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° 27

Du mardi 2 au jeudi 4 novembre

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Loi de finances pour 2005

  – Enseignement supérieur
  Examen de l'avis 9363

  – Santé
  Examen de l'avis 9372

  – Personnes handicapées
  Examen de l'avis 9381

- Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale
  Communication 9388

- Loi de finances pour 2005

  – Travail et emploi
  Examen de l'avis 9389

  – Francophonie et relations internationales
  Examen de l'avis 9399

  – Anciens combattants
  Examen de l'avis 9404

- Audition de M. Gilles de Robien, *ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer,* sur le service minimum garanti 9415

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Audition de M. Gilles de Robien, *ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer,* et de M. François Goulard, *secrétaire d'État aux transports et à la mer* 9417

- Loi de finances pour 2005

  – Transports aériens
  Examen de l'avis 9440

  – Équipement, transports terrestres et fluviaux
  Examen de l'avis 9440

  – Mer
  Examen de l'avis 9441

- Loi de finances pour 2005 **(débat en Commission élargie)**

  – Audition de M. Gilles de Robien,
  ministre de l'équipement, des transports,
  de l'aménagement du territoire,
  du tourisme et de la mer,
  sur les crédits du ministère 9442

  – Aménagement du territoire
  Examen de l'avis 9442

- Audition de M. Gilles de Robien,
  ministre de l'équipement, des transports,
  de l'aménagement du territoire,
  du tourisme et de la mer,
  sur le service minimum garanti..... 9443

- Audition de M. François Loos,
  ministre délégué au commerce extérieur 9460

- Loi de finances pour 2005

  – Commerce extérieur
  Examen de l'avis 9471

  – Plan
  Examen de l'avis 9471

- Information relative à la Commission 9476

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Création instrument de soutien financier
  visant à encourager le développement économique
  de la communauté chypriote turque
  Examen du rapport..... 9477

PAGES

- Loi de finances pour 2005

  – Défense
  Examen de l'avis 9489

  – Commerce extérieur
  Examen de l'avis 9496

- Audition de M. Michel Barnier,
  ministre des affaires étrangères,
  sur la situation au Proche-Orient 9503

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Réserves
  Examen du rapport d'information 9511

- Loi de finances pour 2005

  – Air
  Examen de l'avis 9517

  – Forces terrestres
  Examen de l'avis 9521

  – Dissuasion nucléaire
  Examen de l'avis 9526

  – Services communs
  Examen de l'avis 9529

  – Affaires étrangères
  Examen de l'avis 9532

- Audition de M. Pierre Mutz,
  directeur général de la gendarmerie nationale,
  sur le projet de loi de finances pour 2005 9535

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Loi de finances pour 2005 **(débat en Commission élargie)**

  – Audition de M. Gilles de Robien,
  ministre de l'équipement, des transports,
  de l'aménagement du territoire,
  du tourisme et de la mer,
  sur les crédits du ministère 9543

– Aménagement du territoire
Examen de l'avis 9570

- Loi de finances pour 2005, deuxième partie

– Équipements et transports terrestres et compte spécial du Trésor n°904-21
Vote sur les crédits 9572

– Recherche et nouvelles technologies
Vote sur les crédits 9579

– Enseignement supérieur
Vote sur les crédits 9586

– Trésor, entreprises publiques et article 54 rattaché, comptes d'affectation spéciale n°902-24, d'opérations monétaires, de prêts et d'avances du Trésor
Vote sur les crédits 9592

– Santé, famille, personnes handicapées et articles 77, 78, 79 rattachés
Vote sur les crédits 9597

– Collectivités d'outre-mer à statut particulier et Nouvelle-Calédonie
Vote sur les crédits 9601

- Loi de finances pour 2005 **(débat en Commission élargie)**

– Audition de M. Dominique Perben, *Garde des Sceaux, ministre de la justice* et de Mme Nicole Guedj, *secrétaire d'État aux droits des victimes* sur les crédits du ministère 9603

– Justice
Examen de l'avis *9630*

- Information relative à la Commission 9631

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA REPUBLIQUE

- Audition de M. Gilles de Robien, *ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire,*

du tourisme et de la mer,
sur le service minimum garanti..... 9633

- Loi de finances pour 2005 **(débat en Commission élargie)**

  – Audition de M. Dominique Perben,
  Garde des Sceaux, ministre de la justice
  et de Mme Nicole Guedj,
  secrétaire d'État aux droits des victimes
  sur les crédits du ministère 9634

  – Justice
  Examen de l'avis 9634

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

- Nomination du Bureau 9637

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES

- Nomination rapporteurs 9641
- Échanges sur le programme de travail 9641

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

- Audition 9643

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Mardi 2 novembre 2004
Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

La Commission a examiné pour avis, sur le rapport de **Mme Corinne Marchal-Tarnus, les crédits de l'enseignement supérieur pour 2005.**

Mme Corinne Marchal-Tarnus, rapporteure pour avis, a tout d'abord indiqué que le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2005 s'élève à 9,36 milliards d'euros, ce qui représente une progression de 3 % par rapport à 2004.

Cette augmentation concerne les dépenses de fonctionnement, en hausse de 1,62 % par rapport à la loi de finances 2004, mais plus encore les crédits de paiement des dépenses en capital, qui progressent de plus de 18 % afin d'assurer le respect par l'État de ses obligations en matière de construction – telles qu'elles résultent, notamment, des contrats de plan État-régions (CPER) – et de renforcer le plan de mise en sécurité des bâtiments universitaires.

Ce projet de budget permet également des avancées significatives pour l'accompagnement social des étudiants. Les bourses d'enseignement supérieur sont revalorisées, les contingents de bourses de mérite et des prêts d'honneur sont augmentés et une allocation d'aide d'urgence est créée. De plus, les crédits consacrés à la réhabilitation des logements étudiants connaissent une forte hausse.

Cependant il reste beaucoup à faire tant pour donner un nouveau souffle à l'enseignement supérieur que pour améliorer la vie étudiante. L'Observatoire de la vie étudiante a estimé l'an passé que 1,3 % d'entre eux sont en situation de pauvreté grave et durable et que dans l'ensemble les conditions de vie se dégradent.

D'autres problèmes pèsent sur le fonctionnement de l'université auxquels il va falloir apporter des réponses dans les années à venir. Les jeunes se détournent de plus en plus des études universitaires en sciences et en ingénierie faute de perspective claire sur les débouchés professionnels. Pourtant

la recherche française a un besoin énorme de matière grise dans la mesure où 40 % des chercheurs partiront à la retraite d'ici 2014. Un gouffre culturel s'est creusé entre le monde de l'entreprise et le monde universitaire. En France 80 % des décideurs sortent des grandes écoles et n'ont pas eu de formation par la recherche.

Enfin aucune université française n'atteint aujourd'hui la taille critique qui lui permettrait de lutter à armes égales sur la scène internationale avec les grandes universités étrangères et d'attirer les meilleurs étudiants étrangers.

La mise en place de l'espace européen de l'enseignement supérieur avec la réforme des diplômes et des cursus et l'adoption du schéma licence-master-doctorat (LMD) constitue une obligation mais aussi une chance historique de rénovation de notre système d'enseignement supérieur.

L'enseignement supérieur est le parent pauvre de l'éducation nationale et l'insuffisance des moyens qui lui sont affectés constitue un handicap pour la croissance française notamment face à la nouvelle vague technologique. Alors qu'un élève du secondaire coûte 36 % de plus en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE, un étudiant de l'enseignement supérieur, toutes formations confondues, coûte 11 % de moins que dans la moyenne de ces pays. Selon le rapport annuel de l'OCDE sur l'éducation, si on calcule en dollars et en parité de pouvoir d'achat, la France dépense annuellement 6 965 dollars par étudiant, les États-unis 20 098 dollars, le Royaume-Uni 8 101 dollars, l'Australie 9 200 dollars et la Suède 8 356 dollars. L'Allemagne (6 370 dollars), l'Italie (5 064 dollars) et l'Espagne (5 951 dollars) ont des financements inférieurs.

La collectivité nationale a consacré, en 2003, 18,9 milliards d'euros à l'enseignement supérieur soit seulement 1,2 % du PIB. La part de l'État est prépondérante dans ce financement avec plus de 75,4 %, les collectivités territoriales contribuent à hauteur de 5,7 %, les entreprises de 6,1 % et les ménages 11,5 %.

Par ailleurs, les coûts moyens par étudiant sont très variables selon les filières de formation, ils sont deux fois plus élevés en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) qu'en université. En 2003, un étudiant effectuant une année dans une université publique a coûté en moyenne à la collectivité nationale 6 820 euros, alors qu'une année en IUT revient à 9 320 euros et une année en CPGE à 13 170 euros.

Depuis 2002, le nombre d'étudiants est reparti à la hausse (+ 2,0 % en 2002-2003 et + 2,1 % en 2003-2004) et atteint un niveau historique. En 2003-2004, 1 430 000 étudiants étaient inscrits dans une des 85 universités françaises alors que l'année précédente ils étaient 33 500 de moins. Lors de la

présente rentrée 27 000 étudiants supplémentaires se sont présentés et 17 600 de plus sont attendus à la rentrée 2005. Cette hausse est proportionnellement moins importante dans les établissements publics relevant du budget de l'enseignement supérieur (+ 3,8 % en deux ans), que dans les autres établissements d'enseignement supérieur (+ 4,9 % en deux ans). Cette hausse s'explique pour plus de moitié par l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers dont 75 % ne sont pas titulaires du baccalauréat.

L'augmentation des effectifs constatée en 2002 et 2003 s'est fortement concentrée dans les formations de la santé, en raison de l'augmentation du numerus clausus et de la réforme des formations paramédicales.

La proportion d'abandon, dans les universités françaises est très élevée et supérieure aux autres pays. Seuls 59 % des étudiants inscrits en première année universitaire obtiennent une licence. Si les bacheliers français peuvent s'inscrire librement à l'université sans sélection, ils subissent dès la première année du DEUG une sélection redoutable. La moyenne d'obtention d'un examen au niveau de la licence est, dans les pays industrialisés étudiés par l'OCDE, de 70 %.

En revanche, la France est l'un des pays qui compte le plus d'inscrits dans les filières courtes normalement destinées à une insertion professionnelle rapide (IUT et BTS) puisque 22 % des bacheliers s'y inscrivent.

Face à cette situation, l'enseignement supérieur constitue bien cette année, une priorité et permet tout d'abord un accroissement des moyens en personnels et des mesures de requalification.

Les mesures gouvernementales décidées en avril 2004 afin de soutenir la recherche universitaire sont consolidées dans le projet de loi de finances 2005 pour un coût de 40,61 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de 700 emplois d'enseignants-chercheurs et 150 postes d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) et, d'autre part, de 150 emplois de personnels ingénieur, administratif, technique, ouvrier et de service (IATOS) qui sont ouverts au budget à compter du 1er janvier 2005. Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit la création de 150 emplois supplémentaires de maîtres de conférence à la rentrée 2005 pour un montant de 2,02 millions d'euros afin de renforcer l'encadrement des étudiants.

La revalorisation des rémunérations et des régimes indemnitaires et l'amélioration des perspectives de carrière des principales catégories de personnels enseignants-chercheurs et IATOS (personnels ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de service) sont également proposées pour un montant total de près de 12 millions d'euros.

On constate également une hausse des crédits de fonctionnement. Les établissements d'enseignement supérieur disposeront de moyens supplémentaires à hauteur de 14,53 millions d'euros ; 2 millions d'euros sont attribués aux bibliothèques et à l'Institut national de l'histoire de l'art (INHA), 340 000 euros pour l'établissement public du campus de Jussieu et 4 millions d'euros pour le musée du quai Branly. En outre, 300 000 euros sont prévus pour l'ouverture d'une antenne de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) à Nice.

Enfin, les établissements d'enseignement supérieur privés bénéficient de 5 millions d'euros supplémentaires par rapport au projet de loi de finances 2004.

S'agissant des dépenses en capital, 330,39 millions d'euros devraient être consacrés en 2005 à des travaux de maintenance et de mise en sécurité des bâtiments des établissements d'enseignement et des laboratoires de recherche, notamment le désamiantage du campus de Jussieu.

Un effort financier réel est entrepris, dans ce projet de budget pour améliorer la vie étudiante. Les taux des bourses progresseront de 1,5 % à la rentrée 2005 et, afin de ne pas faire sortir mécaniquement du dispositif certains bénéficiaires, les plafonds de ressources seront relevés de 1,5 % pour un montant de 6,32 millions d'euros supplémentaires. De plus 300 bourses de mérite supplémentaires seront allouées aux boursiers ayant obtenu une mention très bien au baccalauréat. L'aide d'urgence, destinée à faire face aux situations difficiles auxquelles ne répond pas de manière satisfaisante le système des bourses sur critères sociaux, est complétée par un apport de 1,1 million d'euros. Enfin 4 millions d'euros supplémentaires seront consacrés à la rénovation du dispositif des prêts d'honneur qui devraient constituer à terme un véritable financement du cursus de l'étudiant et non pas seulement un complément de financement.

Le logement des étudiants constitue le problème le plus préoccupant et les conclusions du rapport de M. Jean-Paul Anciaux au Premier ministre sur le logement étudiant et les aides personnalisées sont édifiantes : 1 300 000 jeunes de statut étudiant ont besoin de trouver un logement, or les résidences universitaires publiques offrent 150 000 places dont 100 000 chambres de 9,5 m^2 largement vétustes et inadaptées aux normes actuelles de confort. Les fortes tensions constatées sur la majorité des marchés de locations privées les rendent le plus souvent inaccessibles aux étudiants les moins favorisés.

Le projet de loi de finances prévoit d'augmenter de 35 % les crédits réservés à la maintenance et à la mise en sécurité des résidences universitaires, passant ainsi de 9,36 millions d'euros en 2004 à 12,64 millions

en 2005. Par ailleurs 4 000 places supplémentaires en résidence universitaire devraient être livrées à la rentrée 2005, contre 1 100 cette année et 3 700 chambres et studios entièrement rénovés ont été livrés à la rentrée 2004, contre 3 000 en 2003. L'objectif annuel de 7 000 places rénovées devrait donc pouvoir être atteint à partir de 2005. Enfin, une enveloppe de plus de 2,7 millions d'euros (dont 700 000 provenant des ressources propres des CROUS) a permis d'engager des travaux de remise en état dans plus de 20 résidences dont l'état ne correspond pas aux normes acceptables.

La construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur offre une chance de rénovation à l'université française. Cette politique est une initiative intergouvernementale, initiée à la Sorbonne en 1998, poursuivie à Bologne en 1999, à Prague en 2001 et à Berlin en septembre 2003. Les principaux objectifs consistent à faire du continent européen un vaste espace permettant facilement la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs et à rendre cet espace lisible et attractif à l'échelle du monde entier.

Tout en préservant la culture propre de chaque pays, la méthode choisie vise à faciliter une adaptation progressive pour conduire, au niveau de chaque État, les évolutions nécessaires. Les deux principaux leviers de cette construction concernent l'architecture des diplômes et le développement de l'évaluation.

La mise en place du schéma LMD est plutôt en avance en France. La nouvelle architecture des études supérieures est fondée sur trois grands niveaux : la licence (bac+3), le master (bac+5), le doctorat (bac+8). Les cursus se déroulent sous forme de crédits semestriels capitalisables et transférables, les *ECTS.*

En France, la mise en place du système a été initiée dès 1999 avec la création du grade de master et de la licence professionnelle. Le master professionnel ou orienté vers la recherche sanctionne l'acquisition de 120 crédits après la licence, c'est-à-dire de 300 crédits après le baccalauréat. Les grandes écoles sont habilitées à délivrer des masters.

C'est donc à une véritable recomposition en profondeur de l'offre de formation que les établissements d'enseignement supérieur en France sont invités à se livrer afin de proposer, pour chaque cursus, un ensemble de parcours flexibles et cohérents dans des champs disciplinaires établis en fonction de la stratégie propre à chaque établissement.

L'entrée dans ce dispositif n'est pas, à ce jour, une obligation, elle relève du libre choix de chaque établissement. A la rentrée 2004, 66 universités sur 85 ont fait le choix de basculer dans l'espace européen de l'enseignement supérieur. En fait, l'entrée dans le nouveau système semble vivement souhaitée par la majorité des établissements. Dès 2005 les trois-quarts des universités

françaises devraient proposer à leurs étudiants une offre de formation rénovée. Si l'on ajoute les instituts et écoles de différents statuts, plus de 120 établissements sont concernés dès cette année.

Les instituts universitaires de technologie (IUT) et les instituts universitaires professionnels (IUP) ont vocation également à entrer dans le nouveau schéma tout en conservant les diplômes actuellement délivrés. Le maintien de ces diplômes correspond en effet la volonté des étudiants qui souhaitent s'insérer rapidement sur le marché du travail et aux besoins du monde économique en techniciens supérieurs. Une réflexion est en cours en vue de faire évoluer le diplôme universitaire de technologie (DUT) vers une double vocation, l'insertion professionnelle immédiate et la préparation à une poursuite d'étude en licence professionnelle.

