouvées en simplifiant les procédures d'attribution des aides, au niveau local, et en adaptant les structures de concertation existantes aux besoins actuels des jeunes.

Il convient d'approuver l'évolution des crédits du Fonds national pour le développement du sport.

Suivant l'**avis favorable du Rapporteur spécial**, la Commission a *adopté* les crédits de la jeunesse et des sports.

* *
*

Mercredi 27 octobre 2004

*Présidence de M. Michel Bouvard, vice-président,
de M. Édouard Landrain, président d'âge,
de M. Pierre Méhaignerie, président
puis de M. Michel Bouvard, vice-président*

La Commission des finances a poursuivi l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2005. Elle a tout d'abord examiné, sur le rapport **de M. Alain Rodet, Rapporteur spécial, les crédits des Départements et régions d'outre-mer.**

M. Michel Bouvard, Président, a observé que les réponses du ministère de l'outre-mer au questionnaire budgétaire ont été particulièrement tardives, ce qui n'est pas admissible. Au 4 octobre, il n'y avait aucune réponse, ce qui est d'autant plus critiquable que cette situation est isolée : nombre de ministères, et notamment ceux à qui sont adressés plus de cent questions, ont répondu dans des délais conformes à la loi organique relative aux lois de finances.

M. Alain Rodet, Rapporteur spécial, a indiqué que les crédits du ministère de l'outre-mer pour 2005 s'élèvent à 1.706 millions d'euros, ce qui fait apparaître une progression de 52 % par rapport au projet de budget voté en 2004.

Cependant, cette hausse, très importante, est liée au transfert des crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer, jusqu'à cette année inscrits sur le budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ; ces crédits s'élèvent en effet à 678 millions d'euros. La prise en charge de ce dispositif, prévu dans la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, accentuera le rôle de pilotage du ministère pour le développement économique et social des départements et collectivités ; elle rend aussi plus lisible le budget.

En réalité, à périmètre constant, le budget du ministère de l'outre-mer subit une diminution de 7,6 %.

Les moyens des services, qui représentent 8,7% du budget, devraient être de 148 millions d'euros, ce qui traduit une baisse de 23% par rapport à 2004. Celle-ci devrait, certes, satisfaire ceux qui sont attentifs à la gestion économe des deniers publics, mais on peut aussi s'inquiéter quant au maintien de personnels et de moyens de fonctionnement suffisants pour mener à bien les missions du ministère.

Les interventions publiques comprennent principalement les subventions obligatoires et facultatives aux collectivités locales, les crédits attribués au Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer, dans la collectivité de Mayotte et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM) et les crédits attribués à l'action sociale, culturelle et de coopération régionale. Ces crédits devraient s'élever à 1.295 millions d'euros. Ce montant traduit une hausse de 90% par rapport aux crédits votés en 2004. L'on retrouve dans ce titre l'augmentation de crédits liée au transfert de la compensation de l'exonération des cotisations sociales.

Les investissements exécutés par l'État financent les équipements administratifs : ils devraient s'élever à 6,75 millions d'euros, soit une baisse de 1,74% par rapport à 2004.

Enfin, les subventions d'investissements accordées par l'État comprennent principalement les crédits affectés à la politique du logement, les subventions au Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM), et au Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES). Les crédits prévus à ce titre sont de 256 millions d'euros, en hausse de 1,27% par rapport à 2004.

Le budget de l'outre-mer ne représente que 17 % de l'ensemble des crédits que l'État consacre à l'outre-mer. L'effort financier de l'État en faveur de l'outre-mer devrait s'élever à environ 10 milliards d'euros en 2005. Il s'élevait à 7,9 milliards d'euros en 2004.

Les principales tendances qui caractérisent le budget de l'outre-mer pour 2005 sont les suivantes :

- les crédits correspondant à la dotation de continuité territoriale, concours de l'État visant à favoriser les déplacements aériens entre les collectivités territoriales d'outre-mer et la métropole, sont inscrits parmi les interventions publiques à hauteur de 31 millions d'euros : le financement en sera donc assumé en totalité par l'outre-mer et non plus par le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) ;

- les subventions obligatoires et facultatives aux collectivités sont abondées de 2,8 millions d'euros : ce montant inclut notamment 500.000 euros supplémentaires pour la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon et 2,4 millions d'euros destinés à la collectivité de Mayotte (remboursement des dépenses qu'elle a engagées pour le fonctionnement des services de l'État et le paiement de certains de leurs personnels) ;

- le financement du ticket modérateur à Mayotte, s'élevant à 600.000 euros, est une mesure nouvelle pour ce budget, mais résultant d'un transfert ;

– la création du passeport logement, dispositif expérimental qui doit compléter le passeport mobilité.

Ces mesures doivent être approuvées.

En revanche, d'autres évolutions suscitent l'inquiétude, et leur mise en œuvre devra faire l'objet d'un suivi. Il est en ainsi de :

– la réduction de près de 90 millions d'euros des crédits du FEDOM, que le Gouvernement justifie par un recentrage des mesures en direction des personnes auxquelles elles seront les mieux adaptées. Il convient d'être vigilants à cet égard, car l'amélioration de la situation de l'emploi constatée dans ces collectivités n'est pas encore inscrite dans la durée ;

– la gestion difficile des crédits de l'outre-mer en 2003 et 2004, en particulier, la ligne budgétaire unique consacrée à la politique du logement. En effet, pendant plusieurs années, l'intégralité des crédits inscrits sur cette ligne n'a pas été consommée en fin d'exercice, générant d'importants reports. Le ministère a choisi, en 2002 et 2003, de concentrer l'effet des mesures de régulation budgétaire sur cette ligne, qui a connu en conséquence des annulations de crédits importantes et brutales. Aujourd'hui, les crédits de paiement sont devenus insuffisants par rapport aux engagements, et 20 millions de factures impayées sont en instance dans les directions départementales de l'équipement, alors que 26 millions d'euros sont gelés en 2004.

Enfin, le Rapporteur spécial a confirmé que le retard pris par le Ministère dans le traitement du questionnaire budgétaire et le caractère incomplet des réponses rend sa tâche particulièrement difficile.

M. Michel Bouvard, Président, a demandé à M. Alain Rodet s'il suggérerait des thèmes d'enquêtes de la Cour des comptes ou des thèmes de mission d'évaluation et de contrôle. Il a souhaité savoir également quelle était son appréciation sur la nouvelle nomenclature budgétaire et sur les objectifs et indicateurs dans le cadre de la réforme budgétaire.

M. Alain Rodet, Rapporteur spécial, a souligné qu'un premier effort avait été fait dans le sens de la loi organique relative aux lois de finances, avec le rapatriement des crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations sociales dans les DOM, jusqu'à cette année inscrits sur le budget de l'emploi. Cela contribue à la lisibilité du budget. Certaines expérimentations sont prévues ou déjà en cours, portant sur les trois programmes de la mission outre-mer : emploi outre-mer, conditions de vie outre-mer, et intégration et valorisation de l'outre-mer. Cependant ce sont plus des intentions que des réalisations.

La situation du FEDOM, qui est ponctionné de 90 millions d'euros en un an, mériterait d'être étudiée par la Cour des comptes, quant à

l'efficacité de l'utilisation de ses crédits, aux montants engagés et aux délais de mise en œuvre des crédits.

La politique du logement mérite aussi un examen. Elle souffre de retards importants dans sa mise en œuvre, ainsi les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU), qui visent à accroître la production de logements sociaux, ne sont toujours pas opérationnels. Le coût élevé de l'immobilier n'est pas spécifique à la métropole, elle concerne aussi, de plus en plus, les DOM.

Le Rapporteur spécial s'en étant remis à la sagesse de la Commission, celle-ci a *adopté* les crédits des départements d'Outre-mer.

*

Puis la Commission a examiné, sur le **rapport de M. Olivier Dassault, Rapporteur spécial, les crédits de la Culture** et le compte d'affectation spéciale : Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle.

Après avoir indiqué que le budget de la culture atteindrait 2,787 milliards d'euros en 2005, soit une progression de 5,6 %, par rapport à 2004 et de 6,5 % hors transferts, **M. Olivier Dassault, Rapporteur spécial**, a précisé que cette hausse profiterait en priorité aux crédits de paiement pour les dépenses en capital, afin notamment de financer la poursuite du plan de sauvegarde des monuments historiques.

Les moyens supplémentaires en faveur de l'action culturelle, sont abondés à hauteur de 25 millions d'euros. Ils seront orientés vers le financement du plan pour le spectacle vivant, la politique du livre et de la lecture et les acquisitions d'œuvres. Avec 18 millions d'euros supplémentaires, le plan pour le spectacle vivant suivra trois priorités : la professionnalisation de l'emploi artistique, l'élargissement et le renouvellement des publics, et la dynamisation de la création et de la diffusion. La mise en œuvre de la loi relative au droit de prêt en bibliothèque induit une mesure nouvelle de 2,65 millions d'euros, tandis que le fonds du patrimoine bénéficiera de 500.000 euros supplémentaires, destinés à l'enrichissement des collections des musées.

Les autorisations de programme pour l'entretien du patrimoine monumental augmenteront de 10,4 millions d'euros à structure constante et les crédits de paiement progresseront de 25 millions d'euros (+ 13 %). Le transfert aux propriétaires de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur monuments privés se traduit par un rééquilibrage des moyens entre les chapitres. Il vise à une responsabilisation des propriétaires et à l'accélération des procédures qui devraient permettre aux 160 entreprises spécialisées d'être réglées dans de meilleures conditions. Elles emploient près de 9.000 ouvriers ou artisans dont

les savoir-faire doivent être préservés. Il serait aberrant que l'État soutienne l'apprentissage dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, sans se soucier du maintien de savoir-faire indispensable à l'entretien d'un patrimoine, qui assure la renommée et l'attractivité de la France. Les grands projets immobiliers du ministère verront aussi leurs crédits de paiement progresser de 25 %.

Les subventions de fonctionnement aux établissements publics seront en hausse de 5 % et permettront le transfert en leur faveur de 101 emplois budgétaires relevant actuellement du ministère de la culture, et la création de 69 emplois non budgétaires. Leurs dotations d'investissement s'établiront à 134 millions d'euros en crédits de paiement comme en autorisations de programme.

Le ministère s'efforce de réduire ses dépenses de personnel et de fonctionnement, ce qui le conduit à ne pas remplacer 90 départs à la retraite et à stabiliser les moyens de fonctionnement des services grâce aux économies induites par l'installation d'une partie des services du ministère dans l'immeuble des Bons Enfants. Ce déménagement pourrait symboliser la modernisation du ministère.

Pour ce qui est de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, les trois programmes initialement prévus pour constituer la mission « Culture » ont été complétés par la création d'un quatrième programme rattaché à la mission interministérielle « Recherche et Enseignement supérieur ». Par ailleurs, le compte de soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle, conforme aux dispositions de la loi organique, relatives aux comptes d'affectation spéciale, constituera une mission composée de deux programmes. La mission monoprogramme proposée par le ministère a été scindée en deux à la demande de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Cette maquette budgétaire respecte bien les principes de la loi organique et ne devrait pas se traduire par une plus grande complexité de gestion pour les directions régionales des affaires culturelles. Le Rapporteur spécial a émis le souhait que le changement de nomenclature budgétaire s'accompagne d'un changement de « culture » du ministère en matière de gestion. En particulier, il est urgent qu'il gère davantage ses moyens d'investissement en fonction des crédits de paiement et non plus en se référant aux autorisations de programme.

Le ministère a élaboré une série d'objectifs et d'indicateurs, tantôt rattachés à un programme, tantôt rattachés à des actions, ce qui conduit à une présentation à deux niveaux, peu lisible. Si certains indicateurs rendent plus compte de l'activité du service ou des moyens mis en œuvre que de leurs résultats, d'autres sont particulièrement pertinents, qu'ils portent sur le taux

d'accessibilité du public aux collections ou sur la part du chiffre d'affaires des industriels français à l'exportation. Les indicateurs relatifs à la politique en faveur de l'élargissement des publics mériteraient d'être complétés. Le ministère a aussi mis en place des objectifs et des indicateurs portant sur l'efficacité de la gestion des moyens, ce dont le Rapporteur spécial s'est réjoui. Quant à ceux rattachés au compte d'affectation spéciale, ils rendent bien compte de la diversité des actions menées, mais négligent l'efficacité de la gestion et la qualité du service rendu.

En conclusion, M. Olivier Dassault, Rapporteur spécial, a souligné la précision et la simplicité de la présentation du budget faite par le ministre de la culture. L'action culturelle doit être perçue au travers du prisme de l'attractivité du « site France ». Il ne faut pas oublier qu'elle concourt directement au rayonnement de la France et participe à la compétitivité de nombreux secteurs économiques. L'accroissement des moyens au service de l'action internationale du ministère contribuera à ce rayonnement.

Le Président Pierre Méhaignerie a appelé à une meilleure utilisation des crédits du ministère de la Culture : on constate, en effet, un taux d'absentéisme des personnels dans certains services difficilement justifiable. Il a souhaité que le Rapporteur spécial explore cette question. Par ailleurs, il a déploré la multiplication des cotisations demandées aux associations par le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz. Ne doit-on pas prévoir un montant minimum quant au recouvrement de ces cotisations ? Enfin, quels sont les sujets d'enquête que le Rapporteur spécial suggère de soumettre à la Cour des comptes ?

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné que s'il partageait le souci exprimé par le Rapporteur spécial d'accorder toute sa place à la culture et de favoriser l'attractivité du territoire national, il fallait aussi rester exigeant en matière budgétaire. En effet, le budget de la culture, avec un taux d'augmentation de 5,6 %, s'accroît nettement, notamment au regard de la hausse de 1,8 % du budget de l'État. Cet accroissement est d'autant plus significatif que les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2004 étaient déjà en hausse de 5,7 % par rapport à l'année précédente. Cette situation conduit à rechercher d'autres sources de financement, telles que les actions de mécénat des grandes entreprises pour l'entretien du patrimoine, ou les recettes commerciales engendrées par les monuments historiques. Le cas de Chambord, où le visiteur est négligé, est éloquent, surtout si on le compare à Chenonceaux dont la gestion est privée. Il est souhaitable que, conformément à la lettre que lui a adressée le ministre de la Culture, la création d'un établissement public permette d'améliorer la situation sur ce point. S'agissant de la gestion des personnels, si la mise en œuvre de la loi organique permettra un contrôle plus précis des effectifs de l'État, il n'en est pas de même pour ceux des

établissements publics, qui présentent, de ce fait, des risques de dérive des dépenses. Où en est, enfin, le projet de musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée de Marseille ?

M. Augustin Bonrepaux a déploré une présentation du Rapporteur spécial, coupée du réel : alors que les crédits du budget de la culture augmentent, la plupart des subventions aux festivals sont, par exemple, supprimées. Il semble d'ailleurs que ceux-ci ne constituent plus une priorité. En outre, les subventions aux monuments historiques ont été divisées par deux : faut-il penser qu'elles ne participent plus de la politique culturelle ? L'accroissement des crédits permettra-t-il au moins de maintenir l'effort engagé en faveur de ces deux actions essentielles ?

M. François Scellier s'est demandé dans quelle mesure la nouvelle installation prévue pour janvier prochain d'une partie des services du ministère dans l'immeuble des Bons Enfants peut engendrer des mesures d'économies.

M. Alain Rodet a souligné que si l'on pouvait se réjouir de la subvention accordée au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz, supprimée l'an dernier, la réduction de 90 postes est en revanche regrettable au regard des difficultés rencontrées par l'organisation des festivals et les professions des intermittents du spectacle. S'agissant du patrimoine, évoquant le rapport de M. Jérôme Chartier, il a demandé s'il était prévu de remédier à la gestion déplorable du patrimoine français en Italie.

M. Yves Deniaud, citant également le rapport de M. Jérôme Chartier, a rappelé que le patrimoine français à l'étranger était largement méconnu et qu'une partie de celui-ci n'avait pas vocation à être conservée. Cette situation justifie l'élaboration d'un inventaire exhaustif et accessible de ce patrimoine. Quel bilan peut-on faire, par ailleurs, de la politique menée en matière d'archéologie préventive ? Quels sont les résultats enregistrés au regard de l'effort important consenti par les collectivités locales en la matière ? Il faut, en la matière, assurer un « service après vote ».

M. Charles de Courson a regretté que, dans un contexte marqué par une pénurie budgétaire et le manque d'entretien de nombreux monuments, on continue à classer ou à inscrire des bâtiments à l'inventaire des monuments historiques et à doubler, ce faisant, le coût des restaurations. Ne faudrait-il pas déclasser certains monuments, alors que la protection liée au classement empêche les communes de les restaurer ? Si la politique de classement a été accélérée après la première guerre mondiale, pour compenser les dommages de guerre, la situation impose plutôt aujourd'hui de concentrer les moyens sur les monuments prioritaires. L'exemple de la Marne, qui dispose de 270 bâtiments classés, milite en ce sens.

M. Édouard Landrain, après avoir souligné les contraintes pour les communes liées à la zone de protection des 500 mètres autour des monuments classés, a déclaré partager l'idée de M. Charles de Courson, et il a souhaité avoir des précisions sur l'action internationale du ministère, en particulier s'agissant de l'accueil des artistes étrangers en France.

M. Pierre Hériaud, constatant la diminution des crédits du titre IV de plus de 150 millions d'euros de 2004 à 2005, a demandé comment avaient été utilisés les 824 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2004, montant très élevé.

M. Jean-Jacques Descamps, soulignant le faible écart entre les effectifs réels pour 2004 et les effectifs budgétaires prévus par le projet de loi de finances, a demandé des précisions sur la réduction effective du nombre d'emplois. Entre les départs et les non remplacements, et compte tenu des postes non pourvus, la diminution est-elle effective ?

En réponse aux différents intervenants, **le Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

– l'absentéisme constitue, en effet, un des problèmes de gestion pour le ministère, problème qui est d'ailleurs abordé dans le rapport de la Cour des comptes ;

– s'agissant des subventions aux monuments historiques, les crédits augmentent en réalité de 25 %, pour couvrir les autorisations de programme déjà ouvertes ;

– si un plafond d'emplois est obligatoire pour chaque ministère, il n'en est pas de même – ce qui est regrettable – pour les établissements publics. Ceux-ci devraient néanmoins aboutir à en définir. La recherche de ressources propres pour Chambord comme pour les autres grands monuments constitue un objectif du ministère. La transformation en établissement public devrait y contribuer. La comparaison avec Chenonceaux montre que les établissements publics devraient plus souvent prendre exemple sur les établissements privés. La fermeture de la boutique de Chambord pendant l'été est inadmissible. Un intéressement des personnes chargées de la vente d'objets dans les boutiques des monuments historiques pourrait être envisagé dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, ce qui serait un moyen de motiver les personnels ;

– les économies prévues pour le fonctionnement des services, en dépit du déménagement dans l'immeuble des Bons Enfants, s'expliquent par le fait que le coût de fonctionnement a été surestimé dans le budget de 2004 ;

– les emplois supprimés sont des emplois administratifs, suppressions qui ne pénalisent nullement les festivals – qui bénéficient, par ailleurs, d'une augmentation des crédits d'intervention ;

– les monuments historiques à la charge des ministères doivent, en principe, être gérés et entretenus par ceux-ci ;

– s'agissant de l'archéologie préventive, on constate une baisse des diagnostics depuis le début de l'année et le comblement des déficits grâce à des redéploiements et des ouvertures de crédits en 2003 ;

– le transfert de certains monuments aux collectivités locales est en cours ; les travaux devront être concentrés sur ceux qui sont en plus mauvais état ;

– s'il est difficile de revenir sur les classements de monuments déjà intervenus, l'accroissement des dépenses liées à la poursuite des classements doit être pris en compte ;

– la politique en faveur de la francophonie et le rayonnement de la culture française à l'étranger sont financés, en grande partie, par le ministère des Affaires étrangères. L'accueil des artistes étrangers est considéré comme une priorité, de même que les bourses accordées aux jeunes artistes étrangers, qui peuvent constituer, à terme, nos meilleurs ambassadeurs ;

– s'agissant de l'évolution des emplois, les effectifs budgétaires passent bien de 13.819 à 13.613, soit une baisse de 206 emplois.

Le Rapporteur spécial a indiqué que les crédits du compte d'affectation spéciale n° 902-10 n'appellent pas de remarque particulière.

La Commission a ensuite *adopté*, sur sa proposition, les crédits de la culture inscrits aux titres III et IV de l'état B et aux titres V et VI de l'état C.

*

La Commission des finances a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Augustin Bonrepaux, Rapporteur, la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'exécution des contrats de plan État-régions et l'utilisation des crédits européens** (n° 1738).

M. Augustin Bonrepaux, Rapporteur, a souligné que cette proposition de résolution avait pour objectif d'infléchir la politique du Gouvernement afin d'éviter que la situation actuelle ne s'aggrave davantage. Différentes auditions ont été menées parmi lesquelles celles de Réseau Ferré de France (RFF), de la Direction des Routes, de la DATAR, de l'Association des régions de France et des demandes de renseignements ont été formulées auprès des préfetures de région. Le budget global des contrats de plan sur la période 2000-2006 représente 41 milliards d'euros, soit 17,51 milliards d'euros à la

charge de l'État et 17,75 milliards d'euros à la charge des régions. Au titre des fonds structurels, la France percevra 16 milliards d'euros sur la période 2000-2006 et 1,04 milliard d'euros au titre des quatre programmes d'initiative communautaire. L'exécution des contrats de plan enregistre un retard préoccupant. Fin 2003, le taux d'engagement des crédits de l'État est de 45,7 %. Fin 2004, ce taux pourrait atteindre 58 %. Cependant, selon la DATAR, si les mesures de régulation budgétaire envisagées en 2004 devaient se traduire intégralement par des annulations, ce taux se situerait alors autour de 55 %. La DATAR estime que les contrats de plan présentent environ un an de retard. En réalité, si on part de l'hypothèse d'un taux de délégation de 58 %, le retard sera d'un an et demi en 2006. Si on part de l'hypothèse d'un taux de délégation de 55 %, le retard sera de trois ans en 2006.

En outre, les dotations de l'État deviennent de moins en moins importantes d'année en année. Par conséquent, l'idée selon laquelle l'État pâtirait du retard accumulé dans les premières années et se retrouverait en phase de rattrapage est erronée. Les crédits délégués au titre des contrats de plan ne cessent de décroître depuis 2002. Ainsi, les dotations ont représenté 76,5 % de la dotation théorique en 2000, 86,71 % en 2001, 82,67 % en 2002, 73,93 % en 2003 et devraient représenter seulement 64,99 % en 2004. Ainsi, les crédits délégués en 2000, pourtant première année de mise en œuvre des contrats, et alors même que leur conclusion présentait un semestre de retard, ont été supérieurs à ceux délégués en 2003 et 2004. Jamais aucune dotation de l'État n'a atteint le niveau de 2001. Cette situation résulte principalement des gels de crédits intervenus en 2003 et 2004. Ils ont représenté 13 % de la dotation totale en 2002, 19 % en 2003 et devrait représenter 27 % en 2004.