La diversification et la spécialisation des cursus ont pour corollaire un accroissement sans précédent de l'offre de formation : plus de 10 000 formations différentes sont aujourd'hui habilitées dans les universités, sans compter les quelque 610 départements d'IUT. Cet ensemble déjà très disparate risque d'être encore compliqué, au moins dans les prochaines années, par les nouvelles offres de formation consécutives à la mise en place du système LMD. Les étudiants sont un peu perdus et souffrent de la faiblesse des dispositifs d'orientation. Les syndicats étudiants sont unanimes pour considérer que la mise en place du dispositif LMD exige, pour réussir, un accompagnement et un suivi pédagogique des étudiants qui font encore cruellement défaut. Un véritable tutorat pour guider les étudiants en début de licence dans la conduite de leur cursus et favoriser le travail en petit groupe est plus que jamais nécessaire et il est regrettable que des moyens spécifiques ne soient pas prévus dans le projet de budget pour cet accompagnement.

Plus le système se diversifie, plus l'offre de formation se modifie et se développe sous l'impulsion de la création de l'espace européen, plus les universités vont évoluer vers l'autonomie et plus l'évaluation devient un impératif de qualité et de performance. Or l'évaluation est aujourd'hui absente, qu'il s'agisse de celle des professeurs, des enseignements ou des cursus. Il faut impérativement développer l'évaluation des politiques pédagogiques, scientifiques et institutionnelles des établissements d'enseignement supérieur. Elle devrait permettre de vérifier la qualité et la pertinence des formations mais aussi la réalité de l'articulation entre l'enseignement et la recherche, garantissant ainsi la valeur des diplômes et leur reconnaissance internationale.

A l'évidence, la construction de l'espace européen constitue une chance pour l'enseignement supérieur français. La dimension de plus en plus internationale de la recherche scientifique, la nécessaire émulation entre les établissements par-delà les frontières et la valorisation des diplômes sur le marché européen constituent autant de données déterminantes pour l'évolution

de l'enseignement supérieur et le gouvernement a saisi cette chance.

La mise en œuvre d'un espace européen d'enseignement supérieur nécessite toutefois de modifier profondément l'architecture du système français de formation. En effet, les principes sur lesquels celui-ci est bâti sont éloignés de ceux qui ont été fixés à l'échelle européenne.

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

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

Le président Jean-Michel Dubernard a félicité la rapporteure pour avis, d'avoir développé un aspect précis du budget permettant de déboucher sur un débat intéressant en Commission. Il conviendrait d'ailleurs à l'avenir que les rapporteurs pour avis centrent davantage leur intervention sur cette partie thématique, plutôt que sur la partie budgétaire, redondante avec le rapport spécial de la Commission des finances.

Mme Martine David a nuancé l'optimisme de la rapporteure pour avis : l'augmentation du budget de l'enseignement supérieur est toute relative puisqu'elle n'est que de 1,6 % en tenant compte de l'inflation. Il s'agit donc d'un budget peu ambitieux qui mérite d'être critiqué au moins sur quatre points. Concernant l'aide sociale apportée aux étudiants, l'augmentation de 1,5 % des bourses est inférieure à l'inflation, alors que les frais d'inscription ont été augmentés de 4 % ; c'est donc une perte sèche de pouvoir d'achat pour les étudiants. Les départs en retraite de l'enseignement supérieur ne semblent pas avoir été anticipés, ni même simplement prévus ; les universités ne pourront faire face à ces départs l'an prochain, d'autant que la perte de ces personnels est tout aussi qualitative que quantitative. Par ailleurs, où en est-on de l'autonomie des universités ? Si ce sujet a été largement abordé au début de la législature par le prédécesseur de M. François Fillon, de manière sans doute un peu imprudente, il semble que le projet soit aujourd'hui au point mort, du fait notamment des réticences des organisations syndicales étudiantes. Quelles sont les intentions du gouvernement en la matière ? Enfin, la situation des étudiants salariés est préoccupante. Le statut des maîtres d'internat et surveillants d'externats (MISE) a été remplacé par celui d'assistant d'éducation, beaucoup moins intéressant pour les étudiants, tant financièrement qu'en termes de flexibilité des horaires. Un certain nombre d'étudiants se retrouve donc dans une situation sociale et financière critique.

M. Michel Herbillon a souligné l'intérêt de l'analyse thématique de la rapporteure pour avis portant sur le nouveau système de diplômes LMD. Effectivement, cette réforme est une chance de rénovation pour les universités françaises car le constat général est inquiétant. Il est donc aujourd'hui

nécessaire de réformer le système sans attendre davantage, car ces questions font l'objet de débats anciens, jamais tranchés, la tendance des gouvernements étant toujours d'éviter d'aborder les questions sensibles. Or, dans le cas de l'enseignement supérieur, la feuille de route est fournie : il s'agit de refonder les liens entre les universités, la recherche et le monde de l'entreprise, de rénover les locaux, de mieux accueillir les étudiants étrangers, de permettre à tous les étudiants de disposer de meilleures conditions de vie – sur ces deux derniers points, nos insuffisances sont criantes par rapport aux autres pays européens, sans même parler des universités américaines –, mais aussi de s'attaquer à la question des bourses et des logements étudiants et d'aborder enfin de front la question de l'autonomie des universités. Ce dernier point est fondamental pour l'avenir de l'enseignement supérieur et conforme aux souhaits de la Conférence des présidents d'université ; il va de pair avec le développement de l'évaluation, préconisé par la rapporteure pour avis.

Il faudra effectivement modifier l'architecture du système français pour construire un système européen de recherche et d'enseignement. Si la mise en place du système LMD se passe relativement mieux en France que dans les autres pays de l'Union européenne, le classement mondial actuel de nos universités est peu flatteur. Le rapport en cours de rédaction sur ce sujet, au sein de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, est édifiant. Ainsi, la mise en place du processus de Bologne est une véritable chance pour l'université française si l'on sait affronter les véritables réformes. Il devrait d'ailleurs y avoir un réel consensus politique sur l'importance d'un enseignement supérieur de qualité, élément de notoriété, de puissance et de souveraineté pour un pays, comme l'ont compris nos voisins ainsi que les États-unis.

M. Bernard Perrut a estimé que l'exposé de la rapporteure pour avis était objectif, proche des réalités, et donc sans complaisance. Les avancées de ce budget sont significatives en ce qui concerne l'accompagnement social des étudiants. Des efforts importants ont été réalisés pour les bourses, et les prêts d'honneur, sans oublier la création de l'allocation d'aide d'urgence. Les crédits de réhabilitation des logements étudiants sont également en hausse.

En revanche, trois points semblent plus inquiétants :

– La démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur ne s'est pas accompagnée d'une démocratisation de la réussite universitaire. L'égalité des chances est donc encore théorique, puisqu'un grand nombre de jeunes sortent chaque année de l'université sans diplôme. Il conviendrait de se pencher sur cette question fondamentale pour la démocratisation de l'enseignement supérieur.

– Les filières générales ne sont pas assez performantes, les proportions d'abandon ou de redoublement y étant très élevées. Quelles pistes sont envisageables pour modifier ces résultats ? L'objectif de l'université ne doit pas être seulement d'accueillir les étudiants en première année, mais de leur permettre de sortir de l'université avec un diplôme.

– Un certain nombre d'articles de presse se font l'écho des inquiétudes des régions concernant les retards de paiement de l'État dans la mise en œuvre des contrats de plan État-régions, dans le domaine de l'enseignement supérieur. Quelle est réellement la situation ?

En réponse aux différents intervenants, **Mme Corinne Marchal-Tarnus**, **rapporteure pour avis,** a apporté les précisions suivantes :

– La hausse du budget de l'enseignement supérieur est plus forte que la hausse de l'ensemble du budget de l'État pour 2005. C'est donc un point positif. Le nombre d'étudiants a été multiplié par cinq tous les trente ans depuis le début du XX^{e} siècle et les budgets n'ont évidemment jamais pu être augmentés dans les mêmes proportions. Le déficit ne s'est donc pas creusé en un jour. La priorité accordée par le gouvernement au budget de l'enseignement supérieur est tout à fait réelle. Le nombre de bourses va augmenter cette année grâce au relèvement des plafonds de ressources, qui permettra à un plus grand nombre d'étudiants d'y prétendre. Sur les départs en retraite les prévisions de remplacements n'ont pas été communiquées et il est vrai qu'un problème majeur risque de se poser pour les 40 % de chercheurs qui devront être remplacés.

– La question de l'autonomie des universités n'a pas été tranchée par le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

– Les étudiants salariés posent un réel problème à l'institution universitaire, qui n'a pas su adapter son fonctionnement à cette réalité. Aujourd'hui, certains étudiants ne peuvent pas travailler du fait d'horaires de cours inadaptés. Or le travail salarié ne nuit pas aux études s'il est correctement organisé.

– Les différentiels d'années d'études entre pays européens dans le cadre du schéma LMD vont se négocier en nombre d'unités capitalisables selon le nouveau système de crédits européens (*ECTS*) à la base des nouveaux cursus.

– S'agissant de la question de l'égalité des chances, il est vrai que les filières générales produisent autant de jeunes sans diplôme, parfois après trois ou quatre années d'études, que l'enseignement secondaire, soit 150 000 par an environ. C'est intolérable. Il n'existe à l'heure actuelle aucune

cohérence entre les enseignements dispensés dans le supérieur et ceux dispensés dans le secondaire, ce qui perturbe et fragilise certains étudiants durant leurs premières années d'études supérieures, d'autant qu'il n'existe aucun suivi adapté. Ces incohérences expliquent une partie des échecs.

– Enfin, l'augmentation de 18 % des dépenses en capital prévue par le projet de budget 2005 devrait permettre de combler les retards de paiement constatés dans les régions pour l'application des contrats de plan État–régions.

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

*****

La Commission a ensuite examiné pour avis, sur le rapport de **Mme Bérengère Poletti**, **les crédits de la santé pour 2005.**

Mme Bérengère Poletti, rapporteure pour avis, a tout d'abord rappelé que le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin peut se prévaloir, en deux ans, d'avoir tout à la fois rénové la politique de santé publique, mis en œuvre un plan volontariste de lutte contre le cancer, actualisé la loi relative à la bioéthique, lancé le plan Hôpital 2007, réformé le régime des recherches biomédicales et modernisé notre système d'assurance maladie. Pour 2005, le budget de la santé et de la protection sociale, y compris les crédits destinés à la gestion des politiques de santé et de solidarité, représente ainsi 8,63 milliards d'euros. A périmètre constant, c'est-à-dire en prenant notamment en compte les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, le budget de la santé est quasiment stable. En outre, le ministère de la santé et de la protection sociale s'est engagé résolument dans la préparation de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, qui marque le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats.

Il convient, en premier lieu, de saluer le fait que la santé publique n'est plus le parent pauvre du système de santé français : les crédits consacrés à la mise en œuvre des politiques de santé publique s'élèvent ainsi à 209 millions d'euros en 2005, contre 190 millions d'euros prévus pour 2004. Au sein de ces crédits, la lutte contre les pathologies à forte mortalité, telles que le cancer et le sida, ainsi que les actions sur les déterminants de santé, en particulier l'alcool et le tabac, constituent les principaux postes de dépenses.

Alors que 700 000 personnes sont atteintes d'une maladie cancéreuse et 250 000 nouveaux cas sont diagnostiqués chaque année, la lutte contre le cancer constitue en effet la principale priorité du ministère en matière

de santé publique, avec près de 81 millions de crédits inscrits au budget pour 2005. Le plan de mobilisation nationale contre le cancer, annoncé par le Président de la République en mars 2003, prévoit ainsi de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés autour de 70 mesures, depuis la prévention jusqu'à l'écoute et l'accompagnement des malades et de leurs familles, sans oublier le renforcement de la recherche et l'amélioration des soins. Avec 21 millions d'euros supplémentaires, le plan cancer sera significativement renforcé en 2005, ce qui permettra notamment d'accompagner la montée en puissance de l'Institut national du cancer (INCa), qui bénéficiera de près 32 millions d'euros de crédits, et de poursuivre les programmes de dépistage organisés du cancer du sein, mais également, à titre expérimental, ceux du cancer de l'utérus et du cancer colorectal.

Le gouvernement a par ailleurs engagé une politique déterminée en matière de lutte contre les toxicomanies, conformément au nouveau plan quinquennal pour 2004-2008, arrêté par le Premier ministre le 26 juillet dernier, qui définit des objectifs et des stratégies d'actions spécifiques, en prenant en compte les conditions concrètes de consommation de chacune des substances entrant dans le champ des drogues et produits addictifs. En outre, des programmes stratégiques seront engagés afin de limiter l'impact de la violence et des comportements à risques sur la santé et d'améliorer la qualité de vie des personnes atteintes de maladies chroniques ainsi que la prise en charge des maladies rares.

Pour disposer d'une meilleure évaluation des risques sanitaires, adossée à un système de veille efficace, et mettre en place des programmes d'action et des structures adaptés afin d'améliorer la gestion des crises, le gouvernement s'est attelé à une réforme en profondeur du dispositif de veille et de sécurité sanitaire, dont les crédits s'élèvent à 116 millions d'euros pour 2005. Dans ce domaine, le plan national santé environnement, présenté en juin dernier, constitue une étape fondatrice qui marque un tournant dans la lutte contre les pollutions ayant un impact sanitaire.

Comme l'avait souligné à juste titre le rapporteur pour avis sur les crédits de la santé pour 2004, le paysage des agences sanitaires exige une certaine rationalisation, afin notamment de concentrer les expertises et les moyens et donner plus d'efficacité au dispositif. On peut dès lors se réjouir que le gouvernement ait poursuivi cet effort de rationalisation, à travers notamment la création de l'Agence de la biomédecine prévue par la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique. Cette agence, qui devrait être opérationnelle dès le début de l'année prochaine et qui bénéficiera de plus de 2,4 millions d'euros de mesures nouvelles, sera principalement chargée de l'expertise et de la veille scientifique, de la délivrance d'autorisations concernant les structures et les praticiens exerçant des activités relevant de son champ de compétences,

s’agissant notamment des recherches sur l'embryon, ainsi que de l’évaluation et du contrôle de ces activités. De surcroît, la Haute autorité de santé, qui constitue une des avancées majeures de la loi du 13 août dernier portant réforme de l’assurance maladie, permettra d’apporter une expertise scientifique indispensable à la prise de décision – en évaluant l’utilité médicale des actes, prestations et produits de santé – mais également d'améliorer l'information des professionnels de santé et des usagers afin de promouvoir la qualité des pratiques et des soins. Les crédits prévus dans le projet de loi de finances sont à la hauteur de l’importance de ses missions, puisque la Haute autorité bénéficiera de plus de 11 millions d’euros de crédits pour 2005.

Le projet de loi permet enfin d’accompagner la mise en œuvre des réformes visant à améliorer la qualité et l’égal accès aux soins. Ainsi, comme le prévoit la loi du 13 août précitée, un rapprochement sera effectué entre les agences régionales de l’hospitalisation (ARH) et les unions régionales des caisses d’assurance maladie (URCAM), grâce à la mise en place de missions régionales de santé (MRS), qui seront notamment chargées de déterminer un programme d’actions concernant la mise en œuvre et le financement des réseaux de santé et l’organisation de la permanence des soins. Des agences régionales de santé seront également créées à titre expérimental. Le projet de loi prévoit par ailleurs de fixer à 100 000 euros pour 2005 le montant de la contribution de l’État au fonctionnement de l’Institut des données de santé, qui sera en quelque sorte l’« INSEE de la santé ».

Actuellement alimenté par une contribution des mutuelles et des organismes de prévoyance et par une dotation budgétaire de l’État, le Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture maladie universelle (CMU) financera près de 200 millions d’euros de mesures nouvelles et en particulier la création du crédit d’impôt d’aide à l’acquisition d’une complémentaire santé. A ce titre, l’assurance maladie versera directement au fonds une dotation de 100 millions d’euros.

Enfin, en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, de nouvelles compétences sont transférées aux régions concernant l’attribution des bourses aux étudiants et la gestion des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et des sages-femmes. Dans ce dernier cas, le transfert ne sera toutefois effectif qu’en juillet prochain.

La rapporteure pour avis a ensuite exposé le résultat de ses travaux concernant les problèmes liés à la démographie médicale et les solutions que pourrait y apporter la télémédecine.

En effet, de nombreuses inquiétudes se font jour, notamment en milieu rural mais pas uniquement, face à ce problème majeur qui touche l'ensemble des médecins, car il existe souvent une corrélation entre la densité des médecins spécialistes et généralistes au niveau local. En matière de démographie médicale, tant libérale qu'hospitalière, il incombe à l'État, *« garant »* et non *« gérant »*, d'accompagner les actions engagées par l'assurance maladie pour lutter contre la désertification médicale, véritable plaie en matière d'aménagement du territoire. Le gouvernement a pris toute la mesure de ce problème en annonçant notamment en avril dernier le relèvement de 5 700 à 7 000 du *numerus clausus*, qui était de 3 500 en 1993, et en proposant la mise en place d'un dispositif d'aides à l'installation. Parallèlement, il est important de promouvoir des solutions qui puissent produire leurs effets rapidement telles que la télémédecine, soit l'échange de données médicales par l'utilisation des nouvelles technologies de communication entre professionnels de santé afin d'améliorer la prise en charge des patients.

Les prévisions concernant la répartition géographique de l'offre de soins sont inquiétantes. Ce phénomène n'est pas nouveau, mais il devient très préoccupant dans certains endroits du territoire. La densité nationale s'élevait ainsi à 332 médecins pour 100 000 habitants en 2002, contre 130 en 1970, mais cette augmentation dissimule en réalité une grande hétérogénéité au niveau départemental : la densité médicale varie par exemple de un à quatre entre le département le plus faiblement doté, la Mayenne, et le département le mieux pourvu, Paris, avec 834 médecins pour 100 000 habitants. Les inégalités sont aussi infra-départementales. Aux effets de l'héliotropisme s'ajoute en effet l'attrait de plus en plus fort pour les zones urbaines, même si l'on peut également constater des insuffisances en termes de présence médicale de proximité dans quelques quartiers sensibles. Or ces inégalités risquent de s'accentuer au cours des prochaines années, en raison notamment des départs en retraite de nombreux praticiens non compensés par l'entrée dans la vie active de nouveaux médecins issus des classes creuses du *numerus clausus*. Les diminutions les plus fortes attendues concernent par exemple les ophtalmologistes et les psychiatres.

Préalable à l'action publique, la création de l'Observatoire national de la démographie médicale des professions de santé par un décret de juin 2003 a été qualifiée à juste titre d'*« acte fondateur »* de la politique démographique par M. Jean-François Mattei, alors ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées. Il s'agit ainsi de remédier à l'absence de données fiables et d'établir des diagnostics locaux couplés à des données épidémiologiques ou concernant les conditions de transport ainsi que les comportements des professionnels au niveau local. Il faut d'ailleurs saluer le fait que la loi du 13 août dernier ait permis de lui donner une reconnaissance

législative, en créant un comité de la démographie médicale.

Parce que cela semble aujourd'hui plus efficace et consensuel, il est urgent d'agir pour corriger les inégalités territoriales en matière d'offre de soins en privilégiant, au moins dans un premier temps, la voie de l'incitation. Des crédits ont ainsi été prévus par la loi de finances rectificative pour 2003 afin de financer des aides à l'installation ou au regroupement des médecins en zone sous-médicalisée. Le principe envisagé est d'attribuer une aide de 10 000 euros par an et par médecin, ce qui nécessite au préalable l'identification des zones déficitaires en matière de soins, tâche qui relève des préfets de région. Il faut également rappeler que le projet de loi sur le développement des territoires ruraux permet aux collectivités locales qui le souhaitent de contribuer au financement de l'aide, aux côtés de l'État et de l'assurance maladie. A cet égard, l'Assemblée nationale a adopté en seconde lecture un amendement de M. Christian Ménard prévoyant, sous certaines conditions, l'exonération fiscale des honoraires perçus par leurs médecins ou leurs remplaçants dans des zones de garde comportant majoritairement des communes de moins de 3 500 habitants.

Parallèlement à la politique d'incitation engagée par le gouvernement, une régulation plus active de la démographie médicale nécessite également la réorganisation des conditions de travail des professionnels de santé. Celle-ci pourrait utilement s'appuyer sur la télémédecine, qui est au croisement de deux mondes totalement différents : la médecine avec sa culture millénaire et proximale et les nouvelles technologies de la communication, qui supposent notamment la distance. Loin d'être un gadget, celle-ci permet en effet de mieux répondre aux attentes des professionnels de santé et constitue un levier d'action supplémentaire en matière de démographie médicale, car elle est incontestablement génératrice d'une meilleure efficience collective et surtout d'une plus grande équité dans l'accès aux soins.

L'excellent rapport publié récemment sur ce sujet par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPESCT) comporte de nombreux exemples d'expériences qui méritent d'être citées. En Midi-Pyrénées, des médecins généralistes exerçant en maison de retraite, en cabinet ou encore en maison médicale peuvent ainsi télétransmettre des données au CHU de Toulouse, par exemple une lésion dermatologique, grâce à un outil de visio-conférence (ordinateur et webcam) permettant d'obtenir un avis médical et ainsi d'éviter au patient de se déplacer pour une autre consultation. En Poitou-Charentes, la télétransmission d'électrocardiogrammes permet de relier l'Ile d'Aix au continent et en particulier à la ville de Fouras où exerce le généraliste. Entre l'hôpital local de l'Ile d'Yeu et le centre hospitalier de Challans, près de quatre-vingts grossesses sont suivies par télésurveillance du rythme cardiaque fœtal et aux contractions

utérines. En matière de téléformation, le réseau des maternités du Nord-Pas de Calais s'appuie également sur des visioconférences regroupant plus de vingt maternités publiques et privées. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, des téléconsultations ont lieu depuis plusieurs années à l'hôpital local situé à Tende, en matière notamment de psychiatrie, de cardiologie et de dermatologie, ce qui permet d'éviter des transferts inutiles mais également de rompre le sentiment d'isolement des médecins. Enfin, des réseaux de diabétiques et de cancérologie ont été mis en place en Basse-Normandie.

Ainsi, comme l'a souligné le rapport précité de l'OPESCT, « *la télémédecine est un outil indispensable de l'aménagement du territoire car sa mise en place est la condition de survie des hôpitaux ruraux et le gage de qualité de la médecine libérale. Les hôpitaux ruraux ne peuvent pas assurer la présence permanente de médecins et de spécialistes de la même façon qu'un hôpital général plus important. Cela n'est pas possible pour des raisons de démographie mais également parce que l'activité d'un hôpital de proximité ne justifie pas la présence à plein temps d'un spécialiste qui ne procéderait même pas à une consultation quotidienne.* » En revanche, il est souligné que la présence de personnels qualifiés capable de faire fonctionner une station de télémédecine relié à un hôpital général ou spécialisé, selon les pathologies, permet de gagner du temps en orientant correctement le malade, de gérer au mieux l'urgence non vitale et d'assurer le suivi de la qualité des soins dispensés.

Il ne s'agit pourtant encore que d'une pratique émergente : en 2004, on dénombrait 426 applications contre 398 en 2003 et 168 en 1998. Le développement de la télémédecine se heurte en effet à de nombreux obstacles, parmi lesquels l'absence de cadre réglementaire, s'agissant notamment de la question de la responsabilité médicale, et le déficit d'organisation, lié notamment au cloisonnement entre la médecine de ville et l'hôpital. Se posent également le problème de l'absence de valorisation de l'acte télémédical et le cumul des handicaps lorsque ce sont les mêmes territoires qui souffrent d'une faible démographie médicale et d'un accès insuffisant, voire inexistant, au haut débit.

C'est pourquoi des actions ont été mises en œuvre afin d'encourager le développement de la télémédecine. L'Observatoire des réseaux de télésanté permet ainsi de suivre le développement de ces nouvelles formes de pratique médicale et constitue un outil d'aide intéressant en matière d'organisation des soins et d'aménagement du territoire. Dans plusieurs régions, la définition de la politique régionale de télésanté relève d'une véritable concertation entre les ARH, les préfectures de région, les URCAM, les élus, les représentants des fédérations hospitalières, les unions régionales des médecins exerçant à titre libéral (URML) et parfois les usagers. Les ARH

ont eu à cet égard un rôle de coordination et d'impulsion à jouer et il serait dès lors souhaitable de veiller à ce qu'un référent « télémédecine » soit désigné au sein des agences comme des missions régionales de santé (MRS). En outre, le bilan des actions d'appui à l'investissement en télémédecine engagées dans le cadre des contrats de plan État-région s'avère globalement positif, ces crédits ayant permis de financer plusieurs des exemples d'applications citées précédemment.

Alors que les besoins sont avérés, les freins culturels en voie de régression et que la loi du 13 août 2004 a constitué une avancée historique pour la télémédecine, par la mise en place d'un cadre légal, quelles actions doivent dès lors être envisagées afin de donner l'impulsion nécessaire à l'indispensable développement de la télémédecine ?

Il convient, dans un premier temps, de poursuivre la réflexion sur les enjeux déontologiques et éthiques de la télémédecine, en concertation avec les instances représentatives des professionnels. Les MRS devront définir rapidement les orientations relatives à l'évolution de la répartition territoriale des professionnels de santé et auront un rôle important à jouer en matière de développement des réseaux, en cohérence avec les schémas régionaux d'organisation sanitaire. Les hôpitaux pourraient également être incités à désigner un correspondant télémédecine en leur sein et à intégrer cette question dans leur projet d'établissement.

Pour créer un environnement propice au développement de la télémédecine, la formation continue des professionnels de santé pourrait également être améliorée dans ce domaine. Il convient à cet égard de rappeler que le projet de loi de finances pour 2005 prévoit de financer à hauteur de 4,7 millions d'euros le fonctionnement des conseils nationaux de la formation médicale continue (FMC). Cette question s'inscrit par ailleurs dans le cadre de la problématique plus générale du transfert des compétences entre les professions, dans la mesure où les médecins disposent de la possibilité de déléguer toutes les tâches techniques n'exigeant pas leur qualification.

Quant au problème de l'absence de reconnaissance des actes télémédicaux, qui a été évoqué à de nombreuses reprises au cours des auditions, deux pistes de réflexion pourraient être envisagées : la codification de ces actes et leur rémunération, à travers par exemple un mécanisme de surcotation, ainsi que leur prise en compte au sein des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC), qui font l'objet d'un financement spécifique dans le cadre de la mise en œuvre de la tarification à l'activité.

En conclusion, la rapporteure pour avis a proposé à la Commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la santé pour 2005.

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

Le président Jean-Michel Dubernard a salué la qualité de l'exposé de la rapporteure pour avis, tout en exprimant à nouveau le souhait que les rapporteurs se consacrent davantage à la présentation de la partie thématique de leur rapport, qui est en l'occurrence très intéressante.

Mme Catherine Génisson a tout d'abord souligné que ce rapport ouvre des pistes de réflexion intéressantes concernant la question de la démographie médicale, qui constitue un problème de santé majeur auquel les mesures incitatives ne répondent qu'imparfaitement. Les professionnels de santé sont en effet à la recherche d'une meilleure qualité de travail, qui passe notamment par le développement du travail en équipe et l'émulation qu'il est à même de susciter. A cet égard, la télémédecine constitue une approche féconde, qui s'est d'ailleurs déjà développée dans de nombreuses régions, notamment le Nord - Pas de Calais. Elle nécessite toutefois des compétences aussi bien au niveau de l'émetteur que du récepteur dans la chaîne d'informations et elle est par ailleurs tributaire de la durée de transmission des données. En outre, si la télémédecine s'avère intéressante pour éviter des transferts inutiles quand elle s'opère d'hôpital à hôpital, dans un processus de compétence ascendante, son efficacité en milieu rural est plus incertaine en raison notamment du problème précédemment évoqué des compétences des professionnels de santé.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a pour sa part estimé que la télémédecine se développe souvent là ou les ARH sont convaincues de son utilité, en soulignant que ces applications sont particulièrement efficientes lorsqu'elles s'insèrent dans un réseau de soins. Or des interrogations existent quant à l'avenir du financement de ces réseaux, s'agissant en particulier des aides accordées par le Fonds d'aide à la qualité des soins de ville (FAQSV).

Il serait par ailleurs utile d'avoir des précisions sur le financement du plan Alzheimer, annoncé par le ministre de la santé et de la protection sociale, ainsi que l'état d'avancement du plan gériatrique.

Après avoir félicité la rapporteure pour avis pour la qualité de son rapport, **M. Marc Bernier** a rappelé l'importance que revêt le plan national de lutte contre le cancer, en soulignant qu'en 2003 seuls quarante départements avaient mis en place un dispositif de dépistage organisé du cancer du sein. En tout état de cause, il apparaît nécessaire de veiller à la généralisation de ces programmes de dépistage sur l'ensemble du territoire mais également d'accroître le taux de participation des femmes et de procéder à une évaluation de ce dispositif.

La question de la démographie médicale est primordiale et concerne aussi bien les territoires ruraux que les zones montagneuses et péri-urbaines, médecins libéraux comme hospitaliers. Afin de proposer une offre équitable de soins sur l'ensemble du territoire, il convient de favoriser le travail en équipe, mais il semble que le développement de la télémédecine se heurte essentiellement aux inégalités liées au parc de lignes ADSL et aux incertitudes juridiques concernant les conditions d'engagement de la responsabilité médicale.

M. Gérard Bapt a estimé que ce projet de budget confirme le désengagement de l'État en matière d'investissement hospitalier. La couverture médicale universelle est également victime de ces coupes claires puisque ses crédits diminuent de près 300 millions d'euros, alors même qu'il s'agit là d'un dispositif qui devrait relever de la solidarité nationale, s'agissant en particulier de l'acquisition de l'aide à la complémentaire santé.

M. Bernard Perrut a proposé de rapprocher les enjeux présentés par le développement de la télémédecine avec les conclusions des troisièmes états généraux sur le cancer, réunis la semaine dernière, afin de mettre en exergue les inégalités sociales qui demeurent en matière de traitement du cancer, en souhaitant que la télémédecine contribue à mieux dépister le cancer dans les zones reculées.

Après avoir salué la qualité du rapport précité de M. Jean Dionis du Séjour et de M. Jean-Claude Etienne au nom de l'OPESCT, **M. Jean-Pierre Door** a rappelé que la télémédecine est d'ores et déjà opératoire en de nombreux points du territoire. Au-delà des questions liées aux compétences des professionnels de santé, le Conseil national de l'ordre des médecins doit avant tout statuer sur la question de la responsabilité médicale. La télémédecine représente l'avenir en matière de diagnostic et de coordination des soins : dès lors, si les crédits du FAQSV ont pu financer en effet de tels projets par le passé, des crédits spécifiques et identifiés sont sans doute nécessaires aujourd'hui.

En réponse aux différents intervenants, **Mme Bérengère Poletti**, **rapporteure pour avis,** a apporté les précisions suivantes :

– Il est vrai que les aides attribuées par le FAQSV ne sont pas toujours facilement mobilisables, s'agissant en particulier des projets faisant intervenir des hôpitaux. S'il est vrai que ces crédits ne sont pas pérennes, il faut toutefois saluer le fait que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 a prévu de doubler sa dotation annuelle mais également de proroger sa durée de vie d'un an.

– Le problème des compétences des professions de santé ne semble pas constituer le principal obstacle au développement de la

télémédecine. En réalité, ces freins semblent davantage de nature juridique et financière.

– Tous les départements n'avaient pas mis en place des programmes organisés de dépistage du cancer du sein alors qu'ils ont des effets très positifs. C'est pourquoi l'État a « recentralisé » cette compétence afin de renforcer l'efficacité de ce dispositif.

– Il est tout à fait légitime que l'assurance maladie contribue au fonds de financement de la CMU et, dans tous les cas, ça ne l'est pas moins que le financement de la réduction légale du temps de travail par l'assurance maladie sous la précédente législature.

– Enfin, la télémédecine pourrait également s'avérer riche de promesses en matière de dépistage du cancer. Il s'agit là d'une petite révolution car jusqu'à ce jour l'exercice de la médecine reposait sur un rapport de proximité qui est aboli par internet.

En conclusion, **le président Jean-Michel Dubernard** a souligné que la réussite de la télémédecine repose avant tout sur la qualité du recueil des données initiales.

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

*

La Commission a enfin examiné pour avis, sur le rapport de **Mme Geneviève Levy, les crédits des personnes handicapées pour 2005**.

Mme Geneviève Levy, rapporteure pour avis, a indiqué avoir étudié dans son avis le processus de décentralisation des interventions en faveur des personnes handicapées. Préalablement, elle a appelé l'attention de la Commission sur trois points.

– Tout d'abord, concernant l'allocation pour adultes handicapés (AAH), la quasi-totalité des associations représentatives des personnes handicapées dénonce l'écart croissant entre l'évolution de l'AAH et celle du SMIC. Aujourd'hui l'AAH représente 58 % du montant du SMIC net (39 heures).

Il n'est sans doute pas opportun d'aligner l'AAH sur le SMIC comme l'Assemblée nationale l'a décidé en première lecture du projet de loi sur les personnes handicapées. En effet, le projet de loi crée la prestation de compensation qui offrira une aide pour la prise en charge des dépenses supplémentaires entraînées par le handicap selon des tarifs fixés en fonction de la nature de ces dépenses et permettra ainsi de réserver l'AAH à la couverture

des frais nécessités par la vie courante. En outre, un abattement sur le revenu d'activité pour le calcul de l'AAH est prévu.

Néanmoins des progrès devraient être faits en faveur de deux catégories d'allocataires de l'AAH : les adultes qui, en raison de leur handicap, n'ont aucune perspective d'embauche professionnelle et dont l'horizon financier se résume jusqu'à l'âge de 60 ans à la perception de l'AAH à taux plein ; les adultes accueillis ou placés dans un établissement social, médico-social ou de santé, qui ne touchent qu'un reliquat de l'AAH, souvent qualifié de « reste à vivre », égal à 12 % de l'AAH.

– Par ailleurs, beaucoup d'associations entendues par la rapporteure pour avis se sont inquiétées de l'évolution des concours de l'État pour le financement des structures d'accueil pour enfants et adultes handicapés alors que leurs charges s'accroissent fortement et de façon néfaste pour les personnes handicapées. Une tarification à la personne selon son handicap pourrait éviter cette dérive.