Ces gels sont responsables d'un retard de 7 points dans l'exécution des contrats. Ils auraient représenté, par exemple, s'agissant du volet routier, plus de 30 % des crédits en 2003 et plus de 50 % des crédits en 2004, s'agissant du volet ferroviaire, 45 % des crédits en 2003 et plus de 50 % des crédits en 2004, et s'agissant du volet enseignement supérieur et recherche, 30 % des crédits en 2003 et 40 % des crédits en 2004. Comme le souligne la DATAR : « À titre indicatif, si aucun gel budgétaire n'était venu contrarier la montée en puissance des CPER depuis 2002, le taux d'exécution serait à fin 2004 de 62,14 %, à rapprocher du taux théorique de 71,43 % (5/7èmes). Ce niveau aurait été tout à fait satisfaisant, compte tenu de la signature tardive des contrats en 2000 ». Un autre aspect particulièrement préoccupant est celui de l'avancement du programme « transport ». Le ministère de l'Équipement a présenté un taux d'exécution de 39,7 % fin 2003, soit 17,5 points de retard sur le taux théorique. Il faudra encore six années et demi pour achever ce volet à compter de 2003. C'est donc bien un retard de trois ans et demi que le ministère de l'Équipement pourrait accuser en 2006, ce qui conduirait à un achèvement des opérations programmées au second semestre 2010.

S'agissant de l'exécution du volet routier, les gels ont représenté, en 2004, 43 % des autorisations de programme, montants annulés en totalité, et 26 % des crédits de paiement, dont une partie a été dégelée. Le taux d'exécution, fin 2004, devrait être de 52,1 %, soit 19,3 points de retard sur l'objectif théorique.

Le montant prévu de crédits affectés au volet routier dans le projet de loi de finances, qui représente moins du 1/7ème théorique, loin de permettre de rattraper le retard pris, l'aggraverait au contraire. Ainsi, fin 2005, le taux d'exécution devrait être de 59 % à 60 %, soit 25,7 points de retard sur l'objectif théorique, qui est de 85,7 %.

Selon la Direction des routes, à ce rythme annuel de délégation des crédits, le taux d'exécution du volet routier sera d'environ 70 % en 2006 et il faudra encore 3 ou 4 ans supplémentaires pour achever la programmation.

Par ailleurs, cette direction a indiqué que si des opérations ont été retardées en 2004, un niveau équivalent de régulation budgétaire en 2005 provoquerait certainement l'arrêt de certains chantiers. Le retard pris dans l'exécution du volet routier ne tient en rien à l'exécution des deux premières années, où le taux d'exécution était proche du 1/7ème théorique. C'est à partir de 2002 que l'exécution budgétaire s'est dégradée, s'éloignant de plus en plus, en 2003 et 2004, de l'objectif théorique du 1/7ème.

S'agissant de l'exécution du volet ferroviaire, le gel a porté sur 15 % de la programmation initiale en 2002, 45 % en 2003, et il pourrait être de plus de 50 % en 2004. Fin 2004, même en l'absence de gel, le taux d'avancement de ce secteur n'aurait été que de 40,5 %. Si le gel budgétaire en 2004 est confirmé, le taux d'avancement ne sera que de 33,4 %, soit moins que les 3/7èmes de l'engagement initial de l'État. Selon les informations fournies à votre Rapporteur par RFF, si l'exécution des crédits se poursuit sur le même rythme qu'en 2004, seul 50 % du volet ferroviaire sera réalisé en 2006, c'est-à-dire un retard de 7 ans. Certes, RFF n'était pas forcément prêt en 2000, mais 46 millions d'euros ont été délégués en 2000 et seulement 68 millions d'euros en 2004, alors que les projets sont désormais prêts.

Le retard du volet ferroviaire encore plus prononcé que celui du volet routier ne fait qu'aggraver le déséquilibre existant entre le ferroviaire et la route. Cela a des conséquences néfastes pour l'aménagement du territoire et l'environnement. La SNCF a fait savoir aujourd'hui, dans la presse, que sur près de 1.500 kilomètres du réseau ferré, la vitesse de ses trains allait devoir être réduite. À l'origine de ces ralentissements, le mauvais état des rails, qui conduit les trains à limiter leur vitesse pour des raisons de sécurité. On assiste aujourd'hui à des aberrations. Sur la ligne d'Ax-les-Thermes, par exemple, le manque d'entretien des voies oblige les locomotives à rouler à 40

kilomètres/heure alors que ces mêmes locomotives surchauffent lorsqu'elles roulent à moins de 50 kilomètres/heure. La situation est donc problématique et devrait finalement peser sur les Conseils généraux qui financent ces véhicules. La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a auditionné RFF et la SNCF. Le rapport de la MEC montre bien que RFF n'a pas les moyens financiers pour entretenir et renouveler les voies : 1.100 millions d'euros seraient nécessaires là où la dotation est de 900 millions. Le financement par des contrats de plan État-régions est le plus équitable, car il associe pour moitié l'État et les régions. Or, actuellement, certaines régions participent à ces contrats à hauteur de 80 % alors que l'État contribue à hauteur de 10 %. Le Président de la République a voulu intégrer la Charte de l'environnement à la Constitution pour montrer son attachement aux questions environnementales. Ceci est en totale contradiction avec l'état de la politique ferroviaire.

Un autre secteur particulièrement touché est celui de l'investissement en faveur des structures accueillant des personnes âgées. Fin 2004, le taux d'exécution de ce volet devrait être de 35,4 %. Or, ces crédits ont pour objectif l'humanisation des hospices et la mise aux normes des maisons de retraite, actions qui devraient être prioritaires depuis la canicule de 2003. Deux exemples peuvent être fournis : en Guadeloupe, sur une programmation de 8,38 millions d'euros sur la période 2000-2006, aucun crédit n'a encore été engagé au 30 septembre 2004. En Bretagne, ce volet a connu un démarrage tardif et accuse un retard important puisque l'État n'a engagé que 550.000 euros sur les 13,72 millions d'euros prévus. Seules trois opérations ont été programmées, alors que les besoins et les projets existent.

S'agissant de la programmation et de la consommation des fonds structurels européens, le Gouvernement est aujourd'hui pris en flagrant délit de mensonge. Il a été recommandé aux élus locaux de surprogrammer pour éviter des dégagements d'office en 2003. Or, ces derniers n'ayant lieu que deux ans après la programmation des opérations, le risque ne concerne que l'année 2005. Ces projets, engagés dans la précipitation, font craindre un dégagement d'office en 2005. Au total, d'après les données « Présage » au 1^{er} octobre 2004, le montant prévisionnel des dégagements d'office est de 207 millions d'euros au titre de l'objectif 1 et de 130,78 millions d'euros au titre de l'objectif 2, soit un total de 337,85 millions d'euros.

Le désengagement de l'État en matière d'investissement dans les régions dans le cadre des contrats de plan conduit l'État à compenser par des financements communautaires ses propres carences de financements. Dans de nombreuses régions, on assiste à un retrait progressif de l'État d'une grande partie des projets, ainsi qu'à une réduction de son taux de financement.

L'enquête menée par M. Jean-Louis Dumont auprès des préfetures de régions et des conseils régionaux, et dont les résultats ont été

communiqués dans le rapport spécial relatif aux affaires européennes, permet de constater des cas flagrants de substitutions de crédits communautaires aux crédits d'État. C'est le cas notamment en Aquitaine, en Bretagne, dans les régions Pays de la Loire, Rhône Alpes, Poitou-Charente, en Haute-Normandie, dans le Languedoc-Roussillon et en Midi-Pyrénées, où le Conseil régional estime le montant global de ces opérations à 112 millions d'euros. Par ailleurs, dans la région Midi-Pyrénées, on assiste à un épuisement des crédits au titre de la réserve de performance, rendant impossible le financement des contrats de pays.

Le manque d'informations de l'Assemblée nationale justifie également la création de la commission d'enquête. Les informations transmises aujourd'hui par la DATAR sur l'exécution des contrats de plan concernent l'année 2003 alors que le Parlement est en train de discuter des crédits qui seront affectés à ces mêmes contrats en 2005. Les dotations aux contrats de plan dans chaque ministère ne relèvent pas du chapitre budgétaire, mais plutôt de l'article, voire d'une répartition infra-article : il est très difficile de savoir le montant alloué à ces contrats dans chaque ministère et la réalité de leur exécution. Compte tenu des montants et des enjeux en cause, cela est pour le moins regrettable. Non seulement ces gels et annulations remettent en cause la portée du vote du Parlement, mais ils empêchent les parlementaires d'avoir une vision exacte de l'exécution. Les chiffres fournis par la DATAR sont, sur ce sujet, relativement peu précis.

Le rapport d'information de la Délégation à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur la réforme des contrats de plan État-régions, privilégie la thèse de causes structurelles par rapport à celle de causes conjoncturelles. Sont ainsi évoquées : la multiplication des projets dans l'actuelle génération des contrats de plan, une gestion difficile, l'absence de fongibilité des crédits, l'insertion de projets non encore prêts, le manque d'évaluation... Mais surtout, le rapport souligne que le retard actuel serait dû aux manquements et aux retards des premières années, et serait donc imputable au précédent Gouvernement.

Or, en 2000 et 2001, le taux d'exécution des contrats de plan a été satisfaisant. Le décrochage s'est bel et bien effectué à partir de 2003 : les crédits inscrits en 2003 et 2004 n'ont jamais atteint les dotations de l'État en 2001. La réflexion actuelle sur les contrats de plan qui concerne essentiellement ses aspects structurels occulte le principal problème actuel qui est conjoncturel : les annulations massives de crédits qui les remettent fondamentalement en cause.

Le Gouvernement refuse aujourd'hui de prendre la mesure du problème. Seul un retard d'une année est reconnu, or ce retard sera probablement de 3 ans. Si le rythme de délégation des crédits continue au

même rythme qu'en 2003 et 2004, le volet routier sera réalisé à 70 % en 2006 et présentera un retard de trois ans et demi, le volet ferroviaire sera réalisé à 50 % et il faudra encore 7 ans en 2006 pour achever la programmation, et le volet santé présentera un retard de 6 ans. Par ailleurs, le Premier ministre s'est engagé, lorsqu'il a reçu l'Association des Régions de France, le mardi 6 juillet 2004, à ne pas faire porter les gels de crédits sur les chantiers engagés dans le cadre des contrats de plan État-régions.

Compte tenu de l'ampleur des gels effectués en 2004, qui représenteraient 27 % de la dotation initiale et les nouvelles annulations des crédits affectés aux contrats de plan effectuées par le décret du 9 septembre 2004, il est légitime d'émettre des doutes sérieux quant à cette garantie du Gouvernement.

Il est, en outre, affirmé que l'actuelle génération de contrat de plan présente le même retard que celui enregistré lors de la précédente génération et que celui-ci serait dû à la lourdeur et à la complexité du dispositif. La précédente génération s'est achevée en 1999, suite à la décision prise en 1996 de prolonger les contrats d'une année. Or au 31 décembre 1999, les ministères avaient délégué aux préfets 92,47 % du montant total des crédits programmés. Si le rythme de délégation des crédits reste le même, et que les contrats sont prolongés d'une année, comme lors de la précédente génération, le montant total de crédits délégués sera de 14,668 milliards d'euros en 2007, soit un taux d'exécution de crédits de 82,88 %. Cela représente 10 points de retard.

Pour toutes ces raisons, une commission d'enquête s'avère tout à fait indispensable pour éclairer la représentation nationale sur le retard préoccupant des contrats de plan et l'épuisement des crédits dans le cadre des fonds structurels.

M. Augustin Bonrepaux, Rapporteur, a conclu son intervention en tenant à remercier l'administratrice pour la qualité du travail fourni, dans un laps de temps réduit et à un moment où les services de la Commission sont déjà particulièrement sollicités.

M. Louis Giscard d'Estaing a salué le travail du Rapporteur dans lequel il a retrouvé un certain nombre d'arguments déjà présents dans deux rapports d'information de la Commission des finances, celui de M. Jean-Louis Dumont relatif aux fonds structurels européens et le sien consacré, déjà, à l'exécution des contrats de plan État-régions. De nombreux points de convergence sont apparus sur le diagnostic de ces contrats qui souffrent d'un certain nombre de problèmes endémiques. La mécanique budgétaire prévue empêche en effet les reports de crédits d'une année sur l'autre, aussi les retards apparus au début de l'exécution des contrats s'accumulent-ils au fil des années.

S'agissant plus précisément du volet ferroviaire, sur lequel on constate un retard plus important que sur les autres volets, il faut souligner que l'Île-de-France est la principale source de ces retards. En effet, le contrat de plan avec l'Île-de-France sur ce volet se caractérisait par une programmation approximative et une volonté claire de produire des effets d'affichage. S'agissant du volet sanitaire et social, les retards d'exécution sont apparus dès les premières années et ne peuvent donc s'expliquer par une quelconque alternance politique.

L'enjeu aujourd'hui est de tirer les enseignements de l'exécution des contrats en cours pour proposer une méthode d'élaboration plus efficace de la prochaine génération de contrats. Ceux-ci devront être plus réalistes, plus ciblés, et surtout prévoir des crédits d'études pour préparer la génération suivante. Il s'agit là de propositions qui figurent dans le rapport de M. Jacques Le Nay, dont il est co-auteur, pour la délégation à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

M. Augustin Bonrepaux, Rapporteur, a souligné que si en 2001, 2002 et au début de l'année 2003 on pouvait évoquer le retard dans le lancement des projets pour justifier un moindre décaissement de crédits, cet argument n'est, depuis 2003 et surtout en 2004, plus valable. Cette insuffisance des décaissements s'explique depuis 2003 pour l'essentiel par les gels de crédits.

M. Didier Migaud a souligné l'importance et la qualité du travail fourni par le Rapporteur. Les rapports de la Commission des finances, au-delà des jugements politiques qu'ils peuvent véhiculer, doivent avant tout refléter les réalités des choses et présenter des faits concrets à l'image du rapport aujourd'hui examiné par la Commission. On constate que les gels intervenus sur les crédits des contrats de plan touchent pour l'essentiel des opérations d'investissement, ce qui, à terme, risque de nuire à l'attractivité du pays. La nécessité d'une commission d'enquête, réclamée depuis plus d'un an, est donc évidente.

M. Pascal Terrasse a souligné que selon les chiffres mêmes de la Datar, si des gels n'étaient pas intervenus à partir de 2002, l'exécution des contrats de plan aurait été raisonnable. Ainsi les conséquences négatives décrites par le Rapporteur ne sont pas les conséquences d'une sous-consommation des crédits, mais bien des gels décidés par le Gouvernement. Ceci est particulièrement dangereux s'agissant du programme d'humanisation des établissements accueillant les personnes âgées. On constate d'ailleurs que pour bénéficier des fonds de ce volet les établissements doivent conclure des projets d'établissement, qui doivent ensuite être validés par les agences régionales de l'hospitalisation (ARH). Or, depuis 2002, aucune validation par les ARH n'est intervenue, bloquant ainsi l'engagement des crédits. Concernant

le volet routier, les départements vont bientôt se voir transférée la gestion de 3.500 kilomètres de routes et le retard pris en ce domaine est donc particulièrement problématique. Se pose donc la question d'une contractualisation future entre les collectivités locales et l'État, quand ces compétences auront été transférées. L'implication de l'État dans les contrats de plan, comme les fonds structurels européens, ont souvent servi de levier à l'investissement des collectivités locales. Le tarissement des fonds structurels conjugué au non respect des engagements de l'État risque de bloquer les capacités d'investissement des collectivités locales avec les conséquences négatives que l'on sait sur la croissance et l'emploi.

M. Jean-Pierre Balligand a rappelé, qu'en tant que Rapporteur spécial, il avait étudié le sujet pendant douze ans. Il convient de souligner que le pourcentage de crédits délégués n'a aucune valeur. Seuls les crédits engagés et surtout les mandatements reflètent la réalité de l'exécution des contrats de plan. Ainsi, en Auvergne, fin 2003, 47,9 % des crédits ont été délégués, mais seulement 40,53 % ont été engagés et 21,55 % ont fait l'objet d'un mandatement. Cette situation est d'autant plus inquiétante que l'on est aujourd'hui à mi-parcours, période où traditionnellement la consommation des crédits est la plus forte. Les propos du Rapporteur quant à la nécessité d'années supplémentaires pour atteindre les objectifs des contrats de plan sont particulièrement préoccupants. En effet, les programmes d'investissement font l'objet de financements croisés avec les financements européens. Tout retard dans ce domaine risque de se traduire par une impossibilité pure et simple d'exécuter les contrats. Il s'agit là du principal enjeu de la deuxième partie des contrats de plan.

L'inquiétude porte néanmoins surtout sur le volet territorial des contrats. En effet, lors de leur signature, il avait été décidé de laisser un peu de temps aux agglomérations et aux pays pour s'organiser et se mettre en place. Or, au 30 septembre, alors que 300 chartes de pays avaient été adoptées, seuls 63 contrats avaient été signés. De même, alors que 100 projets d'agglomérations avaient été conclus, et signés par l'État, seuls 53 contrats étaient signés. Les pays comme les agglomérations ont donc été laissés pour compte. Or, ce volet territorial traduisait une vraie volonté de transversalité et d'aménagement du territoire. Ces structures ont un besoin impératif d'un engagement de l'État : même si ce dernier contribue peu financièrement à leurs projets, cette participation a un effet de levier très fort. La crainte des acteurs locaux est que la préparation de la nouvelle génération de contrats de plan se traduise par un désengagement massif de l'État, qui serait particulièrement préjudiciable au volet territorial.

M. Denis Merville a salué le travail effectué par le Rapporteur tout en soulignant son scepticisme quant à la procédure de contrats de plan

État-régions. Cela a toujours été un moyen pour l'État de faire financer par les collectivités locales des investissements qui lui incombent. S'agissant du volet territorial, celui-ci est souvent venu rendre plus complexe le contrat de plan, se traduisant par un saupoudrage dangereux des crédits. En revanche, concernant le volet ferroviaire, le retard pris dans l'exécution du contrat est particulièrement inquiétant. Une réflexion est donc à mener afin de réformer la procédure d'élaboration des contrats.

M. Paul Giacobbi a insisté sur l'importance des investissements réalisés au titre des contrats de plan, qui figurent parmi les éléments les plus visibles de la réalité locale. Pourtant, la faiblesse de l'engagement financier de l'État amène à se poser une question simple : comment en est-on arrivé là ? La programmation financière pluriannuelle fonctionne mal, obérée qu'elle est par la complexité des procédures et l'importance des délais. Il n'est pas évident d'ailleurs que la nature des opérations menées dans les contrats de plan ressortisse toujours du domaine de compétence des régions.

En Corse, la conjugaison du contrat de plan et du programme exceptionnel d'investissements complexifie les enjeux de financement et masque la réalité d'un engagement financier en définitive plus faible de la part de l'État, par rapport à la métropole comme au regard des investissements réalisés en Corse avant 2000. La grande incertitude sur le montant réel des engagements de l'État en 2003 semble faire coexister une certaine forme d'affichage avec un mélange des priorités. Les chiffres fournis, même sur les engagements 2003, varient, très sensiblement, d'une source à l'autre. C'est incompréhensible et inadmissible.

Le Président Pierre Méhaignerie a salué la qualité des débats et déploré le retard accumulé dans les contrats de plan. Si ce retard n'est de toute évidence pas né en 2003 ou 2004, il s'est trouvé aggravé par l'ampleur de la régulation budgétaire, ces deux dernières années. La confusion des compétences est aujourd'hui réelle. Les dépenses de fonctionnement liées à la mise en place des 35 heures ont eu un indéniable effet quant à la capacité d'investissement de l'État. Il s'agit d'un sujet qui implique de faire preuve de transparence et de pédagogie envers nos concitoyens. La lourde machine que constituerait la mise en place d'une commission d'enquête ne convient pas à la nature de la question posée, qui doit néanmoins être abordée dans le cadre d'une mission d'information interne à la Commission. Tel est également l'avis du Rapporteur général : il ne faut pas dénaturer la procédure des commissions d'enquête.

M. Augustin Bonrepaux, Rapporteur, a fait remarquer qu'une des sources des difficultés rencontrées résulte de la lenteur du démarrage des travaux, au profit de la multiplication des crédits d'études, dans les premières années des contrats de plan, en particulier dans le domaine ferroviaire et de la

santé. Les contrats de plan sont aussi un moyen de faire participer les collectivités locales à des projets d'intérêt régional. Dans un contexte d'augmentation des prix du pétrole, le réseau ferré français voit ses perspectives de régénération remises en cause, alors même que son état d'entretien est préoccupant. Un réseau d'infrastructures de qualité est une garantie, au moins aussi forte que l'outil fiscal, pour éviter les délocalisations d'entreprises, en particulier dans les zones les plus enclavées de notre territoire. Comment accélérer le volet ferroviaire des contrats de plan ? Comment – et quand – achèvera-t-on les opérations prévues dans les contrats 2000-2006. Il faut sauver les projets structurants des volets territoriaux, et en particulier les contrats de pays qui impliquent fortement les populations locales. On peut recenser de nombreux exemples de « sur-programmations » d'opérations, c'est-à-dire de projets d'investissement que l'État a laissé mettre en œuvre en rassurant les collectivités sur la mobilisation des crédits complémentaires, alors même que certains de ces projets n'étaient pas viables. Il eut été préférable de faire preuve de plus réalisme sur certains projets au financement incertain.

Tout en partageant cette analyse quant à la viabilité incertaine de nombreux projets d'investissements, notamment ceux inscrits dans certains contrats de pays, **le Président Pierre Méhaignerie** a suggéré de demander au Gouvernement de mener les volets territoriaux à leur terme. Une mission d'information serait la meilleure formule pour dresser un bilan objectif des opérations et indiquer des perspectives claires pour les contrats de plan.

M. Pascal Terrasse a souhaité savoir s'il s'agirait d'une mission d'information confiée à un seul député, membre du parti majoritaire, ou si une structure plus fournie serait mise en place.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué qu'une mission d'information sur un tel sujet se devait d'associer des membres de sensibilités politiques différentes.

En conséquence, après avoir *rejeté*, contre l'avis du Rapporteur, la proposition de résolution, la Commission a émis un avis favorable à la proposition formulée par le Président, tendant à la création d'une mission d'information.