En outre, alors que les progrès de la médecine permettent de prolonger très significativement la vie des personnes atteintes de handicaps graves, la programmation des créations de places dans les établissements accueillant des adultes risque de se révéler très insuffisante pour le traitement de ces personnes, parmi lesquelles doivent être signalés les autistes.

Enfin, les établissements souffrent également d'une pénurie de personnels qualifiés. La contrainte des 35 heures et les restrictions budgétaires ont conduit les associations gestionnaires à recruter des personnes non diplômées.

– Le troisième point concerne les créations de places. Le gouvernement a élaboré un plan de création de 40 000 places sur 2003-2007 dans les établissements accueillant des personnes handicapées. Le rythme de création de places sera ainsi doublé par rapport à la période 1998-2002.

Pour 2005, les crédits permettront de créer 1 250 places en services d'éducation spéciale et de soins à domicile, 2 500 en maisons d'accueil spécialisées ou en foyers d'accueil médicalisé et 1 250 dans les services médico-sociaux. Concernant les centres d'aide par le travail, la loi de finances pour 2004 a ouvert les crédits pour la création de 3 000 places supplémentaires. Le même effort sera reconduit en 2005, mais la création des 3 000 places sera financée par un concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Enfin, 2 500 places nouvelles en ateliers protégés sont annoncées par le gouvernement.

La rapporteure pour avis a ensuite abordé l'action décentralisée en faveur des personnes handicapées.

Depuis la loi fondatrice du 30 juin 1975, l'État a été considéré comme l'initiateur, le coordinateur, l'ordonnateur et le banquier du soutien aux personnes handicapées. Indéniablement, son action a porté ses fruits en permettant la mise en place de normes d'accessibilité, des aides financières et humaines et des structures de soutien aux enfants et adultes handicapés, dans leur vie courante, à l'école, au travail ou dans des établissements spécialisés. Il a également apporté une assistance aux associations.

Cependant, les lois de décentralisation ont, à partir du 1er janvier 1984, confié aux collectivités locales, et tout particulièrement au département, des missions primordiales en matière de soutien aux personnes handicapées par le transfert de compétences étatiques en matière d'action sociale et médico-sociale.

Depuis vingt ans, les conseils généraux et leurs présidents ont ainsi su développer, dans la limite de leurs moyens, des politiques actives, novatrices et proches des besoins des personnes handicapées. En 1999, avant la réforme de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées, les dépenses d'action sociale des départements représentaient 54 % de leurs budgets de fonctionnement alors qu'elles mobilisaient seulement 48 % de leurs crédits de fonctionnement en 1984. Le département apparaît en effet comme l'échelon le mieux adapté pour la gestion de la perte d'autonomie qui exige une connaissance des besoins courants des demandeurs, qui ne peut être acquise que par la proximité, et une réponse adaptée à l'environnement de l'allocataire.

L'avis budgétaire présente les principales mesures de décentralisation intervenues depuis 2001. Les principes de gestion décentralisée des personnes âgées doivent pouvoir inspirer la politique en faveur des personnes handicapées car, en matière de personnes handicapées, l'action du département reste encore en retrait par rapport à la place conservée par l'État et surtout la sécurité sociale.

Le vote en seconde lecture du projet de loi sur les personnes handicapées a permis au gouvernement de faire adopter une dizaine d'articles additionnels mettant en place une nouvelle organisation des structures de soutien aux personnes handicapées. Ce dispositif confie une mission de gestion de proximité au département sous la direction du président de son conseil général : il élaborera avec les personnes handicapées leur projet de vie, définira leurs besoins, attribuera les aides directes aux personnes, coordonnera les établissements et services à destination des personnes handicapées hors ceux dont la tarification est établie par l'État. Le département disposera à cette fin de deux instances nouvelles : la maison départementale du handicap et la Commission des droits et de l'autonomie, les Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) étant dissoutes. Le département recevra les dotations de la Caisse nationale de solidarité pour

l’autonomie CNSA).

Par ailleurs, le préfet de région aura la responsabilité de la programmation financière des créations de places dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux destinés aux personnes handicapées, au moyen d’un « programme interdépartemental de prise en charge des handicaps et de la perte d’autonomie ».

Enfin, la CNSA assurera, au nom de l’État, mais avec la participation de tous les acteurs du secteur, et notamment les associations, la coordination nationale des moyens mobilisés sur le territoire en faveur des personnes handicapées. La caisse traduira en dotations régionales limitatives l’objectif annuel de dépenses d’assurance maladie des établissements des services sociaux et médico-sociaux de sécurité sociale et des établissements de santé dispensant des soins de longue durée et hébergeant des personnes dépendantes, cet objectif étant fixé par le Gouvernement en fonction du vote du Parlement en loi de financement de la sécurité sociale. Elle sera donc la garante de l’unité de la politique en faveur des personnes handicapées et de l’égalité de traitement financier des territoires.

Plus précisément, les missions de la CNSA consisteront notamment à :

– fournir les moyens financiers aux départements pour verser l’AAH et la prestation de compensation ;

– répartir entre les régions et les départements l’enveloppe des crédits de l’assurance maladie résultant de l’ONDAM médico-social qui sont destinés aux personnes âgées et aux personnes handicapées ainsi que le produit de la contribution de la journée de solidarité, les préfets de région étant chargés de répartir les crédits entre les conseils généraux et les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ;

– expertiser les grilles et barèmes des handicaps et dépendances et évaluer les besoins individuels ; à cette fin, la CNSA sera dotée d’un conseil scientifique qui mènera des recherches.

Le gouvernement n’a donc pas, pour l’heure, retenu la proposition de MM. Briet et Jamet de confier au département la maîtrise de la tarification des établissements et des services médico-sociaux accueillant des personnes handicapées, quand bien même le financement de ces établissements par l’État et la branche maladie de la sécurité sociale aurait subsisté, le département pouvant bénéficier d’un transfert de gestion.

Le processus de décentralisation paraît donc inachevé. Le département devrait pouvoir maîtriser complètement les prestations fournies par les établissements et services pour personnes âgées dépendantes

(établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes, services de soins infirmiers à domicile), pour enfants handicapés (services de soins et d'éducation spéciale à domicile, instituts médico-éducatifs, instituts de rééducation) et pour adultes handicapés (foyers d'accueil médicalisé, maisons d'accueil spécialisées, centres d'aide par le travail). Il s'agirait d'un ensemble cohérent.

Les pouvoirs de planification du préfet de région, proposés par le gouvernement afin de garantir l'égalité des territoires, peuvent se révéler inutiles à l'expérience, l'équilibre entre les départements se faisant mécaniquement par le relèvement des investissements des conseils généraux des départements les plus en retard et par une péréquation budgétaire par la CNSA.

En conclusion, la rapporteure pour avis a proposé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des personnes handicapées pour 2005.

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

Après avoir relevé que le rapport présenté par Mme Geneviève Levy contenait des points positifs, **Mme Martine Carillon-Couvreur** a fait les remarques suivantes :

– En dépit de l'augmentation du nombre de places dans les établissements médico-sociaux accueillant des personnes handicapées annoncée par le gouvernement, ceux-ci continuent de rencontrer des difficultés. Il semble bien en effet que la politique du gouvernement consiste plus en un redéploiement des places existantes que dans une véritable création de places, notamment pour les enfants lourdement handicapés. De la même façon, l'augmentation du nombre de places dans des centres adaptés pour les adultes handicapés doit faire l'objet des garanties nécessaires, d'autant plus que certaines personnes – adultes handicapés âgés, autistes, polyhandicapés – n'ont pas d'autre choix, étant donné leur handicap, que de vivre dans de telles structures.

– Il n'existe à ce jour aucune certitude quant à la mise en place des maisons départementales du handicap. Les COTOREP et les Commissions départementales de l'éducation spéciale attendent des moyens supplémentaires pour pouvoir organiser l'accueil, l'évaluation et l'orientation des personnes handicapées dans de bonnes conditions.

– Il serait opportun de réactiver les schémas départementaux qui, par le passé, ont permis d'évaluer les besoins des structures à destination des personnes handicapés et ont ainsi facilité une meilleure répartition des places sur le territoire. Aujourd'hui, ces schémas sont en panne et les projets sont dans l'attente. Les associations de personnes handicapées attendent des éclaircissements sur ce point.

– L'intégration scolaire des enfants handicapés fait certes l'objet d'un affichage d'une volonté politique mais, sur le terrain, les emplois jeunes qui assuraient cette mission n'ont pas tous été remplacés.

M. Jean-François Chossy a approuvé le travail effectué par la rapporteure pour avis : l'avis budgétaire présenté est très argumenté et les propositions qui y sont formulées vont dans le sens d'un progrès pour les personnes handicapées. Plus généralement, on constate que la politique en faveur des personnes handicapées s'oriente autour de trois dates qui, toutes, portent la marque du Président de la République, M. Jacques Chirac : 1975, 1987 et, bientôt, 2005. Trois interrogations subsistent néanmoins :

– Où en est le financement de l'accueil temporaire des personnes handicapées dont il n'est pas fait mention dans le rapport ?

– L'annonce de la création de 40 000 places supplémentaires dans les structures d'accueil des personnes handicapées dans les cinq années à venir tient-elle compte des besoins nés du rapatriement des Français handicapés actuellement hébergés dans des centres belges sur des fonds publics français ?

– Si la revalorisation de l'AAH ne parviendra sans doute jamais à ce que l'allocation atteigne le montant du SMIC, quelle dépense budgétaire représente la proposition, très constructive, de revalorisation présentée par la rapporteure pour avis en faveur des personnes handicapées dans l'incapacité de travailler et des bénéficiaires du *« reste à vivre »* ?

Mme Paulette Guinchard-Kunstler s'est étonné que le rapport ne mentionne pas la crise de l'emploi et surtout de la formation dans les établissements accueillant des personnes handicapées alors même qu'il présente bien les problèmes de financement des dépenses en personnel. Un rapport récent du Conseil économique et social sur la formation des personnels des établissements médico-sociaux montre en effet que ces établissements sont victimes soit d'une baisse de leurs effectifs, soit d'une baisse de la qualité de leurs personnels liée au développement du recrutement de ceux que l'on nomme des *« faisant fonction »*, deux éléments qui contribuent à rendre peu attractifs les métiers de la prise en charge des personnes handicapées. Il conviendrait que la Commission mette l'accent sur cette situation de déficit de formation des personnels. Le schéma national établi il y a cinq ans constitue d'ailleurs un excellent dispositif qu'il conviendrait de réactiver.

Par ailleurs, la revalorisation de l'AAH doit être poursuivie et l'analyse de la rapporteure est pertinente. Les parlementaires sont désormais confrontés à une obligation de résultat.

Enfin, si la prestation de compensation constitue indéniablement une bonne mesure, son financement est mal assuré, d'autant plus qu'aucune évaluation des besoins n'a réellement été menée.

Alors que vient de se tenir le 9 octobre dernier la journée nationale du handicap, **M. Bernard Perrut** a tenu à rappeler les quatre principales attentes formulées par les associations de personnes handicapées : l'égalité de traitement entre les valides et les personnes handicapées ; l'existence d'un droit à compensation dont il importe de mieux préciser le contenu ; l'accessibilité généralisée, notamment pour la scolarisation des enfants handicapés ; la mise en place de maisons départementales du handicap dont il faudrait rapidement définir le statut.

Aux différents intervenants, la rapporteure pour avis a apporté les éléments de réponse suivants :

– Le gouvernement s'est engagé à publier avant la fin du mois de juin 2005 les décrets d'application de la loi en cours d'adoption, dont celui concernant l'organisation des maisons départementales du handicap.

– L'accueil temporaire des personnes handicapées, le sort des personnes handicapées actuellement hébergées en Belgique et la revalorisation de l'AAH sont en effet des préoccupations majeures pour les personnes handicapées et pour la majorité qu'il convient de relayer au mieux auprès du gouvernement.

– Sur la question du financement de la prestation de compensation, la représentation nationale dispose, à ce jour, de peu d'informations. Toutefois, il est d'ores et déjà acté que 635 millions d'euros provenant des recettes tirées de la suppression d'un jour férié affectés à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie viendront abonder ce financement. En revanche, aucune étude chiffrant les besoins n'a été présentée à la rapporteure pour avis.

Suivant l'avis de la rapporteure pour avis, la Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption des **crédits des personnes handicapées pour 2005**.

* *
*

Mercredi 3 novembre 2004

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

Le président Jean-Michel Dubernard a présenté une communication relative à la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS).

La mise en place de cette mission d'évaluation et de contrôle résulte des dispositions introduites à l'article L. 119-1 du code de la sécurité sociale par la loi du 13 août dernier relative à l'assurance maladie. Elle s'inscrit dans le droit fil du souhait exprimé par le président Jean-Louis Debré de voir se développer l'activité de contrôle du Parlement, volonté déjà exprimée sous la présidence de M. Laurent Fabius. La MECSS s'inspirera d'ailleurs dans ses règles de fonctionnement de la mission d'évaluation et de contrôle mise en place sous la présidence de ce dernier au sein de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

Ses règles de fonctionnement, validées par le bureau de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, prévoient une co-présidence par un député de la majorité et un de l'opposition, ainsi qu'une représentation plutôt paritaire que proportionnelle des groupes puisque la mission devrait compter 6 députés du groupe UMP, 6 du groupe socialiste, 3 du groupe UDF et 3 du groupe des député-e-s communistes et républicains. Tous les membres de la MECSS seront membres de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales mais les membres des autres commissions pourront assister aux réunions de la MECSS, notamment le rapporteur pour avis de la commission des finances sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Ces membres seront désignés avant la fin de l'année par la commission, sur proposition des groupes, pour l'année civile suivante.

Trois ou quatre thèmes d'étude seront retenus chaque année après consultation de la Cour des comptes. Il s'agit de retenir des thèmes susceptibles de donner lieu à des travaux efficaces et s'inscrivant en parfaite complémentarité avec ceux menés au sein de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances. S'agissant de ceux qui pourraient être retenus pour l'année à venir, sans préjuger de décisions qui appartiendront à la MECSS, deux thèmes semblent d'ores et déjà émerger : le premier découle de l'engagement pris à l'égard de Mme Paulette Guinchard-Kunstler de mener une réflexion sur la gestion et le financement des établissements pour personnes âgées dans le cadre de la MECSS plutôt que de créer une mission d'information sur ce sujet ; le second, fruit du calendrier mais aussi d'une exigence de fond, porte sur la réforme des lois organiques relatives aux lois de

financement de la sécurité sociale et à l'articulation de celles-ci avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

La MECSS devrait se réunir une fois par semaine, le jeudi matin. Ses débats seront ouverts à la presse et au public – hormis les réunions de délibération sur les conclusions de la MECSS qui auront lieu à huis clos et sans compte rendu et seront ensuite soumises à la commission pour autorisation de publication du rapport – et les membres de la Cour des comptes auront la possibilité d'assister aux réunions. Une rencontre avec le président de la Cour des comptes la semaine prochaine permettra de mieux préciser les modalités de la collaboration avec cet organisme. Il est à noter que la MECSS sera d'emblée dotée de réels moyens puisqu'elle disposera de crédits pour réaliser des études et d'un personnel qui lui sera dédié. On ne peut que souligner le caractère novateur et exigeant que revêt la création de cette mission d'évaluation et de contrôle.

Mme Cécile Gallez a demandé si, outre l'assiduité requise par la tenue des réunions, il serait attendu des membres de la MECSS qu'ils effectuent des déplacements et contrôles.

Le président Jean-Michel Dubernard a rappelé que les rapporteurs sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui pourront être membres de la MECSS, disposent de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place et que plus généralement les travaux de la mission se traduiraient par des auditions, des missions et l'appel à des organismes publics ou privés pour procéder à des études.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a souligné que le sujet de la gestion et du financement des établissements pour personnes âgées constitue, par-delà son caractère fondamental, un thème parfaitement adapté à la nature même de la MECSS.

*

La commission est ensuite passée à l'examen pour avis, sur le rapport de **M. Maurice Giro, des crédits du travail et de l'emploi pour 2005**.

M. Maurice Giro, rapporteur pour avis des crédits du travail et de l'emploi, a tout d'abord rappelé la masse considérable que constituent les crédits du travail et de l'emploi. Il s'agit en effet de plus de 32 milliards d'euros, essentiellement constitués de crédits d'intervention du titre IV sur lesquels existe une vraie marge de manœuvre alors qu'une grande part du budget de l'État est absorbée par les charges liées à la dette et les crédits de personnel. Les 30 milliards d'euros de crédits d'intervention du budget du travail représentent 40 % de l'ensemble des crédits d'intervention du budget général de l'État. Ce budget s'inscrit par ailleurs en augmentation puisque, à

périmètre constant, les crédits du travail progressent en 2005 de 1,8 %. En outre, la prise en compte de l'instauration d'une surtaxe de 0,06 % sur la taxe d'apprentissage, qui entraîne une réduction de la dotation de formation professionnelle de l'État aux régions, conduirait, à structure constante, à une hausse de 2,4 % des crédits du travail.