*

La Commission a ensuite examiné, **sur le rapport de M. Yves Censi, Rapporteur spécial, les crédits de la Poste et des télécommunications.**

M. Yves Censi, Rapporteur spécial, a estimé que, dans le cadre du mouvement actuel d'ouverture à la concurrence au niveau européen, telle que voulue par le Conseil de l'Union européenne, les deux secteurs des postes

et télécommunications ont en commun de connaître des mutations technologiques profondes et de représenter des enjeux majeurs pour notre pays. Cette concurrence accrue s'accompagne d'une mutation profonde, source d'innovations technologiques et de baisse des coûts. Ainsi en est-il des télécommunications, d'abord, avec le développement de la téléphonie mobile et de l'Internet pour tous, mais également du courrier, avec la publicité adressée, le courrier express ou le colisage. Télécommunications et postes ont aussi en commun de remplir des missions de service public nécessaires aux Français : distribution du courrier à domicile, couverture du territoire en moyens de télécommunication etc...

Un autre point commun est l'intervention forte de l'État dans ces secteurs. La Poste et France Télécom assument des missions de service public, en particulier de couverture du territoire. A l'évidence l'État se trouve placé face à des responsabilités déterminantes dans la définition de leurs objectifs. Il convient de chercher une clarification du rôle de l'État actionnaire de ces entreprises, qui n'est plus le gestionnaire quotidien, mais qui exerce une responsabilité dans leur direction stratégique. La représentation nationale doit pleinement exercer son contrôle de l'État actionnaire, ainsi que de la politique de service public assumée par ces deux entreprises.

Il s'agit donc de définir le plus complètement possible les missions de service public remplies par La Poste et France Télécom. L'enjeu est de clarifier leurs relations avec l'État, afin de leur permettre d'être soutenues à due concurrence des efforts engagés, et ainsi ne pas affecter leurs comptes d'exploitation. A cette condition, les opérateurs économiques français pourront sans crainte affronter la concurrence grâce aux nombreux atouts dont ils disposent.

L'importance du secteur des postes et télécommunication ne se mesure plus au montant de ses crédits affectés, s'agissant maintenant de deux entreprises largement soumises à la concurrence. L'État finance néanmoins certaines actions du secteur, soit au titre de la régulation, soit pour le financement de missions de service public. Il s'agit d'un budget modeste, mais confirmé et maintenu dans sa masse par rapport à l'an dernier.

Ce budget finance l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), (18,7 millions d'euros). M. Paul Champsaur, Président de l'ART, a fait part de sa vive préoccupation relative aux gels tardifs et répétés sur son budget, de l'ordre du million d'euros, en montants cumulés. Si on comprend la nécessité de la régulation budgétaire, il est souhaitable qu'elle soit mieux programmée afin de ne pas mettre en difficulté l'exécution budgétaire de l'ART.

Les écoles des télécommunications assurent la formation des ingénieurs en télécommunications et conduisent des activités de recherche fondamentale et appliquée. Le soutien public à l'enseignement et à la recherche en matière de télécommunications est déterminant et doit être maintenu. Il conviendra ainsi d'œuvrer pour inciter les entreprises du secteur à travailler en partenariat avec les écoles.

Les effectifs du ministère des Finances chargés des postes et télécommunications sont de 60 agents, à quoi s'ajoutent les 162 agents de l'ART et les 372 agents de l'Agence nationale des fréquences.

Il faut se féliciter de la création, en application de la LOLF, d'une action spécifique sur les deux secteurs des postes et télécommunications, qui se justifie par leur spécificité, notamment au regard des missions de service public expressément mentionnées dans la description des objectifs. Les indicateurs retenus sur la couverture en Internet haut débit sont bons, même si le seuil pourrait être fixé à 512 kilo-octets, pour répondre à l'évolution actuelle de la technologie. En outre, un autre indicateur serait utile sur la couverture du territoire en téléphonie mobile.

L'activité courrier de La Poste est ouverte à la concurrence en dessous de 100 grammes, et le sera en dessous de 50 grammes le 1er janvier 2006. Une clause de rendez-vous est prévue en 2009, où devra être prise la décision ou non de généraliser la concurrence dès le premier gramme de courrier. Les modalités de cette généralisation devront faire l'objet d'un examen approfondi par le Gouvernement. Il faudra donc veiller à ne pas exposer La Poste à une concurrence très dure sur les sources de profit, la laissant assumer seule une sorte de monopole sur les activités déficitaires dont nombre d'entre elles sont pourtant essentielles.

En effet, La Poste, sur les secteurs qui la concernent, remplit depuis longtemps des missions de service public. Elle s'adresse à tous les Français, y compris les plus démunis, que ce soit sur le plan financier ou en regard de situations d'isolement. Elle est, à ce titre, un acteur et un levier de cohésion sociale. Elle entreprend actuellement un gros effort de modernisation de son outil de production avec la redéfinition de ses centres de tri postal, dans le cadre du plan « Cap Qualité Courrier ».

Le contrat de plan signé l'an dernier entre l'État et La Poste a commencé un travail de clarification de leurs relations, notamment les conditions d'exercice des missions de service public, ainsi sur la présence postale, les tarifs de presse, le dispositif d'allègement des charges sur les bas salaires ; cet effort doit se poursuivre, avec le projet de loi en cours de discussion sur la régulation des activités postales. Il faudra en particulier mieux définir les missions de service public que l'État assigne régulièrement à La

Poste. Le service universel est limité à deux obligations de base : accessibilité et distribution, et les autres obligations sont plutôt mal identifiées et résultent plus d'une tradition que des textes. Cette situation n'est ni sincère sur le volet budgétaire, ni efficace sur le plan économique pour l'entreprise. Ces missions doivent donc être mieux définies, mieux évaluées en termes de coûts, et enfin clairement financées. C'est à la condition d'une définition claire des différentes responsabilités dans les contrats de service public que La Poste pourra assumer pleinement son rôle d'entreprise compétitive dans un environnement concurrentiel. Il n'y a pas de contradiction entre l'ouverture à la concurrence d'une part, et la volonté pour l'État, d'autre part, d'intervenir dans ce secteur au titre de véritables choix nationaux comme la cohésion territoriale et sociale.

Ainsi le contrat de plan affirme le maintien des 17.000 points de contacts du réseau sur l'ensemble du territoire. Ces points de contacts pourront rester des bureaux de postes ou bien revêtir la forme de « points postes » dans des maisons communales ou même chez des commerçants selon une procédure de concertation et négociation avec les élus locaux. Pour financer la présence territoriale un fonds de péréquation doté de 150 millions d'euros est prévu et abondé grâce à un abattement des bases fiscales sur la taxe professionnelle.

De même, La Poste fournit aussi, de fait, un service bancaire ouvert aux plus démunis. Cette mission traditionnellement rendue par La Poste, son réseau de proximité comme son action contre l'exclusion bancaire lui donnent une dimension sociale et la placent aux avant-postes de la lutte contre l'isolement.

Conformément au calendrier fixé dans le contrat de plan, une solution a été trouvée en juillet 2004 au transport de presse : les éditeurs de presse acceptent une augmentation régulière des tarifs et, pour sa part, La Poste s'engage à améliorer la qualité de son service. En conséquence l'État peut réduire sa contribution de 289 à 241 millions d'euros cette année.

La charge des retraites des postiers s'élève à 57 milliards d'euros. Le contrat de plan prévoit la mise en place d'une solution à son financement en 2005.

L'application des 35 heures à La Poste a entraîné un coût annuel de 450 millions d'euros sans aide publique. Le contrat de plan a prévu l'exonération des charges sociales sur les bas salaires en 2006.

La Poste n'est pas maîtresse des tarifs de deux de ses principaux produits, à savoir le prix du timbre et les taux administrés des livrets d'épargne. Il est prévu, dans le contrat de plan, une évolution des tarifs en fonction de la concurrence et des coûts, ce qui justifie une hausse d'environ 5 centimes d'euros du timbre. Cette augmentation, qui représente en moyenne 5 euros de surcoût par famille et par an, permettra à La Poste de financer sa

modernisation. Le contrat de plan a inscrit la création d'un établissement de crédit postal et l'extension des activités financières au crédit immobilier sans épargne préalable.

La situation de France Télécom s'améliore nettement par rapport à l'année 2002 où cette entreprise était l'une des plus endettées au monde. L'État a joué son rôle en impulsant l'accord « 15+15+15 » assumant ainsi son rôle d'actionnaire. France Télécom est engagée dans un plan ambitieux d'amélioration de la productivité, dit plan TOP : Total Operational Performance, qui doit permettre de réduire sa dette de 15 milliards d'euros.

France Télécom exerce aussi des missions de service public. Elles sont reconnues en droit communautaire : cabines téléphoniques, tarifs en faveur des personnes les plus défavorisées, et bientôt annuaire universel qui devrait couvrir tous les opérateurs. Un fonds de service universel en répartit le financement entre les différents opérateurs. En France seul France Télécom a accepté d'assurer ces missions de service universel. L'équipement du territoire en moyens de télécommunications, c'est-à-dire essentiellement en téléphonie mobile et Internet haut débit, est un enjeu majeur.

La période récente montre un rattrapage rapide de notre pays en dégroupage de la boucle local (multiplication par 2,5 en un an) et surtout en Internet à haut débit. Il y avait 800.000 abonnés en mai 2002, il y en a près de 4,5 millions juin 2004.

La convention sur la téléphonie mobile signée le 15 juillet 2003 par l'État, les collectivités locales et les opérateurs a pleinement produit ses effets et la première phase connaît un bon niveau de réalisation. On estime à 98 % la part de la population actuellement couverte et à près de 90 % la surface du territoire couverte. L'avenant de juillet 2004 et le renouvellement des licences GSM des trois opérateurs ont accru leurs obligations. Le récent « paquet législatif » télécom a en outre obligé à l'itinérance locale dans les zones blanches, ce qui permet une utile mutualisation des moyens.

L'article L-1425-1 nouveau du code général des collectivités locales leur accorde la possibilité d'intervenir dans des travaux d'infrastructure de réseau, passifs ou intelligents. Les potentialités d'un tel usage sont évidentes. Les risques que comporte un tel développement en régie d'infrastructures, voire de services de téléphonie ou de communications électroniques, sans qu'aucune ingénierie de projet ne soit véritablement mise à disposition des collectivités, le sont tout autant. La possibilité d'étendre le service universel au haut débit et à la téléphonie mobile devra donc être examinée avec soin.

M. Alain Rodet a interrogé le Rapporteur spécial sur les conditions de l'extension du service universel à l'Internet haut débit et à la téléphonie mobile. La situation de la presse quotidienne est de plus en plus difficile et la diminution de la contribution de l'État aggrave les choses.

M. Pascal Terrasse a regretté que La Poste réduise fortement sa présence, en se défaussant sur les collectivités locales et les commerçants. Les directives communautaires et la Constitution européenne aboutiront inéluctablement à l'interdiction des aides publiques au motif de la libre concurrence avec les entreprises privées. Or l'Internet haut débit et la téléphonie mobile dans nos territoires ruraux justifient l'intervention de la puissance publique. Rappelant que les 35 heures ont permis la création de 14 000 emplois à La Poste sans aide publique, il a demandé combien d'emplois seraient créés par l'exonération des charges sur les bas salaires, si elle se réalise. Il a mis en doute les chiffres évoqués par le Rapporteur sur la couverture du territoire en téléphonie mobile. Pourquoi la taxe professionnelle de La Poste est-elle payée par la direction nationale et pas localement ? En conclusion, la situation actuelle de louvoiement entre privé et public est préjudiciable aux services publics et met en difficulté les élus locaux.

M. Charles de Courson a également mis en doute la véracité des chiffres évoqués par le Rapporteur sur la couverture en téléphonie mobile. Le critère de réception par un opérateur devant la mairie n'est évidemment pas pertinent en zone rurale. L'extension du service universel à l'Internet haut débit pourrait se concevoir dans la situation actuelle où 98 % des centraux téléphoniques ont été équipés, les 2 % restant à la charge des collectivités locales. Mais cette extension à la téléphonie mobile entraînerait un coût substantiel et une renégociation des concessions.

M. Michel Bouvard a proposé d'activer les fibres optiques installées par les sociétés d'autoroute aux mêmes tarifs que les opérateurs privés, afin d'éviter que les collectivités locales ne se lancent dans des investissements coûteux et redondants.

En réponse aux intervenants, le **Rapporteur spécial** a apporté les éléments suivants :

– la presse a signé l'accord de juillet 2004 sur le financement du transport de presse ;

– s'agissant du réseau postal, il est nécessaire de clarifier les missions de service public, pour que l'État assume sa part de financement et que La Poste n'obère plus sa compétitivité. Le maillage en points de contact est conservé avec une adaptation de ses modalités d'intervention, qui devront être définies clairement par des concessions de service public ;

– le Gouvernement a pris l'engagement, dans le contrat de plan, d'accorder l'exonération des charges sur les bas salaires en 2006 ;

– les statistiques de 98 % de couverture en téléphonie mobile proviennent de l'ART, qui est une autorité administrative indépendante.

M. Charles de Courson a contesté, à nouveau, ce chiffre que **M. Pascal Terrasse** a jugé « scandaleux » par rapport à la réalité.

Le Rapporteur spécial a poursuivi :

– le projet de loi sur la régulation des activités postales prévoit un allègement de la taxe professionnelle de 150 millions d'euros pour alimenter un fonds de péréquation ;

– il s'agit, à ce stade, de relancer l'idée d'une extension du service universel des télécommunications, dans le cadre des dispositions communautaires qui doivent être réévaluées périodiquement.

La Commission a *adopté*, sur proposition du Rapporteur spécial, les crédits de la poste et des télécommunications.

*

La Commission a enfin procédé à l'examen, **sur le rapport de M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, des crédits de l'Agriculture, des articles 71 et 72 rattachés** à ces crédits, et du compte d'affectation spéciale : « Fonds national des courses et de l'élevage ».

M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, a indiqué que le projet de budget de l'agriculture s'élève à 4,89 milliards d'euros, contre 4,98 milliards en 2004. Au-delà de ce repli apparent de 1,8 %, il convient de prendre en compte 90 millions d'euros qui seront reportés fin 2004 pour financer les bâtiments d'élevage et le programme de maîtrise des pollutions : avec ce complément de crédits garanti qui sera disponible en 2005, le budget est en reconduction par rapport à l'an dernier.

Il faut cependant rappeler que le budget du ministère ne représente qu'une partie de l'ensemble des aides publiques à l'agriculture, lesquelles se montent au total à 29,7 milliards d'euros. Les aides communautaires s'élèvent à 10,5 milliards d'euros. Par ailleurs, la protection sociale agricole est dotée de 12,5 milliards d'euros de financement public hors cotisations sociales. Enfin, les autres ministères contribuent à hauteur de 600 millions d'euros et les collectivités locales pour presque 1 milliard d'euros.

En ce qui concerne la PAC, la France a versé en 2003 15,1 milliards d'euros au budget communautaire et elle a reçu en retour 13,1 milliards d'euros. La France bénéficie ainsi du quart du budget agricole de

l'Union européenne, lequel représente lui-même encore presque la moitié du budget communautaire. Sa pérennité est garantie au moins jusqu'en 2013.

Le budget du ministère de l'agriculture va permettre de conforter quatre priorités d'actions en 2005.

D'abord, le lancement de l'assurance récolte. Les agriculteurs doivent en effet faire face à des aléas climatiques qui mettent en péril leur revenu et le processus d'adaptation de l'agriculture au nouveau contexte économique. La sécheresse de 2003 a constitué une très bonne illustration de la fragilité de certains systèmes d'exploitation, même s'il s'agit d'un événement exceptionnel. Une réflexion commune entre les pouvoirs publics, les représentants de la profession agricole et des assureurs est en cours, afin de préciser les conditions d'un développement concerté de l'assurance en agriculture, qui serait mieux à même de tenir compte de la diversité des exploitations et de mieux répondre aux conséquences des sinistres climatiques sur chaque exploitation. Une provision de 10 millions d'euros est prévue dans le budget pour amorcer, dès 2005, les nouveaux instruments de couverture des risques que les établissements d'assurance devraient proposer au plus grand nombre possible d'exploitants agricoles. Elle sera bien entendu abondée, en cours d'exercice, en tant que de besoin.

Le projet de budget prévoit ensuite la création d'un fonds unique des bâtiments d'élevage. Beaucoup d'éleveurs sont en effet confrontés à des difficultés de financement de l'investissement lourd que représente l'adaptation d'un bâtiment d'élevage. Cette difficulté est particulièrement sensible dans les zones de montagne et dans les systèmes d'exploitation soumis à des évolutions rapides des marchés, par exemple la production laitière.

La nouvelle procédure permettra de regrouper sur un guichet unique l'ensemble des aides qui étaient précédemment gérées selon des procédures disparates par les services de l'État et par les offices d'intervention, ainsi que par le CNASEA. De même, il est proposé de doter le fonds de 55 millions d'euros d'autorisations de programme en 2005, qui seront complétés dès l'année prochaine grâce aux cofinancements communautaires, pour atteindre 80 millions d'euros.

En complément, le PMPOA nécessite un important effort de financement public, compte tenu de l'enjeu majeur que représente la restauration de la qualité des eaux dans un contexte où l'agriculture se fixe désormais des objectifs tangibles de respect de l'environnement. Une dotation de 133 millions d'euros d'autorisations de programme est donc consacrée à cet enjeu dans le projet de budget.

Troisième priorité, la dotation consacrée à l'amélioration de la qualité des productions végétales est majorée de 7 %. Elle atteint ainsi 15,2

millions d'euros de crédits d'intervention et mobilise d'importantes équipes des services centraux et déconcentrés du ministère, ainsi que des établissements publics de recherche. Cette mission répond à des impératifs de sécurité sanitaire des aliments et de santé des végétaux. Il s'agit en premier lieu de lutter contre les attaques des organismes nuisibles qui touchent de plus en plus de végétaux en raison de l'internationalisation des échanges. Il s'agit également de mieux maîtriser l'utilisation des produits phytosanitaires.

Enfin, quatrième priorité du budget, le renforcement de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles, qui sont dotés de 228 millions d'euros, ce qui représente une hausse de près de 5 % par rapport à 2004. En outre, ce programme est le seul du ministère qui bénéficie de la création nette d'emplois pour préparer l'avenir : plus d'une centaine de postes d'enseignants, de chercheurs et de techniciens, autrefois dispersés dans les différents programmes du ministère, sont prévus sur le budget. Ces mesures accompagnent l'organisation de l'enseignement en six pôles régionaux pour favoriser une synergie entre innovation, recherche et développement.

Il faut aussi relever une mesure nouvelle de 14,5 millions d'euros pour financer les protocoles signés avec les fédérations représentatives des établissements privés d'enseignement agricole.

Le budget 2005 conforte également plusieurs axes prioritaires de l'action ministérielle. Pour promouvoir une agriculture dynamique et respectueuse de l'environnement, 121 millions d'euros sont prévus en 2005 pour des aides agro-environnementales telles que la prime herbagère, qui bénéficie largement aux éleveurs pratiquant un élevage extensif.

En ce qui concerne les ICHN, qui permettent la présence d'agriculteurs dans les zones défavorisées et spécialement en montagne, où elles constituent un complément substantiel de revenu, un montant de 234 millions d'euros est prévu. Il semble souhaitable d'aller au-delà, conformément à l'engagement du ministre, l'année dernière, d'augmenter leur montant de 50 % sur trois ans pour les 25 premiers hectares. Après une augmentation de 10 % l'année dernière, il faudrait une dotation supplémentaire de 16 millions d'euros pour atteindre l'objectif.

Plusieurs milliers de nouveaux contrats d'agriculture durable pourront être conclus en 2005. La dotation de 232 millions d'euros tient compte en effet de la baisse des paiements sur les anciens contrats territoriaux d'exploitation. De même, la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes reste en place sans découplage, y compris sa part financée sur le budget national, pour 160 millions d'euros.

Le ministère de l'Agriculture apporte également sa contribution à la maîtrise des moyens publics. Dans le cadre de cette politique, 206 départements à la retraite ne seront pas remplacés, ce qui se traduira par des économies de rémunération et de fonctionnement. Parallèlement, des mesures d'accompagnement sont prévues pour favoriser l'accomplissement de cet effort, notamment en matière de progression de la qualification professionnelle des agents. Des réformes de structures sont lancées dans les services, afin de renforcer la pertinence de leur organisation. Au niveau de l'administration centrale, après la création de la Direction générale de la forêt et des affaires rurales en 2003, le ministère va se doter d'un secrétariat général. Le ministère est également l'un des premiers à instaurer une rémunération au mérite pour tous ses directeurs d'administration centrale en fonction de la réalisation des objectifs qui leur sont assignés par lettres de mission. Enfin, la réforme des offices agricoles va rationaliser leur organisation et permettre de maîtriser leurs coûts de fonctionnement, tout en maintenant une présence territoriale dans chaque filière agricole et agro-alimentaire.

Le ministère de l'Agriculture semble également exemplaire en ce qui concerne la mise en œuvre de la LOLF. Conformément aux souhaits de la Commission, il a ainsi été procédé au découpage du programme « *Agriculture, pêche et territoires ruraux* » en deux programmes, correspondant aux deux piliers de la politique agricole commune. Les indicateurs de résultats proposés semblent cohérents et pertinents.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé que le budget de l'agriculture apporte des garanties réelles dans un contexte de crise de confiance des agriculteurs. Il y a un dynamisme et une qualité des hommes et des femmes qui font l'agriculture française, soutenus par un système de formation performant. La France peut également s'enorgueillir d'avoir conforté pour ses agriculteurs une protection sociale généreuse, à juste titre. Il faut également se féliciter d'une garantie de soutiens communautaires à hauteur de 10 milliards d'euros par an jusqu'en 2013, au titre du premier pilier de la PAC. Le projet de budget ajoute encore des mesures spécifiques, fort bien venues, pour les zones défavorisées, notamment en montagne.

M. Charles de Courson s'est inquiété de la pérennité du régime de sécurité sociale des exploitants agricoles. On peut douter de la sincérité des prévisions de dépenses du FFIPSA, compte tenu des risques certains de dépassements de l'ONDAM. Il faut surtout constater le manque patent de recettes, aboutissant à un déficit cumulé de 2 milliards d'euros sur deux ans, ce qui est beaucoup pour un fonds doté de 15 milliards d'euros.

On peut se demander comment vont rentrer les cotisations sociales, avec une hypothèse de croissance du revenu agricole moyen de 3,6 % par tête, compte tenu d'une diminution de 3 % des effectifs. Toujours

s'agissant des cotisations, il faut déplorer le relèvement de l'assiette minimale de 400 à 600 SMIC, qui augmentera immanquablement les charges des plus petits exploitants. Enfin, il faut déplorer l'absence de versement de C3S, de TVA et de subvention d'équilibre du budget général au FFIPSA. L'engagement d'équilibrer ce fonds, qui avait été pris lors de la suppression du BAPSA par la précédente loi de finances, n'est pas tenu.

M. Michel Bouvard a demandé si le compte d'affectation spéciale des courses et de l'élevage, qui selon l'actuel projet de maquette budgétaire serait une mission monoprogramme, sera supprimé en tant que tel. Il faut aussi s'interroger sur les retours des financements communautaires pour les régions éligibles à l'objectif 2 s'agissant des bâtiments d'élevage. Il faut en effet déplorer les dégagements d'office des sommes qui n'ont pas pu être versées en 2000 ou 2001 en raison de la lenteur des négociations et de la mise à disposition des DOCUP. On essaye maintenant seulement de récupérer ces sommes.

Il faut traiter du problème de la pluriactivité, afin d'éviter que certaines zones ne deviennent des « friches agricoles », faute d'entretien par des agriculteurs qui auraient dû se tourner vers d'autres activités de manière exclusive. De même, les taux de subventions à l'hectare mériteraient d'être comparés entre certaines zones de montagne et les grandes régions céréalières. Enfin, le retour des prédateurs dans certains alpages empêche des exploitants de remplir leurs obligations au regard des CTE ou des CAD. Ils se voient ainsi retirer des aides, sans en être en rien responsables.

M. Alain Rodet a rappelé l'amélioration de la maîtrise des risques sanitaires en France, notamment après la crise de l'ESB, ce qui doit être mis au crédit d'un système vétérinaire de grande qualité. On doit quand même s'étonner d'une baisse nominale du budget de l'agriculture.

M. Marc Le Fur a noté l'évolution positive que constitue la création de l'assurance récolte. En effet, les conditions posées pour en bénéficier dans le dispositif antérieur étaient très restrictives, à savoir constater à la fois une baisse de chiffre d'affaires d'au moins 27 % sur un produit spécifique et de 14 % sur tous les produits. De ce fait, il n'était jamais possible d'obtenir une indemnisation. Les avancées sont aussi réelles pour l'enseignement agricole public et privé ; il faut s'assurer que les attentes des maisons familiales rurales seront satisfaites.

Les Haras nationaux ont conclu un contrat d'objectif avec l'Etat afin de stabiliser leurs moyens. Cependant, le nombre de dépôts des Haras diminue de 23 à 20 et il faut arrêter de fermer les stations des Haras, qui sont des structures occasionnelles au service du monde du cheval.

En réponse aux intervenants, **M. Alain Marleix, Rapporteur spécial**, a apporté les précisions suivantes :

- le remplacement du BAPSA par le FFIPSA aboutit à supprimer tout débat parlementaire spécifique en projet de loi de finances sur ce sujet, mais ce débat pourra avoir lieu en projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il faut rappeler les nombreuses avancées apportées à la protection sociale agricole par le Gouvernement, qu'il s'agisse de la mensualisation des pensions des exploitants, du financement du régime complémentaire obligatoire d'assurance vieillesse ou des rachats d'années pour les aides familiaux. De toute façon, les prestations dues seront versées et il n'y a aucune inquiétude à avoir sur ce point. De ce fait, il faut dédramatiser le débat, qui se limite à un problème de technique financière. C'est pourquoi le Gouvernement devrait annoncer qu'il confiera à une inspection le soin d'examiner toutes les solutions de financement et d'équilibrage du FFIPSA possibles, qu'il s'agisse des compensations démographiques, des droits sur les tabacs, de la TVA ou du recours à l'emprunt. Une telle décision ne peut pas se prendre sans une expertise préalable approfondie, car elle engage les finances publiques à long terme. 15,2 milliards d'euros sont concernés, provenant pour 6 milliards d'euros de la solidarité entre régimes de sécurité sociale, 5 milliards d'euros de la solidarité nationale et 2,7 milliards d'euros de cotisations professionnelles ;

- la Cour des comptes, dans son rapport public de 2004, a suggéré la suppression du compte d'affectation spéciale « Courses et élevage », qui correspond à une technique financière obsolète ; cela ne remettrait pas en cause le soutien, nécessaire, à la politique du cheval ;

- concernant le soutien à la pluriactivité, un amendement a été discuté en première partie du projet de loi de finances, visant à augmenter le seuil de prise en compte au titre de l'impôt sur le revenu. Il a été repoussé, avec un engagement de le satisfaire dans le cadre du futur projet de loi de modernisation agricole ;

- le renoncement à certains alpages du fait de la présence du loup comporte un risque réel de perdre les ICHN et la PHAE si une inspection conduisait au constat du non-entretien des parcelles. Il faut sensibiliser le Gouvernement à ce problème de perte de revenus pour les exploitants concernés. Il en est de même, s'agissant des engagements contractualisés des CAD et des CTE ;

- il faut unanimement faire l'éloge des services vétérinaires, qui ont effectué un travail remarquable à l'occasion de la crise de l'ESB ;

- le projet de budget 2005, au-delà d'une reconduction des moyens disponibles, traduit de réelles avancées, qui pourront encore être développées lors du débat en séance, s'agissant tout particulièrement des ICHN ou de l'AGRIDIF ;

- l'ancien système d'indemnisation au titre de l'assurance récolte était considéré comme injuste, avec des possibilités de modulation obscures selon les départements ou les périodes de l'année. Le nouveau système proposé clarifiera les choses, mais sa montée en puissance nécessitera un abondement budgétaire, même en l'absence d'aléa climatique exceptionnel cette année. L'effort du ministère est très louable, car il permet de répondre à une revendication professionnelle et syndicale ancienne, mais il manque encore un peu d'ambition ;

- les maisons familiales rurales bénéficient depuis 2003 d'un rattrapage financier important qui permet de solder en 2005 les contentieux existant depuis la « loi Rocard » de 1984. Un accord pour cinq ans a été signé le 26 juillet 2004 : en contrepartie d'un engagement des maisons familiales rurales de maîtriser leurs effectifs, l'État s'engage à prendre en charge la formation de 50.177 élèves. Le rattrapage des 14 millions d'euros par an que l'État doit aux maisons familiales rurales sera réalisé d'ici 2008 ;

- en ce qui concerne l'enseignement agricole public, il est prévu le remplacement poste pour poste des MISE par des assistants d'éducation ;

- pour aider les familles, 79 % du montant des bourses sera désormais versé en début d'année. Il faudra cependant encore un rattrapage pour que tous les montants dus soient payés en 2004.

M. Charles de Courson a indiqué s'abstenir en attendant une clarification de la situation du FFIPSA.

M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, a indiqué que les crédits du compte d'affectation spéciale n° 902-19 n'appelaient pas, en l'état, de remarque particulière.

La Commission a ensuite *adopté*, sur proposition du Rapporteur spécial, les crédits de l'Agriculture figurant à l'état B Titres III et IV et à l'état C titres V et VI.

Sur proposition de **M. Michel Bouvard, Président**, elle a *adopté* une observation par laquelle elle réaffirme son souhait de voir disparaître le compte spécial du Trésor « *Courses et élevage* » contraire à l'article 7 de la LOLF, qui précise qu'aucune mission ne peut être constituée d'un seul programme. Elle juge, de surcroît, ce compte obsolète.

Puis, la Commission a procédé à l'examen des articles rattachés.

Article 71 : *Suppression du dispositif d'indemnisation des communes fermant leur abattoir*

M. Augustin Bonrepaux s'est demandé si cet article résultait du fait qu'il n'y a plus d'abattoirs à fermer ou s'il s'agit de supprimer une aide pertinente.

M. Charles de Courson a estimé que des problèmes de concentration et de rationalisation des abattoirs publics demeurent, ce qui justifierait de conserver une ligne de crédits à cet effet.

M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, a rappelé que, sur les deux lignes budgétaires existantes, une seule est supprimée par cet article, car elle est obsolète, les problèmes sanitaires ne se posant plus dans les mêmes termes qu'en 1965. La deuxième, qui permet au ministre chargé de l'agriculture d'accorder des primes forfaitaires de fermeture volontaire et des subventions pour la conversion des abattoirs publics, subsiste.

La Commission a *adopté*, sur proposition du Rapporteur spécial, cet article sans modification.

Article 72 : *Fixation du plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambres d'agriculture*

M. Charles de Courson a estimé le taux d'augmentation proposé insuffisant pour certaines chambres d'agriculture, qui disent devoir réduire leurs activités en raison d'un poids croissant de leurs charges de personnel, faute de financement adéquat. Il serait souhaitable, pour apprécier ce taux d'augmentation, de le comparer avec celui de la réévaluation du foncier non bâti, qui devrait figurer en collectif de fin d'année.

M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, a rappelé que le taux proposé est calé sur le taux d'inflation prévisionnel retenu par le Gouvernement pour construire le budget. Une demande d'augmentation plus forte, proposée l'année dernière, n'avait pas été acceptée. Il s'agit en effet d'une charge supplémentaire pour les exploitants propriétaires. Des modulations exceptionnelles à la hausse sont toujours réglementairement possibles. L'assemblée permanente des chambres d'agriculture n'a d'ailleurs pas formulé de demande dans le sens d'un taux plus élevé.

Puis la Commission a *adopté*, sur proposition du Rapporteur spécial, cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 72 : *Limitation du service public de l'équarrissage aux cadavres d'animaux morts dans des lieux d'élevage*

La Commission a examiné un amendement de M. Marc Le Fur excluant les déchets d'abattoirs du service public de l'équarrissage.

M. Marc Le Fur a rappelé que le service public de l'équarrissage couvre l'enlèvement et la destruction des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoir. Ce service public est financé par une ligne budgétaire et, en majeure partie, par une taxe affectée au CNASEA et payée par les abattoirs, ce qui alourdit considérablement leurs charges. Cette taxe s'est substituée en 2004 à une autre taxe, payée par les grands distributeurs et les consommateurs, qui était contraire au droit communautaire.

Ce service public n'est plus équilibré depuis la crise de la « vache folle ». Sa charge repose aujourd'hui presque exclusivement sur les abattoirs, car la répercussion de la taxe en aval n'a pas bien fonctionné, sauf en partie pour la viande bovine. Il n'est plus possible de laisser le « marché » de cette quasi-concession à un duopole organisé d'équarrisseurs qui se taillent des marges substantielles. Les abattoirs devraient pouvoir traiter eux-mêmes leurs déchets ou les confier aux tiers de leur choix.

L'amendement proposé a donc pour objet d'exclure les déchets d'abattoirs du service public de l'équarrissage, afin d'en réduire le coût et de faire jouer la concurrence. Il est cependant important et utile de conserver un service public de l'équarrissage pour les cadavres d'animaux morts dans des lieux d'élevage.

Il faut par ailleurs trouver des « compensations » pour les petits abattoirs, qui ne seront pas en mesure de traiter eux-mêmes leurs déchets. Pour cela, le Gouvernement serait prêt à abonder la ligne budgétaire consacrée à l'équarrissage, pour prendre en charge le ramassage à la ferme de ces déchets. Cet abondement budgétaire pourrait être « gagé » par une augmentation de la TACA. Il convient également de tenir compte du coût supplémentaire pour les abattoirs capables de traiter eux-mêmes ces déchets. En effet, la fin de la mutualisation du traitement des déchets risque d'entraîner des surcoûts de traitement. Même si ceux-ci seraient largement compensés par l'importance des marges des opérateurs, il serait possible d'envisager une déduction de TVA pour le produit de la taxe payée par tous les abattoirs au CNASEA. Si on estime en effet que l'équarrissage est une conséquence du processus de production, il faut considérer son financement comme une charge déductible et non comme un impôt.

M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, a rappelé qu'un groupe de travail sur le sujet a été mis en place par le ministre chargé de l'agriculture, suite à l'examen par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. Cet amendement propose une solution utile qui doit être débattue en séance publique.

M. Charles de Courson s'est exprimé en faveur d'un tel amendement.

La Commission a *adopté* l'amendement portant article additionnel.

* *
*

Jeudi 28 octobre 2004

*Présidence M. Michel Bouvard, vice-président
puis de M. Pierre Méhaignerie, président*

La Commission des finances a poursuivi l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2005. Elle a tout d'abord examiné, sur le rapport **de M. Augustin Bonrepaux, Rapporteur spécial, les crédits du Tourisme**. Soulignant la faiblesse de ces crédits, le Rapporteur spécial indiqué qu'ils étaient fixés à 72,58 millions d'euros pour 2005, ce qui représente, par rapport à 2004, une progression de 2,9 %. Cette hausse de 2 millions d'euros s'explique principalement par l'augmentation des crédits de fonctionnement de l'administration centrale et par une progression des dépenses de personnel. Le Gouvernement a, par ailleurs, annoncé l'ouverture de 2 millions d'euros en loi de finances rectificative. Dans la présentation de son projet de budget pour 2005, le ministre délégué au tourisme tient généralement compte de ces crédits. On remarquera, toutefois, que cette ouverture annoncée fait suite à l'annulation, de 2,07 millions de crédits du budget 2004. Les dotations du budget sont d'une grande stabilité et la seule réelle augmentation concerne le fonctionnement de l'administration centrale. Il s'agit de 2 millions d'euros qui seront entièrement consacrés à la hausse du loyer que devra assumer la Direction du tourisme pour ses nouveaux locaux. Elle doit, en effet, quitter à la fin de l'année, ceux qu'elle occupait avec l'AFIT sur le front de Seine. Avec 38,29 millions d'euros, les moyens d'intervention sont globalement stables par rapport à 2004, la subvention à Maison de la France s'accroît, en effet d'1 million d'euros, mais une baisse équivalente s'exerce sur les autres postes et frappe, tout particulièrement, les crédits destinés aux contrats de plan qui passent de 3,21 à 2,47 millions d'euros. Quant à l'augmentation des moyens de promotion du tourisme français, qui passent de 29,3 à 30,3 millions d'euros, elle fait suite à l'annulation de la même somme sur le budget 2004. Dans ces conditions, elle ne constitue que le report de crédits gelés.

Le Gouvernement a réaffirmé l'importance de la promotion lors de la deuxième réunion du comité interministériel du tourisme, qui s'est tenu le 23 juillet dernier, la stratégie marketing de Maison de la France a été redéfinie, mais il n'a pas été fait mention d'un renforcement des moyens budgétaires.

S'agissant des moyens d'investissement, les crédits de paiement subissent une réduction de 10,8 %. Les crédits consacrés aux contrats de plan sont portés à 8,41 millions d'euros, mais cette hausse de 5,52 % reste insuffisante. En effet, cette année, les crédits de paiement, 11,169 millions d'euros, ont été consommés à 97,76 % dès la fin juillet. Quant aux crédits d'investissement destinés au programme de consolidation des hébergements du

tourisme social, ils sont fixés à 1 million d'euros en crédits de paiement, en baisse de 61,2 % par rapport à l'exercice précédent, et le projet de loi ne prévoit pas de dotation en autorisations de programme.

S'agissant des dotations destinées à soutenir la politique d'accès aux vacances, elles sont réduites de 44,08 %. Les 2,34 millions d'euros annoncés pour ces actions par le ministère correspondant, pour une part, aux crédits d'investissement destinés aux hébergements et, pour l'autre part, aux crédits d'intervention du chapitre 44-01 dont le montant pour 2005 est fixé à 1,34 million d'euros, en baisse de 18,7 %. Compte tenu de l'affaiblissement des crédits disponibles pour ces actions, leur financement est, de plus en plus souvent, assuré par les collectivités locales ou par l'Agence nationale du chèque-vacances. C'est, notamment, grâce aux 800.000 euros mobilisés par cet organisme que pourra être menée une expérimentation visant à mettre en place une aide au départ des seniors. Toutefois, les excédents de gestion de l'agence ne progressent pas suffisamment pour se substituer aux crédits budgétaires qui doivent être consacrés au tourisme social. À cet égard, il est regrettable que le Gouvernement se soit opposé à l'amendement de M. Michel Bouvard visant à améliorer la diffusion des chèques-vacances dans les petites et moyennes entreprises. Enfin, pour la mise en œuvre de la LOLF, le Gouvernement a, concernant les crédits du Tourisme, modifié son projet initial et introduit, dans la nouvelle version de sa maquette, une mission interministérielle dédiée à la « Politique des territoires » dont le tourisme constitue l'un des cinq programmes. Ce programme est décliné en trois actions, qui correspondent aux trois priorités affirmées par le Gouvernement : « Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire », « Économie du tourisme » et « Accès aux vacances ».

Pour conclure, le Rapporteur spécial a rappelé que la France connaît, depuis deux ans, une importante baisse de sa fréquentation touristique qui nécessiterait une véritable mobilisation. Évoquant les importants efforts déployés par l'Espagne, non seulement en faveur de la promotion mais aussi de la qualité de son offre touristique, il a souligné la faiblesse des moyens consacrés par le ministère à cet axe d'intervention, en particulier, et, malgré l'urgence de la situation, à la politique touristique, en général.

M. Pierre Hériaud a interrogé le Rapporteur spécial sur la création du pôle « conjoncture » au sein de la Direction du tourisme.

M. Nicolas Perruchot a demandé si des moyens de promotion supplémentaires avaient été mobilisés en direction de la Chine et a souligné que cette nouvelle clientèle commençait à être importante dans les sites architecturaux italiens, ce qu'on n'observe pas pour les châteaux de la Loire.

M. Michel Bouvard, Président, s'est demandé s'il avait été tiré avantage du niveau de change de l'euro pour amplifier les campagnes menées sur les marchés concernés. Il a également posé des questions sur la diminution des crédits consacrés à la réhabilitation des hébergements du tourisme social et sur la capacité de l'agence du chèque vacances à assurer ce financement, sans une montée en puissance de ses résultats, et sur le déménagement du ministère. Concernant le regroupement du Service d'étude et d'aménagement touristique de la montagne (SEATM) avec l'Observatoire national du tourisme et l'AFIT, il a signalé qu'un problème de personnel risquait de se poser à la future structure. Ces organismes, et particulièrement le SEATM, bénéficient de la collaboration d'agents mis à disposition par différents ministères. Ces apports, qui assurent le nécessaire caractère pluraliste des compétences réunies, risquent d'être remis en cause avec l'application des plafonds d'emplois, lors de l'entrée en vigueur de la LOLF. Il a également souhaité que soient clarifiées les conditions dans lesquelles les collectivités publiques auront accès aux services du nouvel organisme, et insisté sur la nécessité de régler ces problèmes avant le 1^{er} janvier 2006.

M. Edouard Landrain s'est ensuite interrogé sur le mode d'évaluation du nombre de touristes entrant sur notre territoire : une nuitée est comptabilisée comme un séjour.

M. Jean-Jacques Descamps s'est félicité de la fusion des structures d'étude et s'est demandé si les délégations régionales au tourisme conserveraient une utilité dans la nouvelle organisation des services déconcentrés de l'État. Considérant comme archaïque le rattachement du tourisme au ministère de l'Équipement, il a souhaité que ces compétences soient intégrées à un grand ministère, dont la vocation serait économique.

M. Didier Migaud a fait observer que, dans la nouvelle nomenclature budgétaire, le ministère du tourisme ne recouvrait qu'un seul programme. Soulignant le caractère incongru d'une configuration qui, extrapolée, aboutirait à l'existence de 150 ministères, il a souhaité que des regroupements soient opérés et qu'une réflexion soit menée, sur ce point, dans le cadre de la réforme de l'État.

En réponse aux intervenants, **M. Augustin Bonrepaux**, Rapporteur spécial, après s'être félicité de l'intérêt porté au tourisme par les commissaires, a précisé que les statistiques officielles ne comptabilisaient que les touristes ayant passé au moins une nuit sur le territoire. Une nouvelle enquête statistique, utilisant les données fournies par la téléphonie mobile est, par ailleurs, en cours d'élaboration. Elle permettra d'obtenir des informations très précises sur les habitudes touristiques des clientèles étrangères. Concernant le pôle conjoncture, 100.000 euros seront consacrés au renforcement de la collaboration du monde universitaire aux études sur le secteur touristique

conduites par le ministère. L'émergence de nouveaux marchés, comme la Chine, n'a pas donné lieu à l'identification de financements spécifiques. Cette promotion est confiée, comme l'ensemble des activités de promotion, à Maison de la France, qui déploie ses moyens selon les besoins de sa stratégie. On peut se demander si le souci d'économie qui a présidé au regroupement de la direction du tourisme et des organismes qui lui sont associés n'aurait pas trouvé une meilleure réponse dans des locaux appartenant à l'État. Quant à la création, par fusion, de la structure d'étude et de conseil, il s'agit d'une bonne idée, mais ce nouvel organisme devra travailler avec des moyens insuffisants. C'est notamment le cas du SEATM qui est installé dans des locaux particulièrement vétustes.

L'agence nationale du chèque vacances fournit une contribution croissante à la réhabilitation des hébergements du tourisme social. Cette aide de 5,7 millions d'euros en 2002 et 8 millions d'euros en 2003, a bénéficié à 115, puis 172 équipements pour les années considérées. La croissance de ses résultats est cependant insuffisante pour pourvoir au financement des actions de solidarité et compenser la baisse des crédits d'investissement fournis par l'État. Il n'a pas encore été pris de décision sur l'organisation des missions des DRT. La suggestion de M. Jean-Jacques Descamps consistant à replacer le tourisme au sein d'un département ministériel à vocation économique est très intéressante et répond au souci de revaloriser le statut de ce secteur. Elle n'est pas contradictoire avec l'existence d'un secrétariat d'État ou d'un ministère délégué. En conséquence, M. **Augustin Bonrepaux, Rapporteur spécial**, s'est déclaré favorable à l'adoption, par la Commission, d'une observation formulant cette recommandation.

M. **Didier Migaud** ayant fait observer que la vocation économique d'un ministère n'exclut pas la prise en compte d'impératifs d'aménagement du territoire, la Commission a *adopté* une observation exprimant ses réserves sur l'adéquation entre un ministère et un seul programme ainsi que sur le rattachement du ministère du Tourisme à la politique d'aménagement du territoire et appelant à l'inclusion de ses compétences au sein d'une structure axée sur la politique économique, prenant également en compte les préoccupations d'aménagement du territoire.

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

*

La Commission a ensuite examiné les **crédits des collectivités territoriales**.

M. **Marc Laffineur, Rapporteur spécial**, a indiqué que les concours de l'État aux collectivités territoriales devraient s'élever, en 2005, à

61,4 milliards d'euros, en hausse de 3 % par rapport à 2004 où ils étaient de 59,6 milliards d'euros.