Les enjeux s'attachant aux crédits du travail sont particulièrement élevés et l'exercice 2005 en donnera une bonne illustration avec le début de l'application du plan de cohésion sociale, qui prévoit la programmation de 1 420 millions d'euros correspondant aux différentes mesures contenues dans ce plan. Celles-ci témoignent d'une politique ambitieuse en matière d'insertion et d'aide à l'accompagnement, avec l'amélioration de la couverture sociale des bénéficiaires du revenu minimum d'activité, la création de contrats d'avenir et de contrats d'accompagnement dans l'emploi, l'amélioration du dispositif des contrats-initiative emploi ainsi qu'une prolongation de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE). Sont également prévues dans ce plan une remobilisation des différents acteurs du service public de l'emploi, ainsi qu'une réponse plus adaptée aux besoins spécifiques des publics prioritaires que sont par exemple les jeunes et les personnes handicapées. On ne peut que louer l'effort de simplification réalisé dans le domaine des contrats aidés puisque ceux-ci passent de sept à quatre et que sont clairement affirmées les priorités s'attachant à ces contrats : retour à l'activité, promotion de l'emploi dans le secteur marchand, démarche de proximité et continuité entre les anciens et les nouveaux dispositifs.

Il faut garder à l'esprit la dégradation de la situation de l'emploi dans certains quartiers. Dans les zones urbaines sensibles (ZUS), qui représentent 8 % de la population française, le taux de chômage atteint 25 %, le double du taux national. Ce taux recouvre lui-même des situations extrêmes : dans 10 % des ZUS, le taux de chômage dépasse 39 %. Dans l'ensemble des ZUS, 40 % des jeunes sont au chômage.

Les différents dispositifs existants pour faciliter l'accès à l'emploi comme par exemple les missions locales, le programme de trajectoire d'accès à l'emploi (TRACE) ou les contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) se sont révélés décevants pour faire diminuer le chômage des jeunes. Il convient donc de réorienter la politique de l'emploi comme se propose de le faire le plan de cohésion sociale.

Le gouvernement estime à 800 000 environ le nombre de jeunes qui sortent du système scolaire sans qualification en cinq ans. Le plan de cohésion sociale a donc pour objectif de réinsérer ces jeunes par trois voies : 350 000 à travers l'affirmation d'un droit à formation ; 350 000 par une formation d'alternance ; 100 000 par la création d'une filière d'entrée spécifique dans la fonction publique en alternance.

Le projet de loi institue un régime nouveau d'accompagnement des jeunes en difficulté à la charge de l'État et dont la mise en œuvre relèvera des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et des missions locales. La particularité de ce dispositif est de prévoir des référents pour accompagner les jeunes et d'organiser cet accompagnement avec un fort ancrage territorial pour tenir compte des réalités locales de l'emploi. Ce dispositif sera financé en 2005 par :

– 66 millions d'euros pour financer 2 500 postes de référents et de coordonnateurs ;

– 75 millions d'euros pour la création d'un fonds d'insertion professionnelle pour les publics les plus en difficulté ;

– 32 millions d'euros pour permettre à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) de créer des plateformes des vocations pour améliorer l'orientation des jeunes et organiser des tests de mise en situation pour détecter des aptitudes professionnelles.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit une mesure nouvelle de 52 millions d'euros pour financer des allocations intermédiaires versées aux bénéficiaires du CIVIS.

Le projet de loi de cohésion sociale prévoit aussi une réforme de l'apprentissage. L'objectif poursuivi est de faire passer en cinq ans le nombre moyen d'apprentis de 360 000 à 500 000. L'apprentissage apporte en effet une réponse très adaptée aux besoins de qualification puis d'insertion professionnelle des jeunes. Les principaux axes de la réforme sont : la revalorisation du statut de l'apprenti et l'atténuation de la limite d'âge, l'amélioration des conditions de formation durant les contrats et la réforme du système du financement afin de le rendre plus transparent et plus incitatif. Le coût pour l'État de la réforme de l'apprentissage est évalué à 0,6 milliard d'euros à l'horizon 2009.

Le projet de loi de cohésion sociale comporte aussi une réforme du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprises, dit contrat jeune. Afin d'augmenter la proportion de bénéficiaires sans aucune qualification, aujourd'hui d'environ 20 %, le montant du soutien de l'État aux employeurs sera désormais modulé en fonction du niveau de formation du jeune recruté.

Pour favoriser l'insertion des jeunes, il convient de lutter plus efficacement contre les discriminations à l'encontre des jeunes, tout particulièrement ceux issus de l'immigration ou habitant dans des quartiers difficiles. On peut saluer les initiatives déjà entreprises notamment la charte de la diversité, signée le 22 octobre dernier par laquelle trente–cinq grandes entreprises se sont engagées à pratiquer des recrutements diversifiés pour

promouvoir des jeunes issus de l'immigration, ainsi que la mobilisation d'universités et de grandes écoles.

En ce qui concerne l'action de l'État, le déploiement des politiques de la ville, l'effort exceptionnel de construction, de rénovation et de redynamisation économique permis par la loi de rénovation urbaine du 1er août 2003, enfin la mise en place prochaine de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité constituent des éléments forts. Pour ce qui est de l'emploi, le plan de cohésion sociale propose une réforme profonde en s'appuyant sur les communes, les intercommunalités et le tissu économique local. En effet, on sait combien le parrainage des jeunes et le démarchage patient des chefs d'entreprise par les acteurs locaux obtiennent des résultats. Ce plan suscite beaucoup d'espoirs ; il ne faut pas les décevoir. Il convient donc de se mobiliser et de veiller à ce que la programmation financière soit bien respectée pour que la politique de l'emploi ait des moyens suffisants pour atteindre ses objectifs.

En conclusion, le rapporteur pour avis a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du travail et de l'emploi pour 2005.

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

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié le rapporteur pour avis d'avoir centré son propos sur le thème particulier de l'emploi des jeunes issus des quartiers sensibles, sujet particulièrement d'actualité.

Après avoir salué le travail du rapporteur pour avis, **M. Jean-Paul Anciaux** a indiqué que la création des maisons de l'emploi devait être encouragée. Cette mesure permettra de partir du terrain et de réunir les acteurs locaux de l'emploi tels que les entreprises, les membres des chambres consulaires, les partenaires sociaux. L'insertion professionnelle est en effet facilitée si la politique de l'emploi part des bassins d'emploi et est fondée sur des mesures pragmatiques. Une telle politique a été menée avec succès en Bourgogne.

Il paraît cependant indispensable d'évaluer l'efficacité des dispositifs d'insertion, ce travail devant être effectué par une structure extérieure garante d'une démarche totalement objective. Les missions locales seront-elles intégrées au service public de l'emploi (SPE) ? Il convient en tout cas de reconnaître le rôle essentiel de ces structures de proximité dans l'accueil des jeunes en difficulté. Concernant l'apprentissage, s'il faut saluer la réforme annoncée, il n'en demeure pas moins que le problème de l'orientation en amont n'est pas résolu. L'apprentissage est encore trop souvent perçu comme une filière d'échec et beaucoup reste à faire pour valoriser cette orientation qui

offre pourtant de réelles possibilités d'accès à l'emploi durable. Il conviendrait d'améliorer la coordination entre les centres de formation d'apprentis et l'éducation nationale, qui ont trop tendance à se jalouser, ce qui contribue à la mauvaise image de l'enseignement professionnel. Quant au contrat emploi jeune en entreprise, il va être conforté, ce qui est une mesure positive, mais la réforme proposée est discutable. Moduler l'aide accordée à l'employeur selon le niveau de formation du jeune rendrait le système encore plus complexe sans inciter réellement à embaucher les moins qualifiés.

Mme Cécile Gallez s'est félicitée de ce budget dont le taux de progression de 1,8 % démontre l'importance aux yeux du gouvernement. La réforme de l'apprentissage est très positive, de même que la création des maisons de l'emploi, qui permettront de mieux accueillir les demandeurs d'emploi. L'essentiel est d'avoir une politique de proximité afin d'accueillir les personnes en difficulté de manière conviviale. La question de l'emploi des salariés âgés est également importante. Il faut promouvoir le cumul emploi-retraite car la présence de seniors dans l'entreprise permet d'avoir une continuité d'expérience et d'assurer la mémoire des entreprises. Le travail des personnes handicapées doit également être encouragé et il faudrait augmenter le nombre de places en centres d'aide par le travail (CAT) même si des problèmes budgétaires limitent cette possibilité. Ce budget va dans le bon sens et doit donc être voté.

M. Gaëtan Gorce a également salué la qualité du travail du rapporteur pour avis, mais a indiqué qu'il serait beaucoup moins enthousiaste que les orateurs précédents qui semblent méconnaître la dégradation des budgets de l'emploi depuis deux ans. Ce budget ne traduit en effet aucune rupture par rapport à la politique antérieure de la majorité actuelle.

Les effets d'annonce du plan de cohésion sociale ne donnent pas lieu a des mesures concrètes et traduisent mal la supposée prise de conscience de la dégradation de la situation de l'emploi. On parle de mesures financières importantes mais en réalité il ne s'agit que de redéploiements de crédits. Les seules mesures nouvelles s'élèvent à 128 millions d'euros ou à 264 millions d'euros si on prend en compte les subventions d'investissement. On est loin du compte par rapport au milliard d'euros annoncé !

Il faut déplorer la baisse des crédits pour les chômeurs de longue durée et pour les publics particulièrement en difficulté. Comment ne pas s'insurger contre la baisse des crédits d'insertion par les contrats aidés et contre le transfert des crédits du CIVIS ?

Le « plan Borloo » a suscité de grandes attentes, mais l'absence de mesures concrètes risque de générer une grande insatisfaction. Il faut en finir avec cet empilage de mesures sans cohérence pour élaborer une véritable

politique de l'emploi territorialisée avec une véritable coopération des acteurs locaux. L'ANPE et l'UNEDIC doivent se mobiliser pour mettre en œuvre une politique d'accueil adaptée des chômeurs. Cette politique de l'emploi devrait être coordonnée avec une politique économique plus globale qui permettrait de relancer l'emploi grâce à une politique favorable à la croissance. Le groupe socialiste émet donc un avis extrêmement négatif sur ce projet de budget.

M. Bernard Depierre s'est étonné de la confusion entre le traitement social du chômage et le traitement actif de l'emploi. La France compte 26 % de jeunes de 18 à 26 ans sans emploi alors même qu'ont été mis en œuvre des programmes comme TRACE (trajet d'accès à l'emploi). Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) et le revenu minimum d'activité (RMA) ne marchent pas. Ce n'est pas la création de 300 maisons de l'emploi avec une dotation de 120 millions d'euros qui résoudra le problème, car il s'agit d'une technocratie supplémentaire. Il aurait fallu réunir en un site unique tous les efforts mis en œuvre en faveur de l'emploi des jeunes.

Il faut trouver des solutions pour l'emploi durable par un accompagnement fort de l'apprentissage, par le parrainage et par la formation des tuteurs. Le projet de loi de finances ne contient aucune mesure en faveur de l'emploi des seniors qui pourraient être ces tuteurs. Pour avoir 500 000 jeunes en apprentissage, il faudrait aussi réformer l'école. Des centaines de milliers d'emplois ne trouvent pas preneurs dans le bâtiment, l'hôtellerie, la restauration, l'aide à la personne, *etc*. Pour renverser cette situation il faudrait supprimer la limite d'âge pour l'apprentissage.

En outre, les décrets d'application de la loi pour l'initiative économique, dite loi Dutreil, ne sont toujours pas publiés un an après sa promulgation.

La politique en faveur de l'emploi des jeunes ne devrait pas diviser les hommes politiques, mais le fait est que l'on empile encore une fois des mesures dans lesquelles personne ne peut se retrouver, y compris les fonctionnaires en charge de l'emploi.

M. Bernard Perrut a estimé que le budget de l'emploi traduit la démarche volontariste du gouvernement en faveur de l'emploi ; il est indissociable de l'action menée depuis deux ans, qui a permis de créer des entreprises, de valoriser le travail en augmentant le SMIC horaire et d'offrir aux jeunes des contrats dans les entreprises. Le point fort de ce budget est l'accompagnement de 800 000 jeunes vers l'emploi. La situation de l'emploi des jeunes de 15 à 24 ans est en effet préoccupante en France : leur taux d'emploi est de 30 % alors qu'il est de 39 % en Europe ; 230 000 jeunes sont au chômage ; 500 000 sortent sans diplôme des écoles.

Les missions locales ne semblent pas constituer la structure la mieux adaptée pour soutenir la formation. Les maisons de l'emploi rendent compte en revanche d'un nouvel état d'esprit et d'une nouvelle méthode de travail visant à rassembler tous les acteurs en faveur de l'emploi et à associer les élus locaux sur une plate–forme de travail commune.

Enfin, le projet de loi de cohésion sociale doit se traduire par la mise en place d'une assise territoriale pour l'emploi. A cette fin, il est nécessaire qu'il reconnaisse et conforte ce qui est déjà en place : les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et la centaine de comités de bassin d'emploi constituent de bons outils.

L'objectif est que le maximum de jeunes accèdent à l'emploi. En ce sens, l'accompagnement des jeunes par les contrats aidés est utile, mais il doit déboucher sur leur insertion dans le monde des entreprises et la société.

M. Michel Liebgott a tout d'abord souligné que si le plan de cohésion sociale soulève à l'évidence de nombreux espoirs, il n'est pas exempt du risque de redite par rapport à d'autres plans mis en œuvre pour relancer l'emploi. Or quel est le constat ? Depuis plus de deux ans, le chômage connaît une augmentation croissante et la politique de l'offre engagée prioritairement par le gouvernement se traduit par la diminution du pouvoir d'achat de nos concitoyens, entraînant du même coup la baisse de la production et de l'emploi. De surcroît, le gouvernement a supprimé de nombreux dispositifs d'aide à l'emploi non-marchand destinés aux jeunes. Ceux-ci présentent pourtant de nombreux avantages, en particulier dans les zones urbaines sensibles, car certains jeunes y rencontrent des difficultés majeures d'insertion dans la vie active, en raison notamment de la discrimination et du fait que les entreprises ne souhaitent pas les recruter. C'est précisément pourquoi des contrats aidés ont été mis en place afin d'offrir une transition vers l'emploi en entreprise.

S'il demeure encore virtuel, dans la mesure où il n'a pas encore été discuté et adopté par le Parlement, le plan de cohésion sociale pourrait cependant être une session de rattrapage pour l'emploi, dès lors que les crédits nécessaires à sa mise en œuvre seront effectivement prévus. Mais l'expérience du passé ne plaide pas en faveur du gouvernement. Par exemple, dans les zones urbaines sensibles, les collectivités locales n'ayant pas toujours les moyens de prendre le relais de l'État, des emplois aidés, notamment d'adultes-relais, ont ainsi été supprimés alors même qu'ils avaient suscité de grands espoirs pour des populations fragilisées. De même, s'agissant de même des maisons de l'emploi, il faut rappeler que des ateliers de recherche de l'emploi existaient d'ores et déjà et qu'il aurait été davantage pertinent de les renforcer. Pour ce qui est des jeunes, le développement de l'apprentissage ne constitue pas la solution miracle qui permettra de remédier à toutes les difficultés. Les emplois jeunes sont souvent critiqués ; il faut pourtant souligner qu'il s'agit avant tout

d’une voie de passage vers l’emploi qui permet aux jeunes de s’insérer dans la vie professionnelle.

En conclusion, le gouvernement ne peut pas espérer édifier une nouvelle politique efficace alors qu’il a déconstruit pendant plus de deux ans ce qui existait pour promouvoir l’emploi : l’essentiel est aujourd’hui de voter des crédits à la hauteur des besoins avant de dresser un bilan d’ici quelques années.

Le président Jean-Michel Dubernard a précisé que ce débat pourrait avoir lieu dès la semaine prochaine, dans le cadre de l’audition de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l’emploi, du travail et de la cohésion sociale, sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Après avoir félicité le rapporteur pour la qualité de son rapport, **M. Francis Vercamer** a déclaré reconnaître dans ce projet de loi le pragmatisme qui caractérise M. Jean-Louis Borloo, par opposition au dogmatisme qui a parfois présidé à la mise en œuvre des dispositifs antérieurs.

Trois points positifs méritent en particulier d’être soulignés : la relance des emplois aidés dans le secteur non-marchand, qui présentent un caractère essentiel dans certaines zones géographiques, telles que celles sinistrées par la crise de l’industrie textile, même s’il faut garder à l’esprit qu’il s’agit là d’une passerelle vers un emploi durable ; la poursuite de l’allègement des charges sociales, que le groupe UDF propose de transférer intégralement vers une « TVA sociale » afin de mettre à contribution les importations ; la simplification du dispositif d’insertion professionnelle, qui constitue une première étape intéressante.

En revanche, ce projet de loi de finances soulève plusieurs réserves, liées tout d’abord au fait qu’il s’agit davantage d’un budget de solidarité que d’une mobilisation forte pour l’emploi, qui s’appuierait sur une politique ambitieuse d’incitation à l’emploi durable. Concernant l’apprentissage, il est par ailleurs étonnant que les entreprises soient pleinement taxées à ce titre dès la première année, alors que la montée en puissance, de 370 000 à 500 000, du nombre de bénéficiaires sera échelonnée sur plusieurs années. Les maisons de l’emploi bénéficient de crédits importants mais, comme il s’agit réellement d’un dispositif pivot dans la mise en œuvre de cette réforme, il apparaît nécessaire d’accroître davantage leur nombre ainsi que leurs moyens de financement. Enfin, le fonds de l’insertion professionnelle des jeunes bénéficie de crédits d’un montant de 75 millions d’euros en 2005, alors que le plan de cohésion sociale prévoit dans le même temps des crédits à hauteur de 100 millions d’euros pour cinq ans.