La réforme de la dotation forfaitaire des communes vise à rendre plus lisible la répartition de cette dotation, par l'introduction de deux critères objectifs de répartition : la population et la superficie. À compter de 2005, la dotation forfaitaire de chaque commune comprendrait 3 composantes principales : une dotation de base calculée en fonction de l'importance de la population, une dotation proportionnelle à la superficie, égale à 3 euros par hectare en 2005 et, le cas échéant, un complément de garantie, destiné à assurer que chaque commune perçoive en 2005 un montant au moins égal à sa dotation forfaitaire 2004. Pour 2005, le projet de loi de finances proposait que la dotation de base soit égale, pour chaque commune, au produit de sa population par un montant variant linéairement de 50 à 125 euros par habitant en fonction croissante de sa population. L'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à resserrer cet écart de 60 à 120 euros par habitant.

La réforme propose par ailleurs de nouvelles règles de répartition des dotations de péréquation communale : dotation nationale de péréquation, dotation de solidarité rurale, dotation de solidarité urbaine. Il s'agirait pour ces trois dotations de substituer au potentiel fiscal un indicateur plus complet prenant en compte, outre le potentiel fiscal, la dotation forfaitaire compte tenu, d'une part, de ses modes de calcul et d'attribution, parfaitement prévisibles et automatiques et, d'autre part, de l'importance des masses concernées. Les modifications proposées, s'agissant de la dotation nationale de péréquation, consistent à atténuer les effets de la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal.

Le Gouvernement propose de cibler la croissance de la DSR « bourgs-centres » sur les communes situées en zone de revitalisation rurale (ZRR) en multipliant leur attribution par un coefficient de majoration égal à 1,5. L'Assemblée nationale a abaissé ce coefficient à 1,15 afin de permettre une répartition de la croissance de la DSR « bourgs-centres » plus équitable entre tous les bourgs-centres. Pour la DSU, le projet de loi pour la cohésion sociale prévoit d'accroître les montants destinés aux communes comprenant des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU). Cet objectif s'accompagnerait d'une croissance de la DSU de 120 millions d'euros par an pendant cinq ans.

L'article 29 du projet de loi de finances proposait pour 2005 le gel de la dotation forfaitaire à son niveau 2004, afin de dégager les meilleures marges possibles pour la péréquation. L'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à fixer le taux de croissance de la dotation forfaitaire à 1%.

Comme pour la DGF des communes, la réforme de la dotation forfaitaire des départements vise à mieux prendre en compte la population. Elle aboutirait à distinguer deux composantes au sein de la dotation forfaitaire des départements : une dotation de base égale à 70 euros par habitant et un complément de garantie destiné à compenser la perte subie, par certains départements, du fait de ce nouveau mode de calcul.

Il est proposé d'améliorer la péréquation départementale à travers deux mesures principales : la substitution au potentiel fiscal d'un critère de potentiel financier qui prend en compte, outre le potentiel fiscal élargi aux droits de mutation à titre onéreux, la dotation forfaitaire et la dotation de compensation et la réorganisation de l'architecture des dotations de péréquation départementale autour d'une composante urbaine, la « dotation de péréquation urbaine », et d'une composante rurale, l'actuelle dotation de fonctionnement minimale, sous une forme élargie.

Seraient considérés comme « urbains » les départements dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 % et la densité supérieure à 100 habitants par kilomètre carré. L'éligibilité des départements urbains à la dotation de péréquation urbaine serait déterminée en fonction du potentiel financier. Le montant de dotation attribué à chaque département serait ensuite déterminé en fonction de sa population et d'un indice synthétique de ressources et de charges. Les 32 départements retenus comme urbains seraient éligibles.

La dotation de fonctionnement minimale serait réservée aux départements non urbains. L'éligibilité à la DFM serait ensuite déterminée en fonction d'un critère souple de potentiel financier permettant de rendre éligibles en 2005 tous les départements non urbains : les 24 bénéficiaires actuels, auxquels viendraient s'ajouter 40 nouveaux départements éligibles. Le projet de loi de finances propose d'instaurer une garantie de progression minimale de 6% des attributions perçues au titre de la DFM, assortie d'un mécanisme d'écêtement des attributions enregistrant parallèlement les plus fortes progressions, supérieures à 30%, la première ayant vocation à être financée par le second. L'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 31 visant à ramener ce plafond à 20%.

S'agissant de la DGF des groupements de communes, le projet de loi de finances prévoit des mesures favorables aux communautés de communes. Le taux de croissance de la dotation par habitant des communautés de communes serait désormais compris entre 120% et 140% du taux retenu pour les communautés d'agglomération, dont il faut rappeler qu'il doit lui-même évoluer au moins comme l'inflation. En outre, l'écêtement subi par les communautés de communes à fiscalité additionnelle lorsque leur dotation d'intercommunalité augmente de plus de 20% serait supprimé. Enfin, il est prévu de supprimer la notion de dépenses de transfert dans le calcul du

coefficient d'intégration fiscale (CIF) des communautés de communes à fiscalité additionnelle.

La réforme proposée permettrait par ailleurs de renforcer la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité à travers trois mesures : la simplification du CIF, l'augmentation du poids de la dotation de base et l'aménagement des règles d'éligibilité à la garantie liée au fait d'atteindre un certain niveau de CIF en valeur relative. Il est prévu d'attribuer désormais cette garantie aux EPCI qui atteignent un certain niveau de CIF en valeur absolue.

Le Gouvernement propose de reconduire le contrat de croissance et de solidarité selon des modalités d'indexation identiques à celles appliquées en 2004, à savoir le taux d'inflation de l'année à venir et 33% du taux de croissance de l'année en cours. Le taux d'indexation du contrat de croissance et de solidarité s'établirait en 2005 à 2,625 %. La reconduction du contrat de croissance et de solidarité se traduirait ainsi par une progression de 1.223 millions d'euros de l'enveloppe normée dont le montant total s'établirait à 43.903 millions d'euros.

Compte tenu des mécanismes d'indexation des dotations composant l'enveloppe normée, le respect en 2005 de la norme de progression du contrat implique une baisse de la DCTP de 10,64%.

S'agissant des dotations sous enveloppe, le taux de progression de la DGF résulte du taux d'évolution des prix prévu pour 2005, estimé à 1,8% et de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume de l'année 2004, estimé à 2,5%. Il est appliqué au montant de la DGF 2004 « recalée ». Le montant prévisionnel de la DGF pour 2005 s'établit dès lors à 37.948,877 millions d'euros, en hausse de 3,29 % par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2004. Plusieurs dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont indexées sur le taux d'évolution de la DGF. Tel est le cas de la dotation spéciale instituteurs, de la dotation élu local, de la DGD, de la DGD « Corse », de la DGD « taxe professionnelle » et du nouveau prélèvement sur recettes, destiné à compenser aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle. La dotation globale d'équipement des départements et des communes est indexée sur la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques dont le taux de croissance est évalué à 3 % en 2005. La dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges sont également indexées sur la formation brute de capital fixe des APU.

S'agissant des dotations hors enveloppe en 2005, la dotation inscrite au FCTVA est fixée à 3.791 millions d'euros, en hausse de 2,18 %. Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation

s'élèverait à 560 millions d'euros, en hausse de 30,23 %, par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances pour 2004. La dotation de développement rural s'élèverait à 120 millions d'euros, en hausse de 3 %. Les subventions de fonctionnement des différents ministères s'inscrivent en légère hausse (+ 1,5 %), pour s'établir à 902 millions d'euros. Les subventions d'équipement des différents ministères seraient également en hausse (+ 1,4 %) et s'élèveraient à 1.006 millions d'euros. Les compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale versées par l'État s'établiraient, en hausse de 14,1 % par rapport à 2004, à 2.485 millions d'euros. Les compensations de dégrèvements législatifs, essentiellement imputables à la compensation des dégrèvements de taxe professionnelle, atteindraient 8.625 millions d'euros en hausse de 13,4 %. Enfin, la compensation au titre de la réduction pour embauche et investissement de la DCTP et la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle s'élèveraient respectivement à 78 et 138 millions d'euros.

Le financement des transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales sera assuré par le transfert aux collectivités territoriales de ressources fiscales dynamiques, constituant des ressources propres au sens de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Dès 2005, les régions bénéficieront de l'affectation d'une part de la TIPP pour un montant de près de 400 millions d'euros. Ce montant sera augmenté dans les prochaines lois de finances au rythme de l'entrée en vigueur effective des transferts de compétences et de charges entre l'État et les régions. À compter de 2006, le produit de TIPP perçu par chaque région devrait être calculé sur une assiette régionale. À compter de 2007, sous réserve de l'accord définitif de nos partenaires européens, les régions pourraient être autorisées à en moduler le taux, à la hausse comme à la baisse, à l'intérieur d'une certaine limite. Par ailleurs, les départements bénéficieront dès 2005 du transfert d'une part de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques relatifs aux véhicules terrestres à moteur, pour un montant de 126 millions d'euros. Comme pour les régions, le montant de ce transfert d'impôt progressera significativement dans les années ultérieures en fonction de l'entrée en vigueur des transferts. Une assiette départementale de cette taxe devrait être définie et les départements devraient être autorisés à en moduler le taux à l'horizon 2007.

S'agissant de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001, les crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur au titre des collectivités locales seraient regroupés au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Cette mission regroupe les crédits de l'agrégat 21 ainsi que les crédits afférant aux coûts de fonctionnement de la politique de l'État envers les collectivités territoriales, retracés dans l'agrégat 31. Conformément aux souhaits exprimés par la représentation nationale cette

mission comportera 4 programmes : « Concours financiers aux communes et groupements de communes », « Concours financiers aux départements », « Concours financiers aux régions » et « Concours spécifiques et administration ». Chacun de ces programmes aura le même responsable : le directeur général des collectivités locales. Cette nomenclature permettra au Parlement d'exercer un contrôle détaillé de l'emploi des crédits qu'il aura votés pour chaque niveau de collectivité. Leur regroupement au sein d'une même mission autorisera le Parlement à exercer son droit d'amendement.

Les trois premiers programmes comportent deux actions principales : aide à l'équipement et dotation générale de décentralisation. Deux indicateurs sont associés à l'action « aide à l'équipement » pour les départements et les communes : l'évolution du volume de leurs investissements réalisés grâce aux subventions accordées (DGE et DDR pour les communes, DGE pour les départements), et le taux moyen de subvention. Aucun indicateur n'est fixé pour les régions. On peut regretter que ces indicateurs ne puissent être améliorés que par un accroissement des moyens budgétaires. Or, selon la loi organique, ces indicateurs ont davantage vocation à permettre d'évaluer la capacité des gestionnaires à mieux utiliser les moyens dont ils disposent.

Le programme « concours spécifiques et administration » regroupe les aides exceptionnelles dont les modalités d'attribution diffèrent sensiblement de celles des autres dotations ainsi que les moyens affectés à la DGCL pour assurer ses missions. Il comprendra deux actions : aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et administration des relations avec les collectivités territoriales. Dans cette action, les objectifs de la DGCL sont les suivants : réduire les délais d'élaboration des textes d'application relevant de sa responsabilité, améliorer l'élaboration de la norme avec les organismes consultatifs, améliorer l'information sur la décentralisation par un accroissement du taux de réponse aux questions des élus locaux et des pouvoirs publics ainsi qu'une augmentation du volume des informations mises en ligne et des visites des sites internet de la DGCL.

Il aurait été regrettable de ne pas fixer des objectifs et des indicateurs de performance aux prélèvements sur recettes qui représentent environ les trois quarts des concours de l'État aux collectivités territoriales. Ils feront donc l'objet de fiches « objectifs » et « indicateurs » distinctes mais complémentaires des projets annuels de performance. Les concours financiers aux communes, aux départements et régions seront évalués au regard de l'objectif de péréquation. Les trois indicateurs retenus sont les volumes financiers relatifs consacrés explicitement à la péréquation ; le rapport entre le niveau de dotations par habitant versées par l'État aux communes les plus pauvres et le niveau de dotations par habitant servi en moyenne par l'État et

une étude quinquennale évaluant l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités.

M. Jean-Pierre Gorges a déploré l'actuel enchevêtrement des compétences entre niveaux de collectivités, auxquels se superposent des financements croisés. Il n'est pas rare, par exemple, que la fiscalité départementale augmente afin de financer des compétences qui sont normalement du ressort des communes, telles que le sport ou la culture. Dans le même temps, les communes, qui se retrouvent parfois en concurrence sur ces actions avec les départements, ne bénéficient que de très peu de redistribution départementale. Il faut mettre un terme à cette situation, qui dérouté tous les contribuables locaux.

M. Didier Migaud a indiqué que le groupe socialiste voterait contre les crédits des collectivités territoriales, non pas tant au regard de l'évolution des dotations que de la politique générale menée par le Gouvernement et sa majorité. De grandes politiques publiques sont remises en cause, comme le montre l'exemple des contrats de Plan État-régions ; il est souhaitable que la mission d'information qui sera créée sur ce thème apporte tous les éclaircissements nécessaires. Quant à la récente loi relative aux responsabilités locales, elle aura de lourdes conséquences sur les budgets locaux. Elle a apporté de la complexité au lieu de démêler l'enchevêtrement des compétences. L'autonomie financière soi-disant garantie par la Constitution est un leurre. La révision constitutionnelle, sur ce point, n'avait d'ailleurs d'autre objectif que celui de mettre un terme à une jurisprudence du Conseil constitutionnel protectrice de l'autonomie des collectivités territoriales ; l'actuel Premier ministre ne disait pas autre chose lorsqu'il était sénateur. L'habillage proposé aujourd'hui avec la réforme des dotations offre d'intéressantes hypothèses de croissance. Mais qu'en sera-t-il en réalité si l'inflation et le PIB n'évoluent pas selon le rythme prévu ? 2005 sera une année difficile pour les collectivités territoriales, même lorsque celles-ci s'efforcent de maîtriser leurs dépenses. La hausse de la fiscalité destinée à financer les contraintes nouvelles qui pèsent sur la collecte des ordures ménagères est un exemple parmi d'autres, et l'externalisation n'y change rien. Les dépenses des collectivités croissent plus vite que leurs recettes et les récents transferts de compétence n'ont fait qu'aggraver cette situation.

M. Nicolas Perruchot a estimé que la gestion des communes devenait de plus en plus difficile : il n'y a pas de prime à l'effort. Un maire soucieux de bonne gestion n'est pas récompensé. En outre, le poids de la masse salariale dans le budget communal de fonctionnement, qui atteint 55 % à Blois, par exemple, limite les marges de manœuvre. Le développement de l'intercommunalité a eu pour effet d'accroître les dépenses locales, sans que la population en comprenne la raison. La simplification de la D.G.F. va dans le

bon sens, car actuellement cette dotation demeure trop complexe dans son mécanisme, en particulier pour les communes rurales. S'agissant enfin de la réforme de la taxe sur le foncier non bâti récemment annoncée par voie de presse, n'aurait-elle pas dû, à tout le moins, faire l'objet d'une consultation préalable de la Commission des Finances ?

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité savoir ce que le budget des collectivités territoriales prévoyait pour encourager une gestion locale vertueuse. Il ne s'agit pas d'accuser les élus locaux d'une gestion dispendieuse ; la question cruciale est de savoir à quel rythme il convient de faire face aux besoins. La tentation est grande d'accroître trop rapidement la dépense. Du côté des recettes, il faut noter que certaines évoluent plus vite que la croissance : les droits de mutation et la taxe professionnelle, du fait de son mode de prélèvement qui conduit à une hausse de 2 points supérieure à l'inflation. Le Rapporteur spécial est-il satisfait du mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale, qui modifie substantiellement les dotations d'intercommunalité ? Le transfert de dotations de solidarité aux communes est au moins aussi important que l'intégration fiscale.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est félicité des modifications apportées par l'Assemblée, en première lecture de la première partie du projet de loi de finances, aux dispositions relatives aux collectivités territoriales, dans la ligne des préconisations du Comité des finances locales. Actuellement, la dotation de base représente 15 % de la dotation d'intercommunalité de chaque catégorie de groupement, et la dotation de péréquation 85 %. Le rééquilibrage souhaité par le Comité des finances locales serait opéré : la dotation de base, dont le calcul fait intervenir la population et le CIF représenterait désormais 30 % de la dotation d'intercommunalité, la dotation de péréquation, dont le calcul fait intervenir en outre le potentiel fiscal, 70 %.

Citant l'exemple de sa propre communauté d'agglomération, M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a indiqué que la D.G.F. qu'elle percevrait serait l'an prochain en baisse de 15 % car elle dispose aujourd'hui d'une importante dotation de solidarité et d'un faible potentiel fiscal. En second lieu, le numérateur du coefficient d'intégration fiscale est corrigé des dépenses de transfert. Cette correction vise à prévenir les « intercommunalités d'aubaine ». La prise en compte parmi les dépenses de transfert de l'attribution de compensation ne pose pas de problème. En revanche, la prise en compte de l'intégralité de la dotation de solidarité communautaire mérite d'être réexaminée. Les simulations actuellement disponibles, qui ne l'étaient pas lors du débat de la première partie, font apparaître des variations critiquables du CIF. La réflexion doit donc se poursuivre, même si, s'agissant d'une enveloppe globale constante, il est inévitable que certains gagnent et que d'autres perdent.

M. Jean-Pierre Balligand a plaidé pour une stabilisation juridique et financière de l'intercommunalité. Un effort de stabilisation des modalités de calcul de la dotation d'intercommunalité, et donc du CIF, est nécessaire. La montée en puissance de l'intercommunalité conduit à transférer aux EPCI d'importantes compétences, par exemple dans le domaine de l'assainissement, ce qui entraîne des variations importantes du CIF. Il est primordial, en cette matière, d'éviter les à-coups trop importants, sous peine de déstabiliser les EPCI qui poursuivent des investissements de long terme. Le risque de mécontentement local est fort. La majorité, comme l'opposition, a tout intérêt à résoudre les contradictions existantes entre communes et EPCI au sujet de leurs champs de compétence respectifs.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, a apporté, en réponse, les précisions suivantes :

– la réforme du coefficient d'intégration fiscale paraît satisfaisante, même si les simulations de son application ne sont pas toutes disponibles. Il y aura donc forcément des gagnants et des perdants ;

– une certaine stabilité des règles de calcul de la dotation d'intercommunalité est, certes, souhaitable. Cependant, la réforme proposée a fait l'objet d'un consensus au sein du Comité des finances locales ;

– il ne faut pas récompenser la dépense locale. À cet égard, il s'agit de se montrer vigilants quant à l'impact potentiel du projet de loi de cohésion sociale sur la dotation de solidarité urbaine. Cela dit, les collectivités territoriales doivent assumer les choix effectués ;

– la réduction des dépenses de personnel dans une commune est possible. Citant la commune dont il est maire, M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, l'a même jugée indispensable ;

– l'opposition n'est pas fondée à critiquer les actuels transferts de compétences financés à l'euro près, alors que les réformes de l'allocation personnalisée d'autonomie, des 35 heures et des services départementaux d'incendie et de secours ont durablement grevé les budgets locaux ;

– l'enchevêtrement des compétences est un problème patent qui obère la transparence de la gestion locale pour les contribuables.

M. Jean-Pierre Gorges a fait valoir que l'outil de la fiscalité propre était notoirement sous-employé. La culture, les routes, le sport devraient être financés par ce biais. L'évolution à la baisse de la fiscalité locale est possible. M. Jean-Pierre Gorges a cité l'exemple de la commune dont il est maire à l'appui de cette affirmation. Le financement de la collecte des ordures ménagères, qui repose sur de la fiscalité affectée, ne pose pas de difficultés. En revanche, une réforme du « versement transport » est souhaitable. En effet, son

taux est plafonné à 0,6 % pour les communautés d'agglomération comprenant entre 10.000 et 100.000 habitants, mais cette fourchette de population est beaucoup trop large. Le versement transport devrait pouvoir être modulé à l'intérieur de cette fourchette. Par ailleurs, il existe une erreur de construction en matière de fiscalité intercommunale, du fait de l'absence d'actualisation de l'attribution de compensation, qui oblige les communes à augmenter le taux de leurs propres impôts.

M. Didier Migaud a donné acte à M. Jean-Pierre Gorges, concernant la question des ordures ménagères, du fait qu'il ne contestait pas l'accroissement des charges. Les simulations de la réforme du coefficient d'intégration fiscale aujourd'hui disponibles sont inquiétantes puisqu'elles font apparaître ici une baisse de 10 %, là une hausse de 100 %. Il serait souhaitable d'obtenir des simulations plus complètes que celles dont dispose déjà la Commission.

M. Jean-Pierre Balligand a souhaité que personne ne se départe de son honnêteté intellectuelle. Il est un fait que l'État se désengage des contrats de plan et il faut bien que les collectivités l'assument. L'exemple du patrimoine classé est lui aussi éclairant : ne disposant plus de fonds européens pour faire face à ses engagements, l'État se tourne aujourd'hui vers les départements. De même, la décentralisation du RMI et la création du RMA ont-elles induit un manque à gagner de l'ordre de 200 millions d'euros pour les départements. Au-delà, il serait malhonnête de prétendre que les transferts d'aujourd'hui alourdisent la fiscalité de demain. Le cycle électoral joue un rôle majeur et funeste à cet égard. La majorité actuelle a fait une erreur en ne revenant pas sur la décision de renouveler les conseils généraux par moitié tous les trois ans, car cette situation incite les départements à alourdir leur budget dès 2005, et non pas en 2006, pour ne pas compromettre les échéances électorales de 2007.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, a jugé que la cause profonde de l'augmentation des budgets locaux résidait dans un accroissement des dépenses non accompagné de la suppression d'une quelconque charge. Une gestion attentive permet de baisser les taux des impôts locaux.

Le Président Pierre Méhaignerie a prédit que le combat politique local serait âpre car les élus n'ont pas oublié la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie, des 35 heures et des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Par ailleurs, il faut prendre conscience des conséquences néfastes de l'alourdissement des budgets locaux en termes d'attractivité du territoire, mais aussi de surcroît d'inquiétude pour l'électeur et pour le consommateur. Puis il a interrogé le Rapporteur spécial sur un thème d'enquête éventuel à soumettre à la Cour des comptes.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial a évoqué la question des normes imposées aux collectivités territoriales, notamment en matière d'installations sportives.

La Commission a ensuite *adopté*, sur la proposition du Rapporteur spécial, les crédits des collectivités territoriales.

*

La Commission ensuite examiné, sur le rapport de **M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial**, les crédits de l'**industrie**.

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a indiqué que le budget de l'industrie se caractérise par une relative stabilité par rapport à 2004, la dotation augmentant de 2,5 %. Tel qu'il apparaît dans le projet de loi de finances, il s'élève à 2,2 milliards d'euros en crédits de paiement. Ce budget privilégie les actions en faveur de l'innovation et de la compétitivité des entreprises. Toutefois, les crédits consacrés aux restructurations industrielles y conservent une place importante.