S’agissant de la réforme de l’allocation de solidarité spécifique, il apparaît contestable d’affirmer, comme le fait le rapporteur pour avis, que la réforme est suspendue, car la majoration qui existait est bel et bien supprimée

pour les nouveaux entrants de plus de 55 ans. Plus généralement, le projet de loi ne comporte aucune disposition en faveur de l'emploi des seniors. Enfin, la « charte de la diversité » peut également susciter un certain scepticisme.

M. Jean-Marie Geveaux a estimé que les mesures proposées vont dans le bon sens, tout en soulignant le caractère préoccupant de la situation des 30 à 40 % de demandeurs d'emploi qui sont très peu qualifiés.

L'apprentissage et les contrats jeunes fonctionnent en définitive assez bien et il faut être prudent en matière de réformes, notamment sur la modulation de l'aide aux employeurs de contrats jeunes.

Il convient plus généralement de se prémunir contre la tentation, qui se présente à chaque nouveau plan, de faire table rase des dispositifs actuels, ce qui ne contribue pas à lisibilité du système des aides à l'emploi et présente le risque de supprimer des outils – tels que les contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), les contrats emploi consolidé (CEC) et les contrats emploi solidarité (CES) – sans proposer des alternatives adaptées aux populations concernées par ceux-ci.

M. Alain Néri a posé quatre questions au rapporteur pour avis :

– Par quels instruments seront remplacés les CES et CEC ?

– Combien de CIVIS et de contrats insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) ont été signés à ce jour ?

– La suppression de la possibilité de remplacer un jeune bénéficiant d'un emploi jeunes n'est-elle pas une mesure scandaleuse ?

– Y a-t-il dans le projet de budget un renforcement des moyens de l'inspection du travail comme l'a laissé entendre M. Gérard Larcher, ministre délégué aux relations du travail, mais dont on ne trouve pas trace ?

M. Denis Jacquat s'est félicité du rapport de M. Maurice Giro mais a fait valoir que, prioritairement, il s'agit de mettre en place un accompagnement individuel des jeunes qui – en raison de leur qualification assez basse, de leur recherche à tout prix d'un contrat à durée indéterminée, voire de leur état d'esprit selon lequel tout leur est dû – sont éloignés de l'emploi et ne parviennent pas à trouver des contrats de travail. Les contrats qu'on leur propose doivent être de relativement longue durée, d'une part pour limiter la charge de la gestion des renouvellements par les collectivités locales, d'autre part pour amener plus facilement les jeunes à l'emploi marchand grâce à une période longue d'emploi aidé. Afin de remplacer les CES et les emplois jeunes, il convient de favoriser les nouveaux contrats fondés sur l'activation des minima sociaux.

M. Denis Jacquat a rappelé que les députés ont été d'accord pour que le dispositif des emplois jeunes soit en vigueur pour une période de cinq ans, les employeurs devant se charger, à l'issue de cette période, de pérenniser ces emplois. On pourrait seulement reprocher aux élus de ne pas avoir reconduit le dispositif pour la génération suivante, en dépit de son coût très élevé.

Mme Henriette Martinez a rappelé que les espaces ruraux emploi formation (EREF), créés en 1995 et transformés en maisons des services publics, accueillent les partenaires sociaux et accompagnent les créations d'emplois depuis plusieurs années ; ils jouent donc le rôle des futures maisons de l'emploi. Le gouvernement et le Parlement seraient donc bien inspirés d'examiner les structures existant en milieu rural, qui de surcroît sont financées par les collectivités territoriales. Que deviendront les maisons des services publics ? Il serait anormal qu'elles ne rentrent pas dans le dispositif proposé par le gouvernement. Il faut les conforter et leur apporter des moyens supplémentaires.

M. Jean-Claude Beauchaud a souligné les problèmes de cohérence que peuvent poser les durées différentes de la formation et du contrat dans certains dispositifs en vigueur. Le dispositif des CES-CEC permet de pérenniser l'emploi ; comment cette articulation sera-t-elle reprise dans les nouveaux contrats mis en place par le plan de cohésion sociale ? Quant aux emplois jeunes, on pourrait utilement étudier la mise en place d'une nouvelle vague.

En réponse aux différents intervenants, **M. Maurice Giro**, **rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

– Les dispositifs équivalents aux maisons de l'emploi qui existent d'ores et déjà seront éligibles aux aides prévues. Il n'y a pas de forme préétablie. Une maison de l'emploi, ce n'est pas quatre murs, c'est un rapprochement entre les entreprises, les différentes collectivités locales ainsi que les missions locales.

– Il est nécessaire de disposer d'une orientation en amont, c'est d'ailleurs la raison pour laquelle il était prévu de décentraliser les centres d'information et d'orientation (CIO). C'est en effet au niveau du terrain que doivent être évaluées les capacités des demandeurs d'emploi : il faut redécouvrir les tests simples d'aptitude professionnelle et orienter les jeunes vers les métiers qui embauchent effectivement.

– Les emplois jeunes disparaissent car ils n'ont rempli que très imparfaitement leur rôle. Les collectivités locales ont logiquement choisi les « meilleurs », qui n'avaient pas vraiment besoin d'un emploi subventionné, en laissant de côté les demandeurs d'emplois les moins qualifiés.

– En ce qui concerne les emplois aidés, leur nombre a connu une baisse constante entre 1999 et 2004, cette baisse est donc imputable aussi à l'ancienne majorité, mais ils vont être relancés avec le plan de cohésion sociale.

M. Gaëtan Gorce a rétorqué que la situation de l'emploi entre 1999 et 2002 n'était pas comparable à la situation actuelle qui se caractérise par une nette augmentation du chômage.

M. Maurice Giro, rapporteur pour avis, a ensuite abordé la question de l'accompagnement des jeunes. Les missions locales peuvent se flatter d'avoir accueilli beaucoup de jeunes mais elles ne les ont pas assez suivis après. Les nouvelles mesures visent à créer une véritable dynamique en développant le parrainage et en effectuant un travail de recensement des emplois disponibles et des qualifications émergentes.

M. Alain Néri a rappelé son interrogation sur les dispositifs CIVIS et CI-RMA, précisant que seuls 200 CI-RMA ont été signés.

M. Maurice Giro, rapporteur pour avis, a souligné la difficulté à faire fonctionner des dispositifs d'insertion, citant le volet insertion du RMI. Les problèmes rencontrés sont dus notamment à une insuffisance de travail en amont sur les besoins du marché du travail. La mise en place du CIVIS et du CI-RMA dépend aussi des choix des régions et des départements. Il est vrai que le CIVIS n'est pas opérationnel, mais on est en droit d'attendre des résultats positifs avec le CI-RMA qui est assorti d'une activité professionnelle.

Se félicitant du débat nourri suscité par l'examen pour avis des crédits du travail et de l'emploi, **le président Jean-Michel Dubernard** a souhaité que ces débats se poursuivent lors de l'audition, la semaine prochaine, du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption des **crédits du travail et de l'emploi pour 2005**.

*****

La commission a ensuite examiné pour avis, sur le rapport de **M. Patrick Bloche**, **les crédits de la francophonie et des relations culturelles internationales pour 2005**.

M. Patrick Bloche, rapporteur pour avis des crédits de la francophonie et des relations culturelles internationales, s'est tout d'abord réjoui d'être à nouveau rapporteur pour les crédits de la francophonie et de l'action culturelle – fonction qu'il a occupée sous la précédente législature – auxquels il attache une grande importance.

Après avoir constaté la reconduction d'une année sur l'autre des crédits du ministère des affaires étrangères, à périmètre constant, il a expliqué que son avis ne traite que des crédits de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Cette direction traite de l'aide au développement, dont les crédits augmentent cette année, ainsi que de la francophonie et de l'action culturelle. Pour ce deuxième volet de la politique de la DGCID, on peut déplorer des moyens insuffisants alors que le gouvernement français ne se prive pas de répéter dans les instances internationales combien il est attaché à la francophonie et au rayonnement de l'enseignement du français.

L'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) voit ses crédits réduits de 2,2 %, ce qui confirme une restriction de ses moyens sur une longue tendance. Le choix opéré d'un recrutement massif de professeurs locaux pour remplacer les enseignants expatriés n'a pas été bien maîtrisé et la qualité de l'enseignement s'en ressent. La Cour des comptes a sévèrement critiqué le fonctionnement de l'agence dans son rapport 2003. Des premières mesures de réorganisation ont été adoptées mais le plan de réorientation stratégique est plutôt centré sur l'amélioration de la logistique que sur la modernisation de l'enseignement du français.

Les enfants étrangers ont toujours du mal, faute de places suffisantes à être scolarisés en français et il n'existe aucun plan cohérent pour inciter les bacheliers à s'inscrire dans des universités francophones. Ce défaut de la filière universitaire avait déjà été souligné il y a plus de huit ans sans qu'aucun progrès notable n'ait été accompli depuis. A titre d'exemple, on peut citer le cas de l'université française du Caire qui vient d'être ouverte mais qui a été financée sur des fonds privés.

Certains aspects de ce budget sont positifs comme l'augmentation de 1 million d'euros pour le financement des bourses. De même, les alliances françaises bénéficieront de crédits majorés.

En revanche, comment ne pas s'étonner de la stagnation, c'est-à-dire d'une baisse en euros constants, des crédits accordés à l'audiovisuel extérieur alors même que le Président de la République, M. Jacques Chirac, présente la création d'une chaîne internationale de télévision comme une ardente obligation ! C'est pourquoi il a paru intéressant de refaire le point sur ce dossier qui n'est pas finalisé et qui fait l'objet de discussions entre le ministère de la culture et le ministère des affaires étrangères. Le rapport Brochand a perturbé le travail réalisé par la mission d'information parlementaire présidée par M. François Rochebloine. Alors qu'en France un consensus existe pour dire que notre pays devrait disposer d'un média audiovisuel international, pour faire entendre une voix différente de celles des médias anglo-saxons, il a semblé utile de se placer du point de vue du récepteur potentiel et d'écouter ses attentes.

Le rapporteur pour avis s'est donc rendu en Égypte, pays où la tradition francophone est très ancienne mais où le bilinguisme est réservé à une élite, pour interroger des téléspectateurs potentiels. Les interlocuteurs rencontrés – journalistes égyptiens, correspondants locaux des médias occidentaux, intellectuels et acteurs des médias égyptiens –se sont tous accordés à dire que l'initiative française est étendue pour permettre la diffusion d'une information pluraliste et faire connaître la France dans sa diversité et non pas seulement comme la nation de la haute couture. Les différents interlocuteurs ont insisté sur la nécessité de transcender la barrière linguistique et ont considéré que le message à transmettre est plus important que la langue utilisée. Recourir au français ne permettrait de toucher qu'une minorité alors que l'objectif est d'atteindre une large partie de la population, notamment la jeunesse fortement marquée par les messages antioccidentaux de la chaîne Al Jazira. Le choix de l'arabe median paraît donc nécessaire même si des programmes peuvent être diffusés en français, notamment pour l'apprentissage de la langue par les enfants.

Cette chaîne devrait être un canal chargé d'expliquer les prises de position de la France, comme par exemple sa conception de la laïcité et la récente loi sur les signes ostensibles dans les établissements scolaires qui a été très mal perçue dans les pays musulmans. Ce média pourrait être aussi une sorte de chaîne civique pour encourager les pays non démocratiques à moderniser leur vie politique et à réfléchir sur des thèmes comme les droits de l'homme ou l'État de droit. Une attente très forte a aussi été exprimée pour l'organisation de débats sur des sujets de société qui permettraient un dialogue entre civilisations et éviteraient ainsi un repli identitaire.

Cette chaîne doit réfléchir à son positionnement car l'offre de chaînes satellitaires est actuellement pléthorique et de multiples initiatives sont prises pour conquérir de nouveaux publics. C'est ainsi qu'Al Jazira cherche à lancer une chaîne sportive et une autre en anglais. EuroNews, malgré un premier échec, a l'intention de lancer une diffusion en arabe.

Il faut donc réfléchir à la stratégie audiovisuelle de la France alors que les crédits publics sont aujourd'hui saupoudrés pour financer de multiples structures sans réelle efficacité. TV5 apparaît comme trop institutionnelle et pas vraiment française, Arte est perçue comme réservée à une élite, tandis que CFI n'a qu'une influence indirecte par la mise à disposition de programmes francophones à des télévisions étrangères.

Une évolution est apparue depuis le projet initial de chaîne d'information internationale : on s'oriente maintenant non plus vers une chaîne globale à diffusion mondiale, mais vers plusieurs chaînes transnationales à diffusion régionale avec d'étroits partenariats avec les médias locaux. Le choix du canal de diffusion n'est pas neutre en termes budgétaires et pour l'audience

de la chaîne ; il semble utile de chercher à organiser une diffusion satellitaire mais aussi de négocier avec les états locaux l'obtention d'un canal hertzien, ce qui permettrait une diffusion plus économique et plus populaire. L'objectif est de créer un effet de synergie, cette chaîne de télévision devant démultiplier l'effet de sensibilisation à la culture française créé par l'enseignement du Français et le rayonnement des centres culturels.

En conclusion, **M. Patrick Bloche, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il s'en remettait à la sagesse de la commission quant au choix d'émettre un avis favorable ou défavorable à l'adoption des crédits de la francophonie et des relations culturelles internationales pour 2005.

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

M. Marc Bernier a souligné que le sujet abordé par le rapporteur pour avis intéresse l'ensemble des commissaires. Les crédits de la francophonie sont en effet importants pour le rayonnement linguistique de notre pays et l'on peut s'interroger également sur l'intérêt porté à un projet de télévision française d'information internationale non seulement dans les pays arabes mais aussi en Amérique latine et en Asie du sud-est. La chaîne Al Jazira ne peut être prise comme modèle et CNN inonde déjà les réseaux internationaux. C'est pourquoi cette chaîne française serait un outil important dans le cadre de la diversité culturelle.

M. Alain Néri a déploré l'insuffisance des crédits mis à la disposition de l'enseignement français à l'étranger. Il est nécessaire de renforcer les moyens dont disposent ces établissements qui subissent la concurrence des écoles anglophones. L'augmentation du nombre de bourses en faveur des étudiants étrangers constitue un élément satisfaisant du budget pour 2005.

Le président Jean-Michel Dubernard a salué la démarche du rapporteur pour avis, qui a choisi un angle d'attaque bien défini afin de défendre la francophonie et s'est rendu sur place pour mesurer les attentes. On doit se réjouir de l'augmentation du nombre de bourses en faveur des étudiants étrangers qui peut permettre le retour d'étudiants en provenance notamment d'Amérique latine, en particulier dans le domaine de la médecine, dont l'absence est préjudiciable au développement de la francophonie et de la francophilie.

Tous les facteurs de rayonnement de la France dans les domaines du sport, de la recherche voire de la mode doivent être mobilisés, afin que cette chaîne soit une véritable vitrine de notre pays. Enfin, il serait intéressant de connaître la tonalité des propos du responsable de l'université américaine du Caire sur ce projet audiovisuel.

En réponse aux différents intervenants, **M. Patrick Bloche**, **rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

– Il est nécessaire de rationaliser l'enseignement du français à l'étranger, qui a d'ailleurs fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes. Un équilibre doit être recherché entre le nombre de professeurs expatriés et de professeurs locaux.

– La DGCID fait l'objet de nombreuses mesures de régulation budgétaire.

– Les établissements scolaires français à l'étranger assurent toujours l'enseignement destiné aux enfants français expatriés mais de moins en moins celle des enfants étrangers.

– Il n'existe pas de chaîne cohérente de l'enseignement du français à l'étranger en raison du manque d'établissements supérieurs alors qu'il y a tout intérêt à former des décideurs francophiles.

– Il faut se réjouir de l'augmentation de 1 million d'euros des bourses, qui doit permettre à la France de combler son retard accumulé au cours des années 90 en matière d'accueil d'étudiants étrangers.

– La chaîne d'information internationale doit avoir une vocation généraliste comme l'ont indiqué tous les interlocuteurs rencontrés au Caire.

– La question de la langue doit être dépassée car le message est plus important que la langue ; le sous-titrage peut être employé afin de toucher le plus vaste public possible.

– Contrairement aux espaces hispanophones ou lusitanophones, l'espace francophone est organisé.

– Cette chaîne doit être présente au Moyen-Orient ainsi qu'au Maghreb, ce qui est tout à fait possible puisqu'un satellite couvre cette zone. Il est nécessaire de trouver un idiome arabe standard afin de toucher les différentes populations de cette zone.

– Dans la mesure où il est important pour des raisons démographiques évidentes de toucher un public jeune, les programmes doivent comprendre des divertissements ainsi que du sport.

– Il est tout a fait envisageable d'adapter ce projet de chaîne aux différentes zones géographiques, Amérique Latine ou Asie du sud-est, en développant des partenariats locaux et en ayant recours à la diffusion satellitaire et hertzienne.

M. Céleste Lett a rappelé l'importance de la francophonie en Allemagne et a souhaité que l'enseignement de l'allemand se fasse de manière plus précoce pour combler le retard vis-à-vis de nos voisins.