La stabilité d'ensemble des crédits de l'industrie cache des évolutions contrastées. Trois grandes orientations ressortent du budget pour 2005.

Les crédits consacrés à la politique de l'énergie et des matières premières sont stables. Ils s'élèvent à 706 millions d'euros.

Dans ce contexte, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) bénéficie d'une augmentation des crédits en provenance du budget de l'industrie de 3 % en 2005. Il s'agit d'un rattrapage : la dotation de fonctionnement a très faiblement évolué en cinq ans, alors que l'activité de l'établissement a fortement crû. Ainsi, la subvention de fonctionnement passe de 15 à 16 millions d'euros, et la subvention d'investissement est maintenue à hauteur de 31 millions d'euros.

Le rapporteur spécial a tenu à insister sur la situation de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dont les moyens sont renforcés pour la troisième année consécutive, dans le contexte de l'accélération de l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz. Le budget de la CRE progresse de 12 %, soit une dotation de 15 millions d'euros. Mais cette subvention demeure inférieure aux besoins. En effet, les missions de la CRE s'élargissent avec le mouvement de libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, car cette libéralisation entraîne un besoin accru d'encadrement du secteur. La CRE doit disposer de moyens suffisants pour assurer sa mission. Or, la comparaison entre les organismes européens équivalents montre que ceux des pays autres que la France disposent de moyens plus importants. Le président de la CRE demande donc davantage de

ressources. Une discussion devrait être engagée sur l'opportunité d'attribuer à la CRE une taxe affectée, comme il en existe dans beaucoup de pays européens.

En ce qui concerne le secteur de l'électricité, la situation d'EDF est préoccupante. Une Commission nommée par le ministre des Finances, dirigée par M. Marcel Roulet, doit remettre un rapport le 15 novembre sur le projet industriel et financier d'EDF. Il est regrettable et paradoxal que cette Commission, qui doit évaluer les besoins financiers d'EDF, et qui compte quelques parlementaires, ne compte aucun membre de la Commission des finances.

Quant à la subvention à l'Institut français du pétrole (IFP), elle diminue de 4 %, et, surtout, elle est inférieure au montant que l'État s'est engagé à verser en signant le contrat d'objectifs avec l'Institut. Jusqu'en 2002, l'IFP était financé par une taxe parafiscale. Depuis l'exercice 2003, il bénéficie d'une dotation budgétaire. Le contrat prévoit que celle-ci sera de 200 millions chaque année de 2003 à 2005. Or, seulement 192 millions d'euros sont inscrits pour 2005. C'est un point important, car il s'agit là de la parole de l'État. Le Gouvernement doit faire en sorte, notamment par le biais de restructurations dans les filiales de l'IFP, de trouver des ressources supplémentaires pour cet organisme.

Enfin, les moyens affectés au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) sont maintenus, à hauteur de 419 millions d'euros, sachant que la subvention de l'État représente 55 % des ressources du CEA, dont un peu moins de la moitié en provenance du budget de l'industrie.

Les crédits consacrés au soutien à l'innovation et à la compétitivité des entreprises seront renforcés, ce qui est important, car l'innovation est un facteur clé de la croissance, et la position technologique de la France, depuis quelques années, est en retrait. Un budget global de 648 millions d'euros est prévu pour financer les actions de soutien au développement des entreprises.

La position de l'agence nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR), au centre des dispositifs de soutien à l'innovation, est renforcée. Depuis cette année, elle gère l'ensemble de ces aides. En 2005, elle va recevoir les aides du réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières.

Dans le cadre de la simplification des dispositifs d'aide aux PME, l'ANVAR et la Banque de développement des PME (BDPME) vont être regroupées dans une Agence des PME. Le Rapporteur spécial a souligné qu'il est favorable aux initiatives qui permettent de rationaliser l'organisation administrative et économique, et de simplifier la vie des entreprises. Pourtant

cette rationalisation reste inachevée. En effet, il aurait été plus judicieux de fusionner les délégations régionales de l'ANVAR avec le réseau des DRIRE, ce que le Rapporteur spécial a déjà proposé l'an dernier. Ainsi, l'ANVAR pourrait s'appuyer sur le solide réseau des DRIRE, lesquelles gèrent déjà de nombreux dispositifs de soutien au développement des PMI. Le Rapporteur spécial poursuivra le dialogue avec le ministre de l'industrie à ce sujet.

La dotation d'intervention de l'ANVAR en faveur de l'innovation augmente de 10 %, et atteint 90 millions d'euros. Les crédits budgétaires destinés au soutien direct de l'innovation progressent globalement de 9 %. Ils s'établiront à 171 millions d'euros, dont 158 millions pour le seul fonds de compétitivité des entreprises.

Les crédits destinés à la compensation de l'allègement des cotisations sociales patronales des jeunes entreprises innovantes augmenteront de 10 millions d'euros et seront portés, en 2005, à 35 millions d'euros. Cette aide, créée en 2004, s'intégrera désormais dans le nouveau dispositif des pôles de compétitivité. Quant aux autres formes d'aides aux PMI, qui sont gérées par les DRIRE, elles diminuent de 15 % en 2005. La dotation aux écoles des mines est maintenue à 107 millions d'euros.

La forte baisse de la dotation aux centres techniques industriels, de l'ordre de 40 %, est la conséquence de la débudgétisation progressive des subventions allouées aux CTI et aux centres professionnels de développement économique (CPDE). Ces organismes sont désormais financés par des taxes affectées. Il faut se féliciter qu'une solution pérenne à leur financement ait été trouvée, car se sont des organismes très utiles aux entreprises. Dans la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement a été retenu l'amendement selon lequel les CPDE exercent une mission de service public : elles peuvent désormais percevoir une taxe affectée, comme les CTI. Il était important de trouver une solution, faute de quoi les CPDE étaient menacés de disparition.

Enfin, la poursuite de l'accompagnement des restructurations industrielles constitue la troisième orientation importante de ce budget. Les crédits sont en augmentation de 9 %.

Les crédits consacrés à la revitalisation des bassins industriels sinistrés sont en légère baisse, et les aides à la construction navale passent de 70 millions d'euros en 2004, à 21 millions en 2005 : cette baisse résulte de l'arrêt des aides à la commande. Les crédits restants permettent d'honorer les engagements pris.

En revanche, les moyens consacrés à la gestion de « l'après-mines » augmentent de 24 %, passant de 527 millions d'euros à 654 millions d'euros. C'est la prise en charge par l'agence nationale pour la garantie des

droits des mineurs, nouvellement créée, qui explique l'augmentation des crédits. L'État garantira, à travers cet établissement public, l'ensemble des droits sociaux des mineurs, après la disparition des entreprises minières et ardoisières, à l'exception de ceux qui relèvent du régime spécial de sécurité sociale. Les ressources de la nouvelle agence seront principalement constituées d'une subvention de l'État, de 546 millions d'euros. Cette dotation provient, à hauteur de 422 millions d'euros, d'un transfert de la dotation aux Charbonnages de France. Le reste de la dotation (122 millions d'euros) est une mesure nouvelle, par laquelle l'État prend en charge les pensions de retraites anticipées des mineurs, qui auparavant étaient assumées par les Charbonnages. Toutefois, sachant que Charbonnages est une entreprise en déficit structurel dont l'État accompagne la cessation de l'exploitation, il ne s'agit pas réellement d'une nouvelle charge pour le budget de l'État.

Concernant les crédits consacrés aux restructurations industrielles, le Rapporteur spécial a rappelé que la Cour des comptes avait critiqué le faible taux de consommation des crédits. Ces crédits n'ont d'ailleurs pas vraiment leur place au sein du budget du ministère de l'Industrie : ils seraient davantage à leur place au ministère des Affaires sociales.

Les grandes lignes du budget font néanmoins apparaître une politique volontariste de recentrage des crédits sur les dépenses en faveur de l'innovation et de la compétitivité.

Toutefois la gestion budgétaire doit suivre les priorités affichées dans le projet de loi de finances. Or, on remarque que ce sont les organismes qui concourent à la recherche et à l'innovation qui font chaque année l'objet des mesures de régulation les plus importantes. On arrive à ce paradoxe, faute de souplesse dans les règles de gestion budgétaire. Il est souhaitable que la loi organique relative aux lois de finances mette un terme à ces contradictions. Le CEA et l'IFP voient chaque année une part significative de leurs dotations gelées ou annulées ; en 2004, 21 millions d'euros sont gelés sur le budget de l'IFP, et 34 millions sur celui du CEA. La CRE fait aussi partie des organismes victimes des gels.

En revanche, chaque année, les crédits des restructurations industrielles (chapitre 64-96) sont mal consommés (entre 50 et 70 % selon les années).

Le montant de la soulte que les industries électriques et gazières doivent verser à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a été réévalué afin de satisfaire les demandes de la CNAV, pour que le régime général ne soit pas lésé. Cependant, cette soulte va être en partie financée par une taxe sur le transport et la distribution de l'électricité : c'est donc l'utilisateur qui va payer les avantages de retraite des salariés des IEG. L'équité implique

que l'on engage la réforme des régimes spéciaux qui n'a pas encore été menée. Le mode de financement de la soultte est d'autant plus important qu'il crée un précédent pour les autres régimes spéciaux de retraite du secteur public.

La présentation des crédits de l'industrie selon l'architecture prévue par la LOLF se décline en six programmes. Quatre programmes se trouvent dans la mission « Développement des entreprises », qui dépend entièrement du ministère de l'économie. Deux programmes appartiennent à la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Les crédits du CEA, de l'IFP et une partie des crédits de l'ANVAR et de l'école des mines se retrouvent dans cette mission Recherche. Le programme « Passifs financiers miniers » fonctionnera dès 2005, puisqu'il fera l'objet d'une expérimentation.

L'ensemble des crédits de fonctionnement des DRIRE, ainsi que leurs crédits d'intervention, sont regroupés dans le même programme : « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel », ce qui constitue un progrès.

Les opérateurs du secteur, ou leur tutelle, sont placés dans des programmes séparés des régulateurs : par exemple, la CRE se trouve dans le programme « Régulation et sécurisation des échanges », alors que la tutelle d'EDF et GDF se trouve dans le programme « développement des entreprises ». Cette séparation est compréhensible, puisqu'elle vise à distinguer des fonctions et des intérêts divergents – la séparation juridique des opérateurs et des régulateurs correspond à la réglementation communautaire. Toutefois, il va falloir rester vigilants quant aux modalités du contrôle parlementaire, notamment au sujet de la répartition des programmes entre les rapports spéciaux.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général a remercié le Rapporteur spécial, pour sa présentation des crédits de l'industrie en rappelant leur caractère essentiel. Il s'est interrogé sur la pertinence du rapprochement opéré entre l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) et la Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME) au sein d'une Agence des PME. La volonté de simplification constitue la plupart du temps un objectif louable, cependant toutes les PME ne sont pas confrontées de la même façon à la problématique de l'innovation et des nouvelles technologies. De nombreuses PME se développent dans des métiers traditionnels et ne méritent pas moins l'attention des pouvoirs publics que les PME dites « innovantes ». Par ailleurs, il avait été envisagé d'associer à ce regroupement l'Agence pour la création d'entreprise.

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a précisé que cette idée avait été abandonnée. Il a exprimé des réserves s'agissant du concept d'entreprise « innovante ». En effet, une entreprise est, par définition,

innovante, faute de quoi elle disparaît. La distinction entre les entreprises dites « innovantes » et les autres, qui fonde l'existence de dispositifs spécifiques dérogatoires en faveur des premières, a donc peu de sens du point de vue économique. S'agissant de la question du rapprochement opéré entre l'ANVAR et la BDPME, les interrogations du Rapporteur général sont tout à fait fondées. Cependant, il convient de noter que ce rapprochement ne s'apparente pas à une fusion, les deux organismes restant distincts au sein de l'Agence des PME qui prendra la forme d'une holding dotée d'un statut d'établissement public industriel et commercial. Un rapprochement entre les DRIRE et l'ANVAR aurait sans doute été plus pertinent, dans la mesure notamment où l'agence, comme les DRIRE, déploie ses activités essentiellement sur une base régionale. Il conviendra donc d'interroger le ministre des Finances sur cette question. L'objectif de simplification est compréhensible. Il ne doit cependant pas conduire à regrouper des organismes entre lesquels n'existe pas de véritable synergie. La proposition, déjà formulée, de rapprochement entre les DRIRE et l'ANVAR, n'a pas été suivie d'effet.

M. Jean-Pierre Gorges, après avoir souligné l'importance de ce budget, s'est interrogé sur la contribution de ses crédits à l'écart de croissance constaté entre la France et la zone euro.

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a indiqué qu'en matière de soutien à la croissance, les dispositifs destinés à la recherche et à l'innovation ont un rôle particulièrement essentiel à jouer. À cet égard, on estime qu'aux États-Unis, les dépenses de recherche et d'innovation contribuent à la moitié de la croissance enregistrée.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité que les crédits consacrés aux restructurations industrielles fassent l'objet d'une meilleure utilisation. Il serait opportun de les regrouper avec les crédits destinés à lutter contre les délocalisations et les crédits que le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale propose d'affecter à la formation professionnelle. L'ensemble de ces crédits, groupés, devrait permettre de financer un projet plus cohérent, plus ambitieux, qui favorise la flexibilité tout en répondant plus efficacement aux inquiétudes des salariés concernés par les restructurations et délocalisations, notamment au travers de dispositifs de sécurisation de leur parcours professionnel. Les crédits devraient être gérés de façon déconcentrée, par exemple par le trésorier payeur général.

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial a rappelé qu'il avait lui-même émis des observations dans ce sens, en s'interrogeant notamment sur la gestion des crédits affectés aux restructurations industrielles, compte tenu de la modicité de leur montant, et de la sous-utilisation qui les caractérise. Dans l'état actuel, ces crédits ne sont pas en mesure d'impulser une politique suffisamment ambitieuse et efficace. Il serait dès lors opportun de les regrouper

avec certains crédits gérés par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ayant un objectif proche. Une telle mesure impliquerait d'identifier un responsable pour ces crédits. Une gestion de ces crédits sur une base plus décentralisée et, partant, plus proche des réalités locales serait souhaitable.

Le Rapporteur spécial a rappelé qu'il avait, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2003, proposé des amendements visant à diminuer ces crédits ou à les transférer sur une autre ligne budgétaire. Ces amendements ont été rejetés.

Le Président Pierre Méhaignerie, après s'être déclaré en accord avec une telle analyse, a souhaité connaître les propositions du Rapporteur spécial, s'agissant de pistes de réflexion dont pourraient se saisir la Cour des comptes ou la Mission d'évaluation et de contrôle.

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial a indiqué trois pistes de réflexion. Premièrement, il a rappelé qu'au sein de la direction générale de l'énergie et des matières premières, 80 personnes sont affectées à la direction des hydrocarbures. Cette direction était auparavant chargée de la gestion des autorisations d'importation et des quotas. Ces activités ayant été supprimées à la faveur de la libéralisation du marché des hydrocarbures, il conviendrait d'exiger des précisions sur l'emploi de ces 80 personnes. Interrogé sur cette question, le président de la CRE, M. Jean Syrota, n'a pas été en mesure d'apporter de réponse satisfaisante. L'utilisation des crédits affectés aux restructurations industrielles constitue une deuxième piste de réflexion. Cette question a d'ailleurs déjà fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes. Enfin, il conviendrait que la Commission des finances se consacre à un aspect de l'activité d'EDF, ne serait-ce que pour rappeler qu'elle ne saurait être totalement exclue de ce dossier.

M. Didier Migaud a indiqué qu'il votait contre ce budget.

La Commission a *adopté*, sur la proposition du Rapporteur spécial, les crédits de l'industrie.

*

La Commission a enfin examiné, sur le rapport de **M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial**, les crédits de la **formation professionnelle**, ainsi que l'article 75, rattaché.

M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial, a indiqué que le premier capital de tout individu était sa compétence. En effet, notre société évolue sans cesse : des métiers disparaissent, de nouveaux besoins naissent ; l'important dans ce contexte économique n'est plus de conserver coûte que coûte son emploi, mais d'être en capacité d'en trouver un autre rapidement.

C'est particulièrement le cas dans notre pays, dont le taux de chômage est le treizième plus élevé de l'Union européenne des Quinze et où la durée moyenne pour trouver un emploi – de l'ordre de neuf à douze mois – est l'une des plus longues. La politique de l'État, en matière de formation, doit donc poursuivre cet objectif d'adaptation, en donnant à chacun la possibilité d'améliorer ses compétences et de progresser. La formation professionnelle constitue, de fait, un triple enjeu stratégique pour l'avenir de notre pays : un enjeu économique, car, dans un contexte de concurrence mondiale, elle devient un élément majeur de la compétitivité des entreprises et de leurs salariés ; un enjeu social, dans la mesure où l'adaptation des compétences demeure le meilleur bouclier contre le chômage ; un enjeu politique, enfin, car le Gouvernement qui parviendra à vaincre la spirale du chômage s'assurera une confiance durable de l'opinion.

Or, la France est, à cet égard, confrontée à de multiples retards. L'inadéquation de la formation avec les perspectives d'emplois est à l'origine de centaines de milliers d'offres non pourvues chaque année. Dans un contexte de chômage affectant 10 % de la population active, cela devient choquant. En France, seuls 30 % des 25 à 64 ans bénéficient, au moins une fois par an, d'une formation continue, contre plus de 40 % en Allemagne, au Royaume-Uni, aux États-Unis et dans les pays d'Europe du Nord. Alors que nos voisins réfléchissent en termes de valorisation des savoir-faire, nous privilégions les dispositifs et les procédures ; lorsqu'ils parlent de compétence, assise sur l'expérience, nous nous référons aux diplômes. L'intelligence requise par le marché n'est pas la capacité d'abstraction et de synthèse, mais l'aptitude à trouver une solution concrète à un problème. Seule l'entreprise développe cette perception de la réalité. Or, l'entreprise demeure ignorée, caricaturée, voire méprisée, dans les programmes scolaires. La voie professionnelle en prise avec la réalité des métiers, qui devrait être celle de l'excellence, est, au contraire, stigmatisée et assimilée à l'échec. Cela contribue à en détourner les meilleurs éléments et explique certainement que près de 70 % des jeunes Français rêvent aujourd'hui de rejoindre la fonction publique.

Il est donc nécessaire de très vite inverser la tendance, pendant qu'il est encore temps. Nous disposons, pour ce faire, de plusieurs outils. C'est le cas, en particulier, de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 et de la loi relative à la formation tout au long de la vie, qui ont créé le droit individuel de formation et le contrat de professionnalisation. C'est aussi le cas des leviers favorisés par la politique de formation conduite depuis 2002 : la validation des acquis de l'expérience, le développement du système de formation continue des salariés, une implication plus forte des régions et l'encouragement de l'apprentissage.

Le budget pour la formation professionnelle proposé pour 2005 poursuit cette politique. Doté de 4.849,9 millions d'euros, il représente 1,7 %

du budget de l'État. S'il diminue de 3 % par rapport à 2004, cette baisse doit être relativisée compte tenu de plusieurs changements de périmètre. À périmètre constant, le budget total de la formation professionnelle s'élève à 5.100 millions d'euros, contre 5.003 millions d'euros en 2004, traduisant une augmentation de 97 millions d'euros, soit 1,9 %.

Ce budget poursuit plusieurs priorités. En premier lieu, il poursuit le mouvement de décentralisation. Celle-ci se traduit par deux mesures principales : la création d'une contribution au développement de l'apprentissage au profit des régions et l'accroissement de la dotation de décentralisation (+ 190 millions d'euros).

Deuxièmement, il assure le développement de l'apprentissage. Figurant au cœur du plan de cohésion sociale, il constitue l'action la plus marquante du projet de budget. Il tend à faire passer de 350.000 à 500.000 le nombre d'apprentis par an en cinq ans. Il repose sur trois séries de mesures : rendre l'apprentissage plus attractif pour les jeunes ; le rendre plus intéressant pour les employeurs ; mobiliser des ressources supplémentaires au profit du système de formation. Il se traduit par une augmentation globale des crédits, qui repose sur trois mesures principales : pour les régions, la création de la contribution au développement de l'apprentissage (197 millions d'euros) ; pour les entreprises, celle d'un crédit d'impôt de 1.600 euros par apprenti (472 millions d'euros) ; pour l'État, la suppression de diverses exonérations jugées « *injustifiées* » de taxe d'apprentissage, permettant une économie évaluée à 123 millions d'euros. Dans l'ensemble, ces mesures devraient permettre de mobiliser environ 600 millions d'euros de crédits supplémentaires au profit de l'apprentissage. Mais si l'on tient compte des nouveaux prélèvements opérés sur les entreprises, notamment du fait de l'article 75 du projet de loi de finances, le gain net pour elles serait d'environ 120 millions d'euros. Par ailleurs, si celles qui embauchent des apprentis pourront être gagnantes, celles qui ne le font pas, ou ne peuvent pas le faire, verront leurs prélèvements augmenter.

Troisièmement, sont encouragées les autres formations par alternance, en particulier le contrat de professionnalisation. Le nombre d'entrées prévu pour ces formations en 2005 s'élève à 180.000, dont 160.000 pour les jeunes, contre 138.000 (dont 125.000 pour les jeunes) en 2004. Les crédits correspondants passent de 386 à 472 millions d'euros.

Quatrièmement, le budget permet de développer l'accompagnement des jeunes sans qualification. Il s'agit d'accompagner, dans les cinq ans à venir, 800.000 jeunes sortis du système scolaire sans qualification vers l'emploi durable. Quatre mesures principales sont prévues à cet effet : la création d'un fonds d'insertion professionnelle des jeunes (75 millions d'euros), le recrutement de « *référents* » et « *coordonnateurs* »

pour les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (66 millions d'euros), le financement de bourses intermédiaires (52 millions d'euros) et les « *plates-formes de vocations* » (32 millions d'euros). Parallèlement, les crédits consacrés aux emplois jeunes continueront de décroître (996 millions d'euros en 2005, contre 1.590 millions en 2004).

S'il faut saluer le développement de l'apprentissage et de l'alternance, il faut toutefois rester lucide. Cet objectif ne pourra être atteint sans l'implication de l'Éducation nationale. Celle-ci doit, en effet, accepter d'orienter une partie de ses effectifs vers l'enseignement professionnel. Elle doit aussi et surtout réformer profondément ses références en termes d'orientation. Notre système est encore trop marqué par une culture de défiance vis-à-vis de l'entreprise et il existe en France un décalage culturel trop important entre les enseignants et le monde économique. Se pose la question d'un personnel d'orientation qui ne connaît pas les métiers et qui est le plus souvent trop déconnecté des réalités de l'entreprise. La France compte deux fois plus de jeunes au chômage que certains de ses voisins : plus qu'ailleurs, l'Éducation nationale doit compenser cet échec. Or, la voie professionnelle est souvent dévalorisée, quand l'entreprise est diabolisée, ou tout simplement ignorée. Il est donc temps de sortir de ces schémas, archaïques.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances laisse entrevoir de multiples voies de progrès, moyennant certaines améliorations. Le programme 3 de la mission travail regroupant les crédits de la formation professionnelle – dénommé « *accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* » – pourrait donner lieu à plusieurs modifications. Il pourrait notamment s'intituler, plus clairement, « *formation professionnelle* » et se cantonner aux crédits correspondant à celle-ci.

S'agissant des indicateurs de performance, il faudrait en prévoir également de plus qualitatifs, comme, notamment, le niveau de satisfaction des entreprises et des salariés à l'égard des formations offertes. L'efficacité et l'efficience de notre système de formation professionnelle n'ayant de sens – comme le niveau de compétitivité de notre économie – que par rapport à nos principaux partenaires économiques, il est essentiel que ces indicateurs fassent état de comparaisons internationales précises. À cet égard, il convient de tenir compte des critères de mesure, de classement et d'évaluation établis par les grandes organisations européennes et internationales.

En outre, il n'est pas satisfaisant de se fonder sur des évaluations totalement ou quasi exclusivement élaborées par les services publics, *a fortiori* ceux qui contribuent à l'organisation et au fonctionnement même de la formation professionnelle. Une évaluation juste et objective implique une totale indépendance. Aussi ne peut-on qu'encourager, au-delà des enquêtes que peut

conduire la Cour des comptes, le développement d'évaluations par des cabinets d'audit privés.

Enfin, la politique de formation professionnelle étant intimement liée à la politique économique et sociale générale, il est nécessaire de mieux identifier les secteurs d'avenir, à haute valeur ajoutée, dans lesquels il est souhaitable d'inciter notre économie à se spécialiser. En effet, l'efficacité sur le moyen et long terme de la politique de formation professionnelle dépend de l'orientation stratégique des salariés vers les secteurs les plus créateurs d'emplois et de richesses.

M. Jean-Pierre Gorges a souligné que l'objectif essentiel de la formation professionnelle est la diminution du chômage : y a-t-il des objectifs précis fixés en la matière ? Les employeurs se plaignent de ne pas disposer de salariés formés dans certains secteurs.

M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial, a remarqué qu'on touchait là au cœur de la problématique. On entretient des dispositifs d'une complexité extrême, toujours justifiés par des objectifs sociaux. Ces « *tuyauteries* » ne sont pas efficaces et on emploie des moyens démesurés pour des dépenses d'aide aux demandeurs d'emploi qui relèvent de l'« *assistanat* » au lieu de les employer à des dépenses « *actives* ». Il y a tout de même dans ce budget des mesures volontaristes ; cependant, il faudrait adopter une meilleure répartition entre dépenses passives et actives. Si l'on groupait tous les moyens de la politique de l'emploi en une seule masse et si on les employait à des dépenses actives, la France aurait un taux de chômage comparable à celui des États-Unis. Le problème du chômage n'est pas seulement culturel : il vient surtout du fait que l'on dépense trop dans tous ces dispositifs sociaux. Le choc culturel qui sépare l'école de l'entreprise est révélateur de ce malaise français. La politique de l'emploi et de la formation professionnelle doit être davantage axée sur les aspects économiques et moins sur les aspects sociaux. Cela devrait permettre à la France de retrouver le taux d'activité économique qui devrait être le sien.

M. Pierre Méhaignerie, Président, a demandé au Rapporteur spécial s'il suggérerait des thèmes d'enquêtes de la Cour des comptes ou des sujets de mission d'évaluation et de contrôle.

M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial, s'est étonné qu'ayant souhaité connaître la liste des principaux organismes publics et parapublics financés par le budget de la formation professionnelle, le ministère lui ait répondu qu'il ne disposait pas de liste centralisée de ces organismes, compte tenu de la multiplicité des financeurs. Voilà un sujet sur lequel la Cour des comptes pourrait utilement se pencher.

M. Pierre Méhaignerie, Président, a souligné que ce problème n'est pas spécifique à la formation professionnelle, mais concerne l'ensemble des établissements publics et parapublics.

M. Hervé Novelli a rappelé, qu'en 1993, a été créée une Commission d'enquête sur la formation professionnelle, dont M. Claude Goasguen était le Rapporteur. Rien n'a été entrepris pour tenir compte des critiques qui avaient alors été émises sur le système, car le financement de la formation professionnelle constitue une réelle manne pour les syndicats. Il existe en fait une sorte de conspiration entre les partenaires sociaux, fondée sur la loi du silence, pour ne rien changer au système.

La Commission a *adopté*, sur la proposition du Rapporteur spécial, les crédits de la formation professionnelle.

Puis la Commission a examiné l'article 75, rattaché à ces crédits.

Article 75 : Révision du dispositif des exonérations de cotisations sociales patronales au titre des salaires versés aux apprentis

La Commission a examiné un amendement présenté par le **Rapporteur spécial** tendant à supprimer cet article. Cette suppression est justifiée par plusieurs motifs : l'article conduit à accroître les prélèvements sur les entreprises de 32,6 millions d'euros ; il s'apparente à une mesure de redistribution, avec tous les risques d'effets pervers que cela comporte ; il implique une contrainte et un coût administratifs supplémentaires ; il introduit une incertitude de gestion pour l'employeur et constitue une « *prime négative* » à l'encontre des maîtres d'apprentissage efficaces, capables de conduire rapidement leurs apprentis au succès.

Cette exonération doit, logiquement, durer jusqu'à la fin du contrat d'apprentissage. En effet, si le contrat se termine, par exemple, trois mois après le diplôme, l'employeur perd, dans l'intervalle, le bénéfice de l'exonération. Le maintien de l'exonération pendant la durée totale du contrat serait plus cohérent et de nature à favoriser une relation de confiance entre l'État et l'entreprise.

Le Président Pierre Méhaignerie a demandé si, après le diplôme, le salarié conservait le statut d'apprenti.

M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial, a indiqué qu'il continuait à être régi par le contrat d'apprentissage jusqu'à son terme, le contrat étant, de toute façon, à durée déterminée.

M. Jean-Pierre Gorges a fait remarquer qu'un hiatus entre la durée du contrat d'apprentissage et la période d'exonération ne devrait, en principe, pas exister.

M. Hervé Novelli a souligné qu'il faudrait mettre une limite de durée à l'exonération, sous peine de donner cours à des abus.

Le Président Pierre Méhaignerie a relevé que l'article 75 porte sur un montant de 32,6 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable.

En ce qui concerne la durée d'exonération, **M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial**, a rappelé que, de toute façon, le contrat d'apprentissage est normalement limité à deux ans. Il s'agit de maintenir la prise en compte de situations intermédiaires. Mais la suppression de l'exonération générerait une réelle gêne pour les entreprises.

La Commission a ensuite *adopté* cet amendement.

En conséquence, l'article 75 a été *supprimé*.

Informations relatives à la Commission

I – *M. François Bayrou* a donné sa démission de membre de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UDF a désigné *M. Bernard Bosson* pour siéger à la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan (*J. O.* du 29/10/2004).

II – Le bureau de la Commission a décidé de consacrer deux thèmes de mission d'évaluation et de contrôle en 2005, l'un à la gestion et aux cessions du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics, l'autre aux évolutions des coûts budgétaires des demandes d'asile (AME, hébergement, contentieux, contrôle aux frontières).

Un troisième thème, consacré à un programme d'équipement militaire pourra, le cas échéant, être également traité.

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

Mardi 26 octobre 2004

*Présidence de M. Augustin Bonrepaux, président d'âge,
puis de M. Michel Bouvard, président*

La Commission s'est réunie pour procéder à l'**élection de son Bureau.**

Présidence de M. Augustin Bonrepaux, Président d'âge

• **Nomination du Président :**

M. Michel Bouvard étant seul candidat, il a été proclamé Président de la Commission, conformément à l'article 39, alinéa 4, du Règlement.

Présidence de M. Michel Bouvard

• **Nomination des Vice-Présidents :**

MM. Charles de Courson et Didier Migaud étant seuls candidats ont été proclamés Vice-Présidents de la Commission, conformément à l'article 39, alinéa 4, du Règlement.

• **Nomination des Secrétaires :**

MM. Sébastien Huyghe et Jean-Claude Sandrier étant seuls candidats, ont été proclamés Secrétaires, conformément à l'article 39, alinéa 4, du Règlement.

En conséquence, *le Bureau de la Commission* est ainsi composé :

Président :	M.	Michel Bouvard
Vice-Présidents :	MM.	Charles de Courson Didier Migaud

Secrétaires :

MM. Sébastien Huyghe
Jean-Claude Sandrier

Information relative à la Commission spéciale

La Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique modifiant la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a désigné *M. Gilles Carrez*, rapporteur du projet de loi organique.

COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI
RELATIVE AUX DROITS DES MALADES ET À LA FIN DE VIE

Informations relatives à la Commission spéciale

Composition de la Commission spéciale :

Mme Sylvie Andrieux ; Mme Martine Aurillac ; M. Jean Bardet ; M. Joël Beaugendre ; M. Jean-Claude Beaulieu ; M. Jean-Louis Bernard ; M. Bruno Bourg-Broc ; Mme Danielle Bousquet ; Mme Christine Boutin ; Mme Françoise Branget ; Mme Maryvonne Briot ; M. Yves Bur ; M. Antoine Carré ; M. Alain Claeys ; M. Pascal Clément ; M. Paul-Henri Cugnenc ; Mme Claude Darciaux ; M. Patrick Delnatte ; M. François Dosé ; M. Gérard Dubrac ; M. Jean-Paul Dupré ; M. Claude Evin ; M. Pierre-Louis Fagniez ; Mme Jacqueline Fraysse ; Mme Catherine Génisson ; M. Alain Gest ; M. Jean-Marie Geveaux ; M. Gaëtan Gorce ; Mme Claude Greff ; Mme Paulette Guinchart-Kunstler ; M. Pierre Hellier ; Mme Danièle Hoffman-Rispal ; M. Olivier Jardé ; M. Christian Kert ; M. Jean-Christophe Lagarde ; Mme Marguerite Lamour ; M. Gilbert Le Bris ; M. Jean-Marie Le Guen ; M. Jean Leonetti ; Mme Geneviève Levy ; Mme Muriel Marland-Militello ; Mme Henriette Martinez ; M. Pascal Ménage ; Mme Nadine Morano ; M. Hervé Morin ; M. Alain Néri ; M. Jean-Marc Nesme ; Mme Françoise de Panafieu ; M. Bernard Perrut ; M. Christian Philip ; M. Michel Piron ; M. Serge Roques ; Mme Irène Tharin ; M. Alfred Trassy-Paillogues ; M. Christian Vanneste ; M. Michel Vaxès ; M. Alain Vidalies (*J. O.* du 29/10/2004).

COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE SIMPLIFICATION DU DROIT

Mardi 26 octobre 2004

La Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de simplification du droit s'est réunie le 26 octobre 2004, au Sénat.

Elle a tout d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

— M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, président ;

— M. Pascal Clément, député, vice-président.

La Commission a ensuite désigné :

— M. Bernard Saugey, sénateur ;

— M. Etienne Blanc, député,

respectivement rapporteurs pour le Sénat et pour l'Assemblée nationale.

*

M. Jean-Jacques Hyst, président, a rappelé que le projet de loi, qui comptait initialement 61 articles puis 65 articles à la suite de son adoption en première lecture par l'Assemblée nationale, comportait 94 articles depuis son adoption par le Sénat en première lecture. Il a précisé que 59 articles restaient en discussion.

M. Etienne Blanc, rapporteur pour l'Assemblée nationale, rejoint en ce sens par **M. Bernard Saugey, rapporteur pour le Sénat**, a souligné qu'il ne subsistait que peu de divergences majeures entre les deux assemblées.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a ensuite proposé d'aborder l'examen des dispositions du projet de loi. La Commission mixte paritaire a débuté cet examen par le **chapitre I^{er}** (*mesures de simplification en faveur des usagers*).

A l'**article 1^{er}** (*habilitation à améliorer l'accès des personnes aux documents administratifs*), la Commission a adopté le texte du Sénat après une correction rédactionnelle.

A l'**article 3** (*développement de l'administration électronique*), **M. Etienne Blanc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a estimé que les mairies ne disposaient pas, pour nombre d'entre elles, des moyens matériels nécessaires pour recevoir et transmettre aux autres administrations ou services publics les déclarations de changements d'adresse et qu'il convenait de revenir, sur ce point, au texte de l'Assemblée nationale.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé que la disposition contestée résultait d'un amendement du groupe socialiste, apparentés et rattachés et a estimé qu'il était plus rapide et efficace pour les citoyens de s'adresser à la mairie pour déclarer leur changement d'adresse, position à laquelle **M. Pascal Clément, vice-président**, s'est déclaré sensible, soulignant notamment que La Poste n'était pas en mesure de traiter efficacement les problèmes liés aux changements d'adresse.

M. Bernard Saugey, rapporteur pour le Sénat, a fait valoir que le texte adopté par le Sénat pouvait être de nature à réduire la liberté de choix des citoyens, estimant par ailleurs que les mairies ne constituaient pas le service public le plus approprié en la matière en raison du fait qu'environ 22.000 à 25.000 d'entre elles ne disposaient pas d'accès à l'Internet.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a plaidé pour que soit donnée au citoyen une véritable liberté de choix, estimant que le texte du Sénat conduisait à imposer aux citoyens de déclarer en mairie leur changement d'adresse alors qu'une telle obligation n'était actuellement instituée par aucun texte. **M. Jérôme Lambert** a objecté que la rédaction du Sénat laissait une réelle liberté aux citoyens, dans la mesure où elle se limitait à imposer aux mairies de transmettre aux autres administrations et services publics les changements d'adresse qui leur auraient été déclarés par leurs administrés, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, maintenant que le texte instituait une obligation déclarative nouvelle.

M. Pascal Clément, vice-président, s'étant interrogé sur la mise à disposition des autres administrations et services publics des déclarations effectuées aux guichets de La Poste et sur la possibilité pour les petites communes de consulter le fichier de La Poste lors de l'établissement des listes électorales, **M. Patrick Delnatte** a rappelé que ce fichier était librement accessible.

M. Xavier de Roux a rappelé que le projet de loi tendait à simplifier les démarches des citoyens et a estimé que le choix de la mairie comme lieu de déclaration des changements d'adresse n'allait pas en ce sens,

en particulier en raison du peu de moyens matériels dont la plupart d'entre elles disposait, **M. Jérôme Lambert** soulignant cependant que les petites communes rurales recevraient, par définition, peu de déclarations de changements d'adresse.

La Commission mixte paritaire a adopté le texte du Sénat tout en supprimant la précision selon laquelle la déclaration de changement d'adresse s'effectuerait sous couvert de la mairie du nouveau domicile.

A l'**article 4** (*simplification du droit de filiation*), après que **M. Michel Dreyfus-Schmidt** eut rappelé que le groupe socialiste, apparentés et rattachés du Sénat était défavorable à cet article, la Commission a approuvé le texte du Sénat sous réserve d'une modification rédactionnelle.

A l'**article 5** (*simplification des règles de fonctionnement des tribunaux du contentieux de l'incapacité*), la Commission a approuvé le texte du Sénat après une correction rédactionnelle.

La Commission a adopté le texte du Sénat pour l'**article 6** (*modification des règles de l'aide juridictionnelle*) ainsi que les articles **6 bis** (*correction d'une erreur matérielle dans la loi du 11 février 2004 portant réforme du statut de certaines professions judiciaires et juridiques*) et **6 ter** (*extension à l'outre-mer du nouveau mécanisme de financement de la formation professionnelle d'avocats*) insérés par le Sénat.

La Commission a ensuite procédé à l'examen conjoint des **articles 8** (*diverses mesures de simplification relatives au droit funéraire, à la législation applicable aux associations, au pouvoir de substitution du préfet en Alsace-Moselle, aux règles encadrant l'exercice de certaines professions réglementées, au régime de protection des mineurs accueillis hors du domicile parental et à la prestation de serment des contrôleurs chargés de surveiller l'application des congés payés*), **8 bis** (*sanction des promotions illicites de formules de financement à l'avance des obsèques*) et **8 ter** (*garantie du libre choix pour les formules de financement des obsèques à l'avance*).

M. Etienne Blanc, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a proposé d'introduire une nouvelle habilitation à l'article 8, afin que le Gouvernement précise, par ordonnance, le contenu des contrats combinant financement des obsèques à l'avance et prestations funéraires. Il a exposé que le texte du Sénat avait pour effet d'instituer une sanction pénale disproportionnée et de créer une instabilité dans les contrats alors que le Conseil national des opérations funéraires travaillait actuellement à une amélioration de la législation funéraire.

Après que **M. Jean-Jacques Hyest, président**, eut précisé que cette modification, si elle était approuvée, devrait conduire à la suppression des

articles 8 *bis* et 8 *ter* résultant du texte du Sénat, **M. Bernard Saugey, rapporteur pour le Sénat**, craignant qu'aucune modification de la législation n'intervienne par ordonnance sur ce point, a estimé que ces derniers articles devaient être maintenus, rappelant que le Conseil national des opérations funéraires ne serait pas en mesure de répondre rapidement aux préoccupations visées par ces dispositions et que le Gouvernement n'était pas tenu d'utiliser une habilitation qui lui était conférée. Il a souligné qu'en tout état de cause, l'obligation de permettre une évolution de ces contrats au fil du temps découlait de la stricte application de la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles. Il a cependant estimé que des modifications devraient être apportées aux articles 8 *bis* et 8 *ter* afin notamment de réduire le montant de l'amende prévue par ces dispositions.

M. Jean-Pierre Sueur a fait valoir que le texte du Sénat avait pour objet de mettre un terme à des formules contractuelles contraires aux dispositions de la loi précitée du 15 novembre 1887 et qui induisaient également des phénomènes de concentration monopolistique contraires aux dispositions issues de la loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 modifiant le titre VI du livre III du code des communes et relative à la législation dans le domaine funéraire. Il a rappelé que plus de 2 millions de contrats d'obsèques étaient en cours et qu'environ 200.000 à 300.000 nouveaux contrats étaient conclus chaque année. Il a reconnu que le montant de l'amende pouvait être diminué et a proposé qu'il soit précisé que les dispositions des articles 8 *bis* et 8 *ter* ne concernent pas les contrats d'assurance-vie.

M. Pascal Clément, vice-président, a indiqué qu'il était sensible à ces derniers arguments mais s'est interrogé sur les conséquences financières des dispositions du texte du Sénat sur les entreprises proposant actuellement les contrats en cause. En réponse, **M. Jean-Pierre Sueur** a indiqué que l'article 8 *ter* pourrait être modifié afin de prévoir que les changements demandés par le cocontractant bénéficiaire des prestations d'obsèques à l'avance s'effectuent à fournitures et prestations équivalentes.

M. Xavier de Roux a estimé que le texte du Sénat tentait de résoudre des questions juridiques anciennes que les juridictions et le Conseil de la concurrence seraient à même de régler, soulignant que cette autorité administrative indépendante était actuellement saisie de litiges relatifs au respect des règles de concurrence dans le domaine des opérations funéraires. Il a souligné que ces mesures créeraient davantage de problèmes qu'elles n'en résoudraient, relevant l'absence d'opportunité d'imposer des sanctions pénales dans ce cadre et souhaitant un retour à une mesure d'habilitation sur ce point, en accord avec l'esprit du projet de loi.

Après que **M. Jean-Jacques Hyest, président**, eut rappelé que le projet de loi comportait de nombreuses dispositions d'application immédiate,

M. Arnaud Montebourg a relevé que le Parlement avait toujours la possibilité d'adopter des mesures d'application immédiate et de fixer, voire de restreindre, les habilitations accordées au Gouvernement. Il a estimé que le législateur devait établir lui-même un certain nombre de règles et n'avait pas à attendre que les juridictions ou des autorités administratives indépendantes aient statué sur les problèmes juridiques soulevés par les contrats d'obsèques à l'avance. Il a souligné que les pratiques contractuelles avaient évolué et que les contrats n'étaient pas aussi intangibles qu'auparavant, prenant l'exemple des clauses déclarées abusives par la Commission des clauses abusives. Il a estimé naturel que le législateur intervienne pour rééquilibrer certains rapports contractuels.

M. Bernard Saugey, rapporteur pour le Sénat, a proposé que la rédaction du Sénat sur l'article 8 *bis* soit modifiée afin qu'elle ne vise que les contrats proposant des prestations d'obsèques à l'avance et non l'ensemble des contrats de financement d'obsèques et que l'amende soit réduite à 20.000 Euros, **M. Xavier de Roux** estimant que l'incrimination restait trop imprécise et **M. Pascal Clément, vice-président**, craignant que le Conseil constitutionnel considère ce dispositif comme contraire au principe de proportionnalité des peines.

M. Etienne Blanc, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a insisté sur le fait qu'il partageait l'objectif recherché par le Sénat mais qu'il convenait de distinguer, d'une part, les contrats prévoyant le versement d'un capital en cas de décès et, d'autre part, les contrats portant sur des prestations d'obsèques à l'avance. Il a souligné que la modification proposée par le rapporteur pour le Sénat comportait une incertitude trop grande eu égard à la création d'une nouvelle incrimination pénale et qu'il était nécessaire de recourir à une habilitation sur ce point.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a suggéré que l'incrimination pénale prévue par l'article 8 *bis* soit remplacée par une sanction civile afin que soient réputées non écrites les clauses de contrats d'obsèques à l'avance qui prévoiraient des prestations sans que le contenu détaillé de ces dernières soit défini, **M. Bernard Saugey, rapporteur pour le Sénat**, proposant une nouvelle rédaction en ce sens de l'article 8 *bis*.

Après avoir rejeté la proposition d'extension de l'habilitation présentée par le rapporteur de l'Assemblée nationale à l'article 8, la Commission a approuvé cet article dans la rédaction du Sénat, après y avoir apporté une correction d'ordre rédactionnel et avoir supprimé la mention de ce que l'habilitation concernant le régime juridique des associations ne pouvait conduire à modifier la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'État, **M. Etienne Blanc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, ayant précisé que les mesures prévues ne porteraient, en tout état de cause, pas atteinte à cette loi alors que la mention résultant du texte du Sénat

pourrait être de nature à créer des disparités injustifiées entre le régime des associations culturelles et celui applicable aux autres associations.