M. Patrick Bloche, **rapporteur pour avis**, a souligné que l'action de la DGCID n'est pas principalement axée sur l'Union européenne. La rationalisation du réseau consulaire peut permettre de dégager des crédits pour relancer l'action culturelle. Le projet de chaîne française d'information internationale doit apporter un plus par rapport à la chaîne allemande d'information internationale jugée trop culturelle.

Le rapporteur pour avis s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a émis un avis *favorable* à l'adoption des **crédits de la francophonie et des relations culturelles internationales pour 2005**.

*****

La commission a enfin examiné pour avis, sur le rapport de **M. Céleste Lett**, **les crédits des anciens combattants pour 2005**.

Après avoir souligné l'intérêt qu'il a pris à écouter les différentes associations, **M. Céleste Lett, rapporteur pour avis des crédits des anciens combattants**, a précisé qu'il a placé son travail dans la continuité de celui des acteurs ayant œuvré au profit du monde combattant, en particulier en Alsace-Moselle.

Le budget des anciens combattants est en augmentation de 0,14 %, pour un montant total de 3 394,9 millions d'euros. Naturellement, ce résultat prend en compte l'effet de mesures passées, mais il convient de le saluer dans la mesure où il représente un infléchissement par rapport à une tendance négative qui prévalait depuis dix ans. Il faut aussi rappeler que l'augmentation des crédits sociaux de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) traduit l'impérieuse nécessité d'assurer la solidarité nationale.

Il importe dans un premier temps de revenir sur les principales mesures affectant l'évolution des crédits du projet de loi de finances pour 2005.

Certaines correspondent à des décisions prises antérieurement au présent projet : ainsi, l'attribution de la carte du combattant au titre de l'Afrique du Nord aux combattants ayant passé quatre mois sur les territoires d'Afrique du Nord se traduit, pour son extension en année pleine, par des crédits à hauteur de 3 millions d'euros pour 20 000 cartes supplémentaires et donc 20 000 retraites du combattant nouvelles. De plus, l'effet de l'extension en année pleine de l'augmentation des pensions des veuves d'invalides pensionnés à hauteur de 15 points rencontre la satisfaction des associations d'anciens combattants, même si d'autres efforts doivent encore être fournis. Enfin, l'augmentation de 1,95 % de la subvention de l'État à l'Institution nationale

des invalides ainsi que la signature d'un projet d'établissement et la préparation d'un contrat d'objectifs et de moyens contribuent à la pérennisation de cette institution.

Mais le budget comprend aussi des mesures entièrement nouvelles. Il en va ainsi de l'augmentation de 3,8 % des crédits sociaux de l'ONAC, pour un total de dépenses sociales ainsi porté à 12,6 millions d'euros. De même la publication du décret du 27 juillet 2004, prolongement du décret du 13 juillet 2000, permet l'attribution d'une rente ou d'un capital aux orphelins des victimes de la barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale, dans le respect de l'engagement du Président de la République pris dès le mois de mai 2002 à la suite du sentiment d'injustice causé par le décret de juillet 2000. Il est vrai que ces crédits ne relèvent pas au sens strict du budget des anciens combattants mais des crédits du Premier ministre : c'est, quoi qu'il en soit, le budget de l'ensemble de la Nation qui consacre ainsi un effort important à ces orphelins.

Des chantiers nouveaux sont également ouverts. En application de l'article 122 de la loi de finances pour 2004, un rapport a été établi sur les anciens combattants et leurs veuves âgés de plus de soixante ans ayant des ressources inférieures au SMIC, en réponse à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour le budget des anciens combattants de 2004, M. Patrick Beaudouin. Sans doute cette enquête s'est-elle heurtée à des difficultés d'ordre méthodologique. Mais les mesures d'expérimentation qui vont être proposées – dans deux départements – par M. Patrick Beaudouin pour l'année à venir permettront de poursuivre cet effort. Par ailleurs, un médiateur, M. Christian Gal, inspecteur général des affaires sociales, a été nommé pour l'étude de la question de la prise en compte du mécanisme de bonification de pension de retraite dit de la « campagne double » pour les anciens combattants d'Afrique du Nord. Un rapport d'étape sera publié dans les prochaines semaines, avant la parution d'un rapport définitif en 2005.

Certes, certaines questions sont encore en suspens.

On ne peut que déplorer que l'engagement gouvernemental de porter à 48 points d'indice de pension militaire d'invalidité le niveau de la retraite du combattant n'ait pas été tenu. C'est la raison pour laquelle un amendement sera défendu, tendant à l'augmentation d'un point de cet indice, de manière à amorcer cette évolution – étant entendu qu'il est souhaitable que le gouvernement relaye cette initiative en reprenant l'amendement. Cette mesure est d'autant plus importante que 1,4 million de personnes est concerné.

Le relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant constitue un autre sujet de préoccupation. Une première

augmentation a permis de porter ce plafond de 115 à 122,5 points d'indice. Mais la question posée est aussi, dans un contexte économique difficile, celle de la nécessité de faire des choix.

Il faut encore améliorer les remboursements des soins aux pensionnés et mutilés de guerre : ces remboursements n'ont en effet pas toujours été honorés ces deux dernières années et l'État procède actuellement à une régularisation de cette situation. Est souhaitable également la prise en charge de l'intégralité des soins et appareillages au titre du droit à réparation.

S'agissant de la réparation au titre de la Seconde Guerre mondiale, il convient de distinguer plusieurs situations :

– les incorporés de force dans l'armée allemande ;

– les incorporés de force dans les formations paramilitaires RAD et KHD (*Reichsarbeitsdienst* et *Kriegshilfsdienst*), qu'ils aient été combattants ou non : il faut rappeler les difficultés d'indemnisation de ces derniers, qui se heurtent au refus – illégitime – de la fondation Entente franco-allemande au motif que ses statuts y feraient obstacle et qu'il revient au gouvernement de procéder à une telle réparation ;

– les 225 « fléchards » (combiné du nom de la commune de la Flèche, lieu d'un camp de prisonniers, et de la condition du « bagnard »), dont une cinquantaine de survivants, méritent également une indemnisation : ces déserteurs de l'armée allemande, alsaciens ou mosellans, qui s'étaient cachés pour échapper à l'enrôlement dans l'armée ennemie, n'ont eu pour récompense à l'arrivée des troupes de libération américaines sur le sol français que l'emprisonnement – le rapporteur pour avis a d'ailleurs déposé il y a deux ans avec M. Alain Marty une proposition de loi sur cette question préoccupante, malheureusement sans résultat.

Dans un deuxième temps, **le rapporteur pour avis** a présenté le thème retenu pour l'avis budgétaire : la politique de mémoire, l'un des trois piliers, avec la solidarité et la réparation, de l'action en faveur du monde combattant.

De manière générale, le monde combattant a exprimé une satisfaction totale à l'égard des différentes commémorations de l'année 2004. L'action dynamique de l'ensemble des acteurs de la politique de mémoire doit être soulignée : Haut Conseil de la mémoire combattante, direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la défense, ministère délégué aux anciens combattants, ONAC et collectivités locales, pour n'en citer que quelques-uns.

La diminution apparente des crédits consacrés à la politique de mémoire s'explique par l'existence d'engagements à ce titre dans les budgets des années précédentes, engagements qui continuent à produire leurs effets aujourd'hui.

Conserver la mémoire est une nécessité. A cet effet, il faut saluer les initiatives que constituent la construction du centre européen du résistant-déporté dans le système concentrationnaire nazi, à proximité immédiate de l'ancien camp de concentration de Natzveiler-Struthof en Alsace, la poursuite des travaux du mémorial de l'Alsace-Moselle, à Schirmeck, dans la vallée de la Bruche ainsi que la rénovation de l'exposition permanente française dans l'enceinte de l'ancien camp de concentration d'Auschwitz.

Il est aussi important de fêter la mémoire : à cet égard une « journée de la mémoire combattante » pourrait être instituée, par exemple le 11 novembre, pour faciliter, à cette occasion, la transmission des valeurs défendues lors des différents combats – sans remettre en cause pour autant l'existence des autres journées commémoratives. La valeur pédagogique d'une telle journée serait forte. En effet, la mémoire, si elle doit être conservée, gagne également à être partagée.

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

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

M. Bernard Perrut a souligné que ce budget apporte trois motifs de satisfaction : l'indemnisation, au titre du décret du 27 juillet 2004, des orphelins des victimes de la barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale, l'extension en année pleine, d'une part, des dispositions relatives à l'attribution de la carte du combattant aux combattants ayant passé quatre mois sur les territoires d'Afrique du Nord et, d'autre part, de celles relatives à l'augmentation des pensions des veuves d'invalides pensionnés.

Trois préoccupations subsistent malgré tout : la revalorisation de la retraite de combattant, le relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant et le nécessaire développement des chemins de mémoire. Sur ce dernier point, les liens doivent être renforcés entre les budgets du tourisme, de la culture et celui, bien faible, des anciens combattants.

M. Georges Colombier a félicité le rapporteur pour avis de l'objectivité de ce rapport, très complet par ailleurs. Le thème choisi pour la deuxième partie est important. Il convient en effet de profiter du fait qu'il existe encore des survivants pour enregistrer leurs souvenirs. C'est un travail de

mémoire essentiel. Les associations nationales sont très attentives à ce point, ainsi qu'aux autres points abordés par le rapporteur pour avis, concernant l'indemnisation effective des victimes de la barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale, l'abaissement à quatre mois de service pour bénéficier de la carte du combattant au titre de l'engagement en Afrique du Nord ou encore la prise en charge des cures thermales.

Le budget ne comporte certes pas autant de mesures nouvelles qu'il serait souhaitable, mais il assume pleinement les engagements financiers du gouvernement, notamment pour ce qui est du financement de l'ONAC et de l'augmentation de ses crédits sociaux, ou encore du versement des pensions aux veuves d'invalides pensionnés. Il conviendrait par contre de réfléchir à l'octroi d'une allocation de solidarité pour les veuves les plus démunies. Il s'agirait d'un geste fort en faveur d'un droit à la réparation plus effectif.

S'agissant de la politique de mémoire, M. Hamlaoui Mekachera, ministre délégué aux anciens combattants, a demandé à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la défense de recueillir de manière systématique l'ensemble des témoignages avec l'aide des associations.

Il aurait été important de revaloriser la retraite du combattant, ne serait-ce que d'un point, afin d'amorcer un mouvement de hausse. Il aurait également fallu agir sur la question de la prise en compte de la campagne double pour le calcul des droits à retraite des anciens combattants d'Afrique du Nord, le relèvement du plafond majorable de la rente mutualiste d'anciens combattants ou la simplification du mécanisme dit du « rapport constant ». Enfin, il faudrait songer aux anciens combattants de la guerre du Golfe, afin qu'ils puissent bénéficier, sur les mêmes critères, des avantages dits de la « campagne double » ou de l'attribution de la carte du combattant dès lors qu'ils ont été engagés pour une durée de quatre mois.

Enfin, il faut souligner l'importance de la question des incorporés de force, évoquée par le rapporteur pour avis.

M. Alain Néri a estimé que si, l'année dernière, le budget était en trompe-l'œil, cette année, il constitue une tromperie. On ne peut croire à la hausse annoncée de 0,14%, qui est, encore une fois, une manipulation budgétaire. La plupart des mesures prises en 2004 n'entrant pas immédiatement en application, les crédits prévus sur le budget de l'année dernière n'ont pas été utilisés et ne seront pas reportés – qu'il s'agisse de la mesure d'extension de l'attribution de la carte du combattant ou de l'augmentation du niveau des pensions des veuves d'invalides pensionnés. Il y a donc une perte sèche de 15 millions d'euros de crédits. En prenant en compte l'inflation, le budget baisse en fait de 3 à 3,5 %.

Par ailleurs, cette année est la première année sans mesure nouvelle au bénéfice du monde combattant. Pourtant, le gouvernement avait promis la revalorisation de la retraite du combattant de 33 à 48 points. On sait qu'un point vaut 16 millions d'euros et que le ministère des finances est réticent à accepter ce type de mesures. Mais il aurait fallu engager un processus progressif, comme sous la précédente législature. C'est de cette manière que la durée d'engagement pour pouvoir bénéficier de la carte du combattant a été progressivement réduite. De même, la rente mutualiste a bénéficié de revalorisations annuelles régulières, jusqu'au dernier changement de gouvernement. Si l'actuel gouvernement avait suivi cette méthode, il aurait tenu les engagements.

Aujourd'hui, le ministre est condamné à augmenter la retraite de 5 points s'il veut porter, d'ici la fin de la législature, donc en trois ans, son niveau de 33 points à 48 points d'indice de pension militaire d'invalidité. Cela représenterait une dépense de 80 millions d'euros. Il est indécent de demander une hausse d'un point. Les anciens combattants ne réclament pas une obole mais le respect de leurs droits.

Par ailleurs, l'allocation différentielle pour les anciens combattants chômeurs, accordée sous certaines conditions, est aujourd'hui en perte de vitesse, la plupart des allocataires étant à la retraite. Il serait donc possible de récupérer des financements sur ces crédits.

Certes, l'ONAC voit ses crédits augmenter mais, les années précédentes, cette augmentation était déjà réalisée, grâce à la réserve parlementaire – ce que semble déplorer aujourd'hui le rapporteur pour avis. Or ces augmentations sont particulièrement nécessaires au regard notamment des besoins en personnels de l'ONAC. Par ailleurs, l'avenir de l'ONAC au-delà de 2007, date de fin du contrat d'objectifs et de moyens, n'est pas garanti, alors que le nombre des bénéficiaires est en augmentation. Il convient que le ministère de la défense conserve la tutelle de cet organisme, M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la santé et de la protection sociale, ayant d'ailleurs clairement refusé l'adossement de l'ONAC à son ministère.

Concernant les orphelins, les mesures prises sont bonnes mais il conviendrait de veiller à ne pas créer une difficulté liée au périmètre de la mesure. Si les orphelins de résistants morts dans les camps sont bien concernés, il faut également envisager la possibilité d'inclure les orphelins de déportés dont les parents sont morts peu de temps après leur retour des camps.

S'agissant de la mémoire, la baisse des crédits est dommageable en cette année de célébration du soixantième anniversaire du 8 mai 1945, date de capitulation du régime nazi. C'est une date à honorer, en souvenir des combats de la résistance pour la liberté et la restauration de la République. Les

jeunes générations doivent se le rappeler. Cette date est également importante car elle a été suivie de très nombreuses avancées sociales, qui correspondaient à la mise en œuvre du programme du Conseil national de la résistance.

Le silence assourdissant du rapporteur pour avis sur la date de la journée d'hommage aux « morts pour la France » pendant la guerre d'Algérie et les combats du Maroc et de la Tunisie est déplorable. Le choix du 5 décembre est une insulte pour les anciens combattants d'Afrique du Nord, contrairement à la date du 19 mars qui aurait dû être retenue.

M. Patrick Baudouin a regretté l'absence de revalorisation de la retraite du combattant.

Par ailleurs, le Parlement a évoqué l'an dernier la question d'une « allocation différentielle » au profit des plus défavorisés, adoptant à l'article 122 de la loi de finances pour 2004 un amendement tendant à ce que soit réalisé un rapport sur les anciens combattants et leurs veuves âgés de plus de soixante ans ayant des ressources inférieures au SMIC. Cette étude s'est heurtée à des difficultés tenant au recensement des besoins. C'est pourquoi deux tests pourraient être menés au sein de deux services départementaux de l'ONAC sur les allocataires potentiels ayant un revenu inférieur au SMIC ainsi que sur les veuves susceptibles d'en bénéficier, de façon à identifier concrètement les besoins.

Par ailleurs, l'absence de remboursement régulier par l'Etat des soins au titre du droit à réparation crée des difficultés pour certains anciens combattants invalides qui, en conséquence, se sont vus parfois refuser une prestation de soins par les praticiens non remboursés. Il convient donc de veiller à la régularisation budgétaire – déjà engagée – en cette matière.

Il faut se féliciter des efforts accomplis en faveur de la mémoire. La totalité des grands événements seront célébrés en 2005, y compris le grand retour des prisonniers, la libération des camps nazis et la capitulation du 8 mai. De plus, la notion de « mémoire familiale » émerge ; il faut la soutenir.

En dernier lieu, il est indispensable de créer un lieu unique de la mémoire combattante. Il convient également d'être attentif au devenir des archives. L'ouverture d'un grand centre de la mémoire combattante doit être favorisée, à l'heure de la réforme du service historique des armées.

Le président Jean-Michel Dubernard a approuvé l'évocation de la mémoire des familles : le succès actuel du film de Jean-Pierre Jeunet *« Un long dimanche de fiançailles »* en témoigne.

Aux différents intervenants, **M. Céleste Lett, rapporteur pour avis**, a apporté les éléments de réponse suivants :

– Contrairement à ce qui a été avancé, le budget des anciens combattants est, en masse, en réelle augmentation par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2004 et cela compte non tenu des crédits destinés au financement de l'indemnisation des orphelins des victimes de la barbarie prévue par le décret du 27 juillet 2004. Cette situation est d'autant plus remarquable qu'elle est inédite depuis dix ans.