La Commission a ensuite approuvé l'article 8 *bis* dans la nouvelle rédaction proposée par M. Bernard Saugey, rapporteur pour le Sénat, prévoyant que les clauses ne définissant pas de façon détaillée les prestations d'obsèques à l'avance seraient réputées non écrites. Puis **M. Etienne Blanc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a ensuite proposé de supprimer l'article 8 *ter* estimant qu'il induisait des risques graves d'instabilité juridique des contrats d'obsèques.

M. Jean-Pierre Sueur a souligné qu'il convenait d'encadrer le recours aux contrats dits « packagés » et que le montant de l'amende prévue par cet article pourrait être réduit à 15.000 euros. **M. Jean-Jacques Hiest, président**, ayant estimé que, quand bien même il pourrait être précisé que les modifications concernant la nature des prestations d'obsèques à l'avance initialement prévues au contrat devraient intervenir à fournitures et prestations équivalentes, l'article 8 *ter* créait toujours une infraction qui pourrait être utilement remplacée par un régime de sanction civile, **M. Jean-Pierre Sueur** a souligné que cette incrimination était plus précisément définie.

Après que **M. Jean-Jacques Hiest, président**, eut relevé qu'il convenait en tout état de cause de moraliser certaines pratiques contractuelles alors que les citoyens, de plus en plus nombreux, se préoccupaient de leurs obsèques, **M. Pierre-Yves Collombat** a estimé qu'il n'existait pas d'obstacles à ce que des contrats en cours puissent être modifiés, le cas échéant moyennant une modification du prix.

Après avoir jugé que les conditions générales de vente des contrats d'obsèques à l'avance devraient comporter une clause permettant leur modification à l'initiative du bénéficiaire des prestations contractuelles, **M. Jean-Pierre Sueur** a dit se rallier à la proposition de **M. Bernard Saugey, rapporteur pour le Sénat**, de limiter l'incrimination prévue aux seules formules de prestations d'obsèques à l'avance et de réduire le montant de l'amende. Il a proposé en outre que les modifications contractuelles se fassent à fournitures et prestations équivalentes.

M. Pascal Clément, vice-président, a estimé que la modification suggérée ne permettrait pas de résoudre l'ensemble des difficultés rencontrées dans la pratique, **M. Xavier de Roux** s'inquiétant que ce dispositif conduise à des problèmes d'interprétation et crée un lien contractuel entre les contrats d'assurance-vie et les contrats d'obsèques à l'avance qui pourrait être sanctionné par le Conseil de la concurrence sur le fondement de l'interdiction des ventes liées.

La Commission mixte paritaire a approuvé l'article 8 *ter* dans la rédaction du Sénat après avoir limité l'objet de cet article aux seules formules de prestations d'obsèques à l'avance, réduit le montant de l'amende à 15.000 euros, prévu que les modifications apportées au contrat devaient intervenir à fournitures et prestations équivalentes et apporté deux modifications d'ordre rédactionnel.

La Commission a adopté le texte du Sénat pour l'**article 10** (*simplifications en matière électorale*) de même que les **articles 11 bis** (*organisation et promotion des activités physiques et sportives*) et **11 ter** (*mesures correctrices et d'accompagnement en cas de travaux susceptibles de porter atteinte à des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature*) insérés par le Sénat.

A l'**article 13** (*simplification du régime des déclarations et autorisations d'utiliser le sol*), la Commission a retenu la rédaction du Sénat en la clarifiant et en complétant cet article afin de préciser que l'habilitation prévue peut permettre de redéfinir par ordonnance le champ d'application des autorisations et déclarations d'utiliser le sol.

La Commission a ensuite examiné le **chapitre II** (*mesures spécifiques de simplification en faveur des entreprises*). Elle a adopté le texte du Sénat pour l'**article 21** (*simplification et adaptation du régime juridique applicable aux commerçants, dirigeants d'entreprises et commissaires aux comptes*). Elle a également approuvé les **articles 21 bis** (*aménagement du régime de responsabilité du fait des produits défectueux*), **21 ter** (*aménagement du régime de contrôle des investissements étrangers dans les secteurs stratégiques*) et **21 quater** (*transformation de l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) et constitution d'un établissement public à caractère industriel et commercial détenant les participations de l'État dans l'ANVAR et la Banque de développement des petites et moyennes entreprises*), insérés par le Sénat.

A l'**article 23** (*modification de dispositions relatives à l'architecture*), la Commission a retenu le texte du Sénat, en supprimant l'habilitation à transposer par ordonnance la directive 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 relative à la commercialisation à distance des services financiers auprès des consommateurs, et modifiant les directives 90/619/CEE du Conseil, 97/7/CE et 98/27/CE, pour la replacer au sein d'un nouvel **article additionnel après l'article 23 ter**, cette mesure étant sans rapport avec l'objet de l'article 23.

Elle a approuvé l'**article 23 bis** (*modification du régime du transfert de propriété des instruments financiers*) et l'**article 23 ter**

(*simplification des procédures de constitution et de réalisation des contrats de garantie financière*) insérés par le Sénat.

La Commission a adopté les **articles 24 bis** (*précompte en matière de cotisation des compositeurs interprètes*) et **24 ter** (*garantie destinée à assurer le paiement des sous-traités par l'entrepreneur principal*) insérés par le Sénat.

Elle a ensuite adopté, dans le texte du Sénat, les **articles 25** (*simplification du régime de l'assurance en matière de construction et de responsabilité des sous-traitants*) et **26** (*simplification du régime applicable aux états et constats assurant la protection des acquéreurs de biens immobiliers*).

La Commission a approuvé l'**article 27 bis** (*instauration d'une réglementation relative aux tapis roulants assurant un transport à vocation touristique ou sportive dans les stations de montagne*) inséré par le Sénat.

Elle a retenu le texte du Sénat aux **articles 30** (*simplification dans le domaine agricole*) et **37 bis** (*simplifications en matière d'élections professionnelles*).

La Commission a alors débuté l'examen du **chapitre III** (*mesures de modernisation de l'administration*) et a approuvé l'**article 38 A** (*réduction du nombre d'organismes collégiaux consultatifs et observatoires placés auprès des autorités de l'État et simplification de leur composition*) inséré par le Sénat.

A l'**article 39** (*possibilité d'audience à huis clos dans les juridictions administratives et de recours aux moyens de communication audiovisuels dans les juridictions administratives d'outre-mer*), **M. Etienne Blanc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a proposé, d'une part, que soit prévue l'extension aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie des dispositions relatives au huis clos dans les juridictions administratives et, d'autre part, de rétablir l'habilitation concernant la visioconférence, en expliquant qu'il convenait de permettre la consultation des assemblées d'outre-mer sur le projet d'ordonnance, une mesure d'adaptation d'application directe pouvant être censurée par le Conseil constitutionnel du fait de l'absence de consultation desdites assemblées. Après que **M. Pascal Clément, vice-président**, se fut interrogé sur l'applicabilité à ce dispositif de l'article 74 de la Constitution imposant la consultation des assemblées des collectivités d'outre-mer, la Commission a approuvé cet article dans sa nouvelle rédaction.

Elle a ensuite adopté, dans le texte du Sénat, les **articles 42** (*harmonisation des règles relatives aux enquêtes publiques*) et **43**

(*simplification des procédures de classement et déclassement dans le domaine de la voirie routière et ferroviaire et allègement des procédures d'adoption et de révision des schémas de services collectifs*). Elle a également approuvé l'**article 43 bis** (*allègement par une disposition d'application directe des procédures de classement et déclassement des voies des collectivités territoriales*) inséré par le Sénat.

A l'**article 44** (*simplification et amélioration de règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et établissements publics locaux*), **M. Etienne Blanc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a proposé de revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale en supprimant la précision selon laquelle les mesures de simplification concernant les règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics devraient être adoptées après l'avis du comité des finances locales. Après avoir rappelé que cette condition était issue d'un amendement présenté en première lecture par le groupe socialiste, apparentés et rattachés qui avait initialement proposé que soit exigé un avis conforme du comité des finances locales, **M. Michel Dreyfus-Schmidt, sénateur**, a estimé qu'il convenait de conserver cette précision. **M. Bernard Saugey, rapporteur pour le Sénat**, a répondu qu'en pratique le comité des finances locales était systématiquement consulté sur les textes relatifs aux finances locales. La Commission a adopté l'**article 44** dans le texte de l'Assemblée nationale.

La Commission a adopté, dans le texte du Sénat, les **articles 45** (*modifications du code des juridictions financières*), **46** (*nouvelle habilitation à clarifier le droit de la commande publique*) et **47** (*diminution des cas de consultation cumulative du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et des comités techniques paritaires*).

A l'**article 47 bis** (*rapport au Parlement sur l'application des lois*), **M. Etienne Blanc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a proposé de revenir pour l'essentiel au texte adopté par l'Assemblée nationale, d'une part, en prévoyant que le rapport sur la mise en application de chaque loi votée par le Parlement devrait intervenir dans les six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, le point de départ du délai tenant compte de la rédaction du Sénat, et, d'autre part, en supprimant la présentation d'un second rapport lorsque plus d'un tiers des mesures d'application nécessaires n'ont pas été prises à la date de publication du premier rapport. Après que **M. Bernard Saugey, rapporteur pour le Sénat**, eut indiqué qu'il n'était toujours pas certain de l'utilité de ces rapports et que **M. Jean-Jacques Hyest, président**, eut rappelé que le Sénat établissait déjà chaque année un rapport d'application des lois, la Commission a approuvé la proposition de rédaction et a adopté l'article 47 *bis* ainsi modifié.

Elle a approuvé l'**article 47 ter** (*seconde carrière des enseignants*) inséré par le Sénat.

La Commission a ensuite examiné le **chapitre IV** (*mesures de simplification et de réorganisation dans le domaine sanitaire et social*) et a approuvé l'**article 48 B** (*extension du bénéfice de la qualité de pupille de la nation aux enfants d'élus locaux*), inséré par le Sénat.

A l'**article 48** (*simplification et clarification du droit de la sécurité sociale*), la Commission a adopté cet article en supprimant l'habilitation accordée au Gouvernement afin de créer une caisse régionale en Corse chargée de la mise en œuvre et de la gestion du régime social des indépendants pour cette région.

La Commission a adopté l'**article 49** (*simplification de dispositions du code de l'action sociale et des familles*) dans la rédaction du Sénat.

A l'**article 50** (*simplifications dans le domaine de la santé*), la Commission a retenu le texte du Sénat après avoir, par souci de clarification, fait de l'habilitation insérée par le Sénat au 5° de cet article et visant à permettre le transfert à l'Établissement français du sang, à la date de création de cet établissement public, des obligations nées de l'élaboration ou de la fourniture de produits sanguins par les personnes morales de droit public n'entrant pas dans le champ d'application du B de l'article 18 de la loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, une disposition à part entière en créant un 5°*bis* à cet article.

La Commission a approuvé les **articles 50 bis** (*amélioration du fonctionnement de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance*), **50 ter** (*correction d'une erreur matérielle dans le code des assurances*), **50 quater** (*transfert des personnels de la Caisse autonome nationale de sécurité dans les mines à la Caisse des dépôts et consignations*) et **50 quinquies** (*modification des modalités de transition pour l'application de l'ordonnance du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation*).

La Commission a ensuite examiné le **chapitre V** (*ratification d'ordonnances et habilitation du Gouvernement à procéder à l'adoption et à la rectification de la partie législative de codes*).

A l'**article 51** (*ratification des ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*), **M. Etienne Blanc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a proposé de modifier la rédaction retenue par le Sénat pour la ratification de l'ordonnance n° 2004-604 du 24 juin 2004 portant réforme du régime des valeurs mobilières et extension à l'outre-mer des dispositions ayant modifié la législation commerciale, afin de revenir au système de délégations de compétence en matière d'augmentation de capital initialement prévu par ce texte. Il a souligné que le texte du Sénat revenait au droit antérieur à l'ordonnance qui se caractérisait par de grandes incertitudes juridiques et faisait obstacle à la bonne réactivité des sociétés commerciales dans le cadre de marchés de capitaux très changeants.

M. Pascal Clément, vice-président, s'est déclaré hostile, sur le plan théorique, au système de délégations renforcé par l'ordonnance, estimant qu'il n'était pas acceptable que l'assemblée générale extraordinaire d'une société anonyme se dessaisisse trop largement de sa compétence en matière d'augmentation de capital et souhaitant que l'actionnaire conserve toute sa place au sein de la société lors de ces décisions essentielles.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a insisté sur le fait que l'assemblée générale extraordinaire était libre de déléguer ou pas sa compétence en matière d'augmentation de capital. Il a précisé que le texte du Sénat supprimait les clarifications qu'apportait pourtant utilement l'ordonnance en matière de délégations, rejoint en ce sens par **M. Etienne Blanc, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, ce dernier ajoutant que l'ordonnance, dans sa rédaction initiale, préservait les droits des actionnaires.

M. Xavier de Roux a souligné qu'un système de délégations était justifié dans un contexte de grande volatilité des marchés de capitaux et qu'il était déjà pratiqué, sous forme d'une délégation dite « globale », dans le droit antérieur à l'ordonnance précitée du 24 juin 2004, **M. Pascal Clément, vice-président**, convenant en pratique des contraintes liées à la nécessaire réactivité des sociétés commerciales.

Après que **M. Pierre-Yves Collombat** eut rappelé qu'il convenait de redonner davantage de pouvoirs aux actionnaires, la Commission a approuvé la rédaction proposée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale revenant au système initial de l'ordonnance en matière de délégations de compétence et apportant en outre une correction rédactionnelle au texte du Sénat.

Puis **M. Jean-Pierre Sueur** a regretté la ratification de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat à laquelle procédait le texte du Sénat, estimant que cette ordonnance portait

atteinte à la liberté des architectes et des acteurs de la commande publique et soulignant que ce texte était contraire aux dispositions de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit et à la décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 du Conseil constitutionnel. Il a proposé que la Commission supprime cette ratification afin de laisser aux juridictions saisies de recours contestant la légalité de cette ordonnance la possibilité de statuer sur cette question.

M. Arnaud Montebourg a relevé que l'ordonnance précitée apportait une réforme profonde du droit de la commande publique qui aurait des incidences pratiques et économiques très importantes. Il a ajouté que cette réforme était contestée par les praticiens de la commande publique dans la mesure où elle comportait des risques de concentrations économiques. Il a estimé que la ratification de ce texte s'effectuait dans des conditions inacceptables puisqu'elle ne donnait pas lieu au débat parlementaire qu'un tel sujet mériterait, soulignant que la Commission européenne avait saisi la Cour de justice des Communautés européennes de l'incompatibilité de ce dispositif avec le droit européen.

Après que **M. Xavier de Roux** eut objecté que la Commission européenne avait saisi la Cour de justice d'une action à l'encontre des dispositions du nouveau code des marchés publics et non de celles de l'ordonnance sur les contrats de partenariat, la Commission a adopté la ratification de l'ordonnance précitée et l'article 51 ainsi rédigé.

La Commission a approuvé l'article **51 bis** (*ratification d'ordonnances portant extension, adaptation et mise à jour de dispositions dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie*) inséré par le Sénat.

A l'**article 53** (*ratification d'ordonnances portant transposition de directives*), la Commission a retenu le texte du Sénat, complété par la ratification de l'ordonnance n° 2004-1127 du 21 octobre 2004 portant transposition de la directive 2001/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 concernant l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit.

La Commission a approuvé les **articles 53 bis** (*organismes de placement collectif dans l'immobilier*) et **53 ter** (*habilitation à transposer la directive 99/44/CE du 25 mai 1999 sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation*) insérés par le Sénat.

A l'**article 55** (*simplifications dans le domaine de la consommation et de la concurrence*), **M. Yves Détraigne** a proposé de lever une ambiguïté en précisant la rédaction de cet article. Après que **M. Bernard**

Saugéy, rapporteur pour le Sénat, se fut déclaré favorable à cette proposition, la Commission a adopté l'article 55 ainsi modifié.

La Commission a adopté, dans le texte du Sénat, les **articles 57** (*habilitation à modifier des codes existants*), **59** (*harmonisation et abrogation du code minier*) et **59 bis** (*simplification des conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours*).

A l'**article 59 ter** (*code des propriétés publiques*), la Commission a retenu le texte du Sénat après avoir tiré les conséquences de l'adoption de cet article qui habilite pour six nouveaux mois le Gouvernement à adopter par ordonnance la partie législative du code des propriétés publiques, en supprimant l'habilitation initialement prévue dans la loi du 2 juillet 2003.

A l'**article 59 quater** (*code des métiers et de l'artisanat*), la Commission a approuvé une modification du texte adopté par le Sénat afin de renouveler, pour un délai de six mois, l'habilitation prévue à l'article 34 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit permettant de compléter le code monétaire et financier laquelle a été abrogée en conséquence.

Elle a enfin examiné le **titre VI** (*dispositions générales*) et a adopté l'**article 61** (*délais d'habilitation et de ratification*) dans le texte du Sénat après la correction d'une erreur matérielle.

M. Jean-Pierre Sueur a alors déclaré que, s'il regrettait la ratification de l'ordonnance sur les contrats de partenariat et le retrait, à l'article 44, de l'exigence de consultation du comité des finances locales avant l'adoption d'une ordonnance simplifiant les règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics qui leur sont rattachés, il se félicitait de l'adoption, dans la rédaction retenue par la Commission mixte paritaire, des articles 8 *bis* et 8 *ter* relatifs aux contrats d'obsèques.

M. Jérôme Lambert a indiqué que, dans la mesure où le texte adopté par la Commission mixte paritaire ne remettait pas en cause le contenu de ce projet de loi tel qu'issu de la première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat, il ne pouvait que demeurer très réservé sur ce texte.

La Commission mixte paritaire a *adopté* l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi ainsi rédigées.

* *
*

Informations relatives à la Commission mixte paritaire

A la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le jeudi 21 octobre 2004 et par le Sénat dans sa séance du mercredi 20 octobre 2004, cette Commission est ainsi composée :

		Députés	
	Titulaires		Suppléants
MM.	Pascal Clément Étienne Blanc Xavier De Roux Guy Geoffroy Jean-Luc Warsmann Jérôme Lambert Arnaud Montebourg	Mme M. Mme M. Mme M.	Valérie Pécresse Thierry Mariani Brigitte Barèges Patrick Delnatte Anne-Marie Comparini Jean-Yves Le Bouillonnet <i>Non Désigné</i>
		Sénateurs	
	Titulaires		Suppléants
MM.	Jean-Jacques Hyst Bernard Saugey Gérard Dériot Christian Gaudin Philippe Marini Jean-Pierre Sueur	MM.	Nicolas Alfonsi Pierre-Yves Collombat Yves Détraigne Michel Dreyfus-Schmidt René Garrec Patrice Gélard
Mme	Josiane Mathon	Mme	Monique Papon

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

Mardi 26 octobre 2004

– Orientation des travaux de la Mission

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES POLITIQUES DE SANTÉ**

Mardi 26 octobre 2004

Présidence de M. Nicolas About, président

A l'issue du renouvellement du Sénat, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS) s'est réuni pour procéder à l'élection de son bureau.

M. Nicolas About, sénateur, président de l'OPEPS, a rappelé que l'office est présidé, alternativement et pour un an, par le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale et par le président de la commission des affaires sociales du Sénat. Il a indiqué que cette présidence était exercée par le président de la commission des affaires sociales du Sénat jusqu'au 31 décembre 2004.

Outre la nomination comme membres de droit de :

- M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'assurance maladie ;
- M. Jean-Pierre Door, député, rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'assurance maladie,

L'office a été saisi des candidatures de M. Gilbert Barbier, sénateur, Mme Jacqueline Fraysse, députée, MM. Jean-Marie Le Guen, député, et Jean-François Picheral, sénateur, pour les fonctions de vice-président et des candidatures de MM. Jean Bardet, député, et Jean-Pierre Godefroy, sénateur, pour les fonctions de secrétaire.

Le nombre des candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, ont été désignés :

- M. Gilbert Barbier, sénateur, vice-président ;
- Mme Jacqueline Fraysse, députée, vice-présidente ;
- M. Jean-Marie Le Guen, député, vice-président ;
- M. Jean-François Picheral, sénateur, vice-président ;

- M. Jean Bardet, député, secrétaire ;
- M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur, secrétaire.

*

L'office a ensuite procédé au choix des prestataires auxquels seront confiées les études consacrées à la prévention de l'obésité et celle relative à la maladie d'Alzheimer et aux maladies apparentées.

M. Gérard Dériot, sénateur, rapporteur de l'étude sur la nutrition et la prévention de l'obésité, a précisé qu'à la suite de l'appel d'offres lancé au mois de juillet 2004, trente et un dossiers de consultation ont été retirés et quatre offres ont été déposées.

Il a observé que deux de ces offres, respectivement présentées par les sociétés de conseil IXTREM et RES-PUBLICA ont été jugées nettement insuffisantes, notamment sur le plan de l'expertise scientifique.

Les deux autres, présentées, d'une part par l'INSERM, d'autre part par la société CEMKA-/EVAL correspondent au cahier des charges qui leur avait été soumis.

Etant donné le différentiel de prix entre les deux offres, qui n'est pas négligeable, **M. Gérard Dériot, sénateur, rapporteur de l'étude sur la nutrition et la prévention de l'obésité**, a proposé de retenir l'offre de l'INSERM, dont le coût est inférieur de 20.000 euros à l'offre concurrente.

La proposition du rapporteur a été approuvée par l'office.

L'office a ensuite écouté le rapport présenté par M. Marc Bernier, député.

M. Marc Bernier, député, a indiqué qu'à la suite de l'appel d'offres organisé pour la réalisation de l'étude consacrée à la maladie d'Alzheimer, vingt dossiers ont été retirés, mais seulement deux offres ont été reçues.

Le dépouillement des réponses fait apparaître un avantage en faveur de l'offre déposée par l'Institut de santé publique, d'épidémiologie et de développement (ISPED), rattaché à l'université de Bordeaux V, dont la qualité scientifique du dossier a été jugée supérieure à celle du cabinet « Iris Conseil Santé » plus spécialisé dans le conseil aux établissements de santé.

M. Marc Bernier, député, a précisé qu'une négociation, autorisée par le dossier de consultation, est en cours pour préciser les détails de la future collaboration entre le prestataire et l'office.

Cette proposition a été approuvée par l'office.

En conclusion, **M. Nicolas About, sénateur, président de l'OEPEPS**, a fait part de son souhait d'engager rapidement, dans le cadre de l'office, une étude sur la perception de la qualité des soins à l'hôpital.

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

Mercredi 27 octobre 2004

*– Audition de M. Paul Champsaur, président de l'autorité de
régulation des télécommunications*