– De la même façon, il est erroné d'affirmer que le budget des anciens combattants pour 2005 ne contient pas de mesures nouvelles. A l'évidence, l'augmentation de près de 4 % des crédits sociaux de l'ONAC constitue bien une rupture avec les budgets précédents.

– La question de la date de la journée nationale d'hommage aux morts pour la France pendant la guerre d'Algérie et les combats du Maroc et de la Tunisie n'est pas absente du rapport puisque la date du 5 décembre y figure en toutes lettres. Et si d'autres dates – telle celle du 19 mars – n'y figurent pas, c'est tout simplement parce que décision a été prise au niveau de l'État de consacrer le 5 décembre date de commémoration nationale et que, par suite, il appartient à tout démocrate de se conformer à cette décision –, ce qui n'empêche pas les associations de célébrer l'hommage aux anciens combattants à la date de leur choix.

– La préoccupation évoquée l'an passé par le rapporteur pour avis concernant la possibilité de mettre en place une garantie de ressources pour tous les anciens combattants et leurs ayants droit, et qui avait trouvé sa traduction dans la demande d'un rapport au gouvernement inscrit à l'article 122 de la loi de finances initiale, fait l'objet d'une réelle attention de la part du gouvernement. Le rapport demandé est paru et, à bien des égards, le relèvement des crédits sociaux de l'ONAC peut être considéré comme l'amorce d'une réponse. Pour le reste, et compte tenu de la complexité de la mise en place d'un tel dispositif, il est tout à fait envisageable de commencer par une expérimentation sur un ou deux départements.

– Les crédits pour le financement des actions en faveur de la mémoire combattante ne sont pas tous, loin s'en faut, regroupés au sein du budget des anciens combattants. Certains sont inscrits au budget de la défense, d'autres au budget du tourisme, sans compter les sommes importantes consacrées au soutien de telles actions par les collectivités locales. A cet égard, il faut rappeler la signature d'une convention à Lille le 9 février 2004 par M. Hamlaoui Mékachéra, ministre délégué aux anciens combattants, et M. Léon Bertrand, secrétaire d'État au tourisme, destinée à impliquer l'ensemble de ces acteurs dans la mise en œuvre d'un « tourisme de mémoire ».

– L'augmentation du plafond majorable de la rente mutualiste avec l'objectif d'atteindre le seuil des 130 points constitue à n'en pas douter une des préoccupations de la majorité. Toutefois, dans le contexte budgétaire actuel, il est nécessaire de faire des choix et, dans ce cadre, priorité a été donnée cette année à l'augmentation des crédits sociaux de l'ONAC et, par le biais de l'initiative parlementaire, à l'augmentation, même modeste, du niveau de la retraite du combattant.

Puis, la commission est passée à l'examen des amendements.

Après l'article 72

Après que **le rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable, la commission a *rejeté* un amendement de M. Alain Néri visant à abaisser à soixante-dix ans l'âge pour la jouissance de la demi-part fiscale dans le calcul de l'impôt sur le revenu réservé aux titulaires de la carte du combattant.

Après l'article 72 (article L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) : *Augmentation d'un point d'indice de pension militaire d'invalidité de la retraite du combattant*

Puis, la commission a examiné un amendement du rapporteur pour avis visant à augmenter d'un point d'indice le montant de la retraite du combattant.

Considérant que la faiblesse de l'augmentation proposée par le rapporteur pour avis apparentait celle-ci plus à une obole qu'à une véritable mesure en direction du monde combattant, **M. Alain Néri** a indiqué qu'il ne prendrait pas part au vote.

Après que **le rapporteur pour avis** a répondu que l'opposition actuelle aurait eu – si elle l'avait désiré – tout le loisir d'augmenter la retraite du combattant et selon un rythme plus soutenu lorsqu'elle était aux affaires, puisque cette dernière n'a pas été revalorisée depuis 1978, la commission a *adopté* l'amendement.

En conséquence, deux amendements de M. Alain Néri augmentant la retraite du combattant respectivement de quinze et cinq points d'indice sont *devenus sans objet*.

Après l'article 72

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Alain Néri visant à inscrire dans la loi l'engagement du gouvernement à pérenniser l'existence de l'ONAC.

M. Alain Néri a déclaré que le nombre des personnels mis à la disposition de l'ONAC ne cessait de diminuer rendant de plus en plus difficile

l'accomplissement par l'Office des missions très importantes qui sont les siennes.

Après que **le rapporteur pour avis** a rappelé que la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens courant jusqu'en 2007 entre l'Etat et l'office et que l'augmentation pour 2005 des crédits sociaux de l'ONAC constituent des gages suffisants de l'engagement du gouvernement en faveur de la pérennité de cet établissement public, la commission a *rejeté* l'amendement.

Puis, la commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à créer une allocation différentielle au bénéfice des conjoints survivants d'anciens combattants âgés de plus de soixante ans et disposant de revenus inférieurs au SMIC.

M. Alain Néri a indiqué que cet amendement s'inscrit dans le cadre des propositions formulées l'an passé par le rapporteur pour avis, lesquelles avaient fait l'objet d'une demande au gouvernement d'un rapport à l'article 122 de la loi de finances initiale pour 2004.

Après que **le rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Alain Néri visant à substituer dans l'ensemble du corpus législatif et réglementaire au terme « veuve » l'expression « conjoint survivant ».

Après que **le rapporteur pour avis** a indiqué qu'il partage la préoccupation de M. Alain Néri mais que le gouvernement prépare un projet de loi sur ce point, la commission a *rejeté* l'amendement.

De la même façon, la commission a *rejeté* un amendement de M. Alain Néri visant à élargir aux orphelins des résistants et des otages fusillés ou massacrés sur le territoire national le bénéfice de l'indemnisation mise en place par le décret du 27 juillet 2004, après que le rapporteur a déclaré que ces personnes sont d'ores et déjà partie intégrante du champ couvert par le décret.

Puis la commission a *rejeté* deux amendements de M. Alain Néri, le premier visant à instituer le 27 mai, jour de la création du Conseil national de la résistance (CNR), comme journée de la résistance, le second visant à accorder à tous les militaires tombés en Algérie, au Maroc et en Tunisie dans l'accomplissement de leur mission et demeurés fidèles aux institutions républicaines la mention « mort pour la France », **le rapporteur pour avis** ayant indiqué d'une part que sa préférence va prioritairement à l'établissement d'une journée du combattant le 11 novembre, d'autre part que l'attribution de la mention « mort pour la France » répond à des critères précis auxquels il ne peut être dérogé.

Puis la commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à relever le montant du plafond majorable de la rente mutualiste à 130 points d'indice.

M. Alain Néri a déclaré que cet amendement a vocation à encourager le gouvernement à tenir ses engagements.

Après que **le rapporteur pour avis** a déclaré que si cet objectif demeure une préoccupation de la majorité, dans le contexte budgétaire actuel des choix doivent être faits et l'ont été en faveur de l'augmentation des crédits sociaux de l'ONAC et de la retraite du combattant, la commission a *rejeté* l'amendement.

Enfin, la commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à faire porter la mention « AFN » sur les drapeaux des unités combattantes les plus méritantes lors de la guerre d'Algérie.

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable au motif que cette décision a déjà été prise par le gouvernement.

M. Alain Néri s'est déclaré satisfait de voir que la préoccupation qu'il avait déjà exprimée l'an passé dans un amendement trouve enfin son aboutissement, rétablissant de la sorte l'équité entre les différentes générations du feu.

Après que **M. Patrick Beaudouin**, rapporteur pour avis sur les crédits des anciens combattants l'an passé, a rappelé qu'il avait alors émis un avis défavorable à l'adoption d'un amendement identique après avoir obtenu l'engagement de la ministre de la défense, Mme Michèle Alliot-Marie, que soit apportée une réponse à cette question, la commission a *rejeté* l'amendement.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption des **crédits des anciens combattants pour 2005**.

* *
*

Mercredi 3 novembre 2004

Audition de M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, sur le service minimum garanti

Voir le compte rendu de cette audition p.9443

9416

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

Mardi 2 novembre 2004
Présidence de M. Patrick Ollier, président

La Commission a entendu **M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer**, et **M. François Goulard, secrétaire d'État aux transports et à la mer**, **sur les crédits de leur département pour 2005**.

M Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, a indiqué en préambule qu'avec lui, M. Léon Bertrand, ministre délégué au tourisme, M. François Goulard, secrétaire d'État aux transports et à la mer et M. Frédéric de Saint-Sernin, secrétaire d'État à l'aménagement du territoire, construisaient un ministère de proximité, au service des territoires et de nos concitoyens. Mais le ministre a souligné qu'ils s'attachaient aussi à faire le lien avec l'international**,** pour mieux exprimer la vision française, en particulier lorsqu'il s'agissait d'harmoniser les réglementations, mais aussi pour promouvoir notre pays, nos entreprises, nos savoir-faire et nos produits. Le ministre a souligné que les secteurs liés à ce ministère restaient très dynamiques avec presque 4 millions d'emplois et une progression de 10 à 15% sur 6 ans. A lui seul, le BTP a créé 20 000 emplois permanents en 2003, et il en créera presque autant en 2004. Le ministre a insisté sur le fait que le BTP, les transports, le tourisme et la construction aéronautique offraient une très large palette de niveaux de qualifications et une très bonne résistance à la délocalisation, soit par nature, soit grâce à une forte composante technologique.

Le ministre a ensuite montré comment le développement durable devait être intégré très en amont dans toutes les décisions de ce ministère, ce qui implique une évolution au niveau local mais aussi au niveau central, et un resserrement autour de quelques grandes directions. Le ministère sera ainsi doté en 2005 d'une direction générale de la mer et des transports terrestres, qui préservera les spécificités liées aux gens de mer et à la sécurité, mais qui aura une approche réellement intégrée des infrastructures, pour développer les synergies entre le ferroviaire, le fluvial, le transport routier et nos ports. Rappelant que nos ports ont toujours souffert d'être considérés comme des

équipements d'extrémité, coupés de leur hinterland, le ministre a affirmé que cette réforme les plaçait au cœur de la chaîne logistique dans un ensemble international, afin de leur offrir une desserte intérieure efficace et plus respectueuse de l'environnement qui devrait faire d'eux des portes d'entrée de l'Europe.

Rappelant les objectifs de la nouvelle loi organique sur les lois de finances, le ministre a mentionné les expérimentations retenues par le ministère. Il a tenu à préciser que l'évolution du Ministère se faisait avec des moyens financiers globalement stables (16,7 milliards d'euros) et qui pesaient moins sur les finances publiques grâce à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui tire l'essentiel de ses ressources des autoroutes.

Il a ensuite souligné la poursuite des efforts pour maîtriser les effectifs, qui se traduit par 1 404 suppressions nettes sur un total de 7 188 pour l'ensemble des effectifs de l'État, et s'est réjoui que les gains de productivité réalisés par le ministère permettent de contribuer durablement à la maîtrise de la dépense publique, et donnent aussi des marges de manœuvre pour renforcer et redéployer les moyens là où les Français ont de grandes attentes, en particulier en matière de sécurité routière.

Il a ensuite développé la première priorité du ministère, qui est de mieux relier tous nos territoires au reste de l'Europe, physiquement avec les transports classiques, ou numériquement avec le haut débit et la téléphonie mobile. Il a mentionné l'autre priorité qui est de conforter l'attractivité de nos territoires, que ce soit pour les entreprises et l'emploi en général, ou le tourisme en particulier qui constitue un secteur majeur de notre économie, estimant que les transports, et l'urbanisme à une échelle plus fine, sont des éléments clefs pour accompagner ces politiques.

Réaffirmant que le développement durable était au cœur des politiques conduites par son ministère, il a rappelé que la majorité de ses moyens était consacrée aux modes de transports les moins polluants. Il a montré que cette prise en compte du développement durable se traduisait aussi dans l'engagement du gouvernement aux côtés de la SNCF pour sauver le fret ferroviaire et enrayer l'effondrement que tous les acteurs constataient depuis quelques années ; il a souligné que des premiers signaux positifs étaient enregistrés. Après une dotation budgétaire de 1,7 milliard d'euros en faveur du secteur ferroviaire en 2004, le ministre a indiqué que le Gouvernement proposait de reconduire ces crédits en 2005.

Enfin, il a montré comment la politique d'investissement était aussi profondément marquée par le développement durable, en présentant un plan historique d'investissement avec la création de l'AFITF, dont les

ressources seront consacrées pour 75 % au programme le plus ambitieux en faveur des modes de transport ferroviaires, fluviaux et maritimes avec les autoroutes de la mer et qui bénéficiera d'un système de financement pérenne. Il a annoncé que le décret constitutif de l'AFITF serait finalisé cette semaine et que l'Agence serait opérationnelle, comme prévu, dès le 1er janvier prochain.

Il a rappelé que son premier objectif avait été de permettre la construction des grandes infrastructures de transport de demain et des équipements structurants indispensables pour conforter la place de la France comme pivot au cœur de l'Europe élargie, et que l'AFITF était la réponse au problème le plus important qu'il avait trouvé en prenant ses fonctions, puisque l'on pouvait alors estimer à 15 milliards d'euros les promesses non financées, sans calendrier, ou avec des échéances totalement irréalistes. Il a rendu hommage aux nombreux élus et aux experts, dont le travail a abouti à la décision du gouvernement de créer l'AFITF lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre dernier, et remercié le Parlement qui, lors de deux débats très riches, s'était exprimé en faveur d'une politique d'équipement ambitieuse, pour conforter la place de nos régions au coeur d'une Europe élargie, et pour construire une politique de transport durable. Une priorité avait ainsi été donnée aux projets ferroviaires et fluviaux.

Il a ensuite présenté les ressources pérennes directement affectées à l'AFITF, pour financer les grandes infrastructures de transport. Ces ressources, affectées directement par la loi dès cette année, sont constituées par la redevance domaniale autoroutière et les dividendes versés par les sociétés d'autoroutes. Ces dividendes constituent une ressource dynamique qui doit progresser très fortement dans les prochaines années, compte tenu du désendettement programmé des sociétés d'autoroute ; l'agence bénéficiera de 635 millions d'euros en crédits de paiement dès 2005, dont 435 millions d'euros issus des ressources autoroutières, complétés par une dotation en capital de 200 millions d'euros. Ces moyens nouveaux devraient permettre de poursuivre la mise en oeuvre des projets annoncés lors du CIADT du 18 décembre dernier. Ce sont 7,5 milliards d'euros que l'agence apportera d'ici 2012, et 20 milliards au total qui seront mobilisés grâce aux contributions des autres partenaires, privés et/ou publics, territoriaux et/ou communautaires. Ces moyens permettront la mise en oeuvre du plan adopté par le gouvernement, incluant en particulier des lignes ferroviaires à grande vitesse desservant les grandes métropoles, des itinéraires fret, les projets parachevant le réseau autoroutier, le canal Seine-Nord Europe, *FOS 2XL*, *Port 2000* et la mise en place des autoroutes de la mer. Il s'est réjoui de ce que, pour la première fois, l'on sorte d'une situation dans laquelle l'État ne pouvait financer qu'une ligne à grande vitesse à la fois.

Le ministre a ensuite abordé les contrats de plan entre l'État et les régions (CPER), qui présentaient fin 2003 un taux d'avancement d'un peu plus de 45 % pour l'ensemble des ministères, proche de 44 % pour les routes, et moins avancé (27 %) en matière ferroviaire. Il a expliqué ce dernier retard par un démarrage très lent en 2000 et 2001 (4,4 % puis 5,6 %), que la conjoncture budgétaire n'avait pas permis de rattraper. Le Gouvernement a l'intention de mener les contrats de plan à leur terme. La suite donnée à la génération actuelle des contrats de plan, et les actions nécessaires pour répondre aux graves retards pris dès le début, en 2000 et 2001, constituent des sujets majeurs, d'autant que ce ministère est depuis quelques mois devenu aussi le ministère de l'Aménagement du Territoire.

Puis le ministre a insisté sur un autre thème central en matière de transports, la sécurité, priorité permanente, qu'il s'agisse de la lutte contre l'insécurité routière, de la sécurité des transports ferroviaires, de la sécurité de la navigation maritime ou encore de la sécurité aérienne, attentes des Français au quotidien mais également des étrangers visitant la France. Estimant que la sécurité était une affaire de moyens, mais aussi de législation adaptée, et de coopération, il a évoqué la création d'un label pour les compagnies aériennes, exemple d'action pour laquelle la coopération avec les principaux partenaires est déterminante.

En matière de sécurité routière, qui est un des grands chantiers lancés par le Président de la République, il a observé que les progrès réalisés étaient importants mais qu'ils devaient nous inciter à faire encore plus, et à multiplier les efforts. Ces efforts doivent être collectifs et concernent l'État, les collectivités locales, les constructeurs automobiles, de très nombreux autres acteurs, mais surtout chacun d'entre nous comme conducteur.

Il a énuméré les trois orientations sur lesquelles le Gouvernement insistera en 2005, avec en premier lieu la formation à la conduite et à la sécurité routière. Cela se traduira notamment par de nouveaux recrutements d'inspecteurs du permis de conduire avec la création de 65 postes en 2005, en liaison avec le déploiement sur l'ensemble du territoire des nouvelles épreuves de l'examen, ainsi que par des investissements pour l'installation de centres d'examen dignes de ce nom. Le second axe concernera la communication. L'augmentation des moyens de la sécurité routière permettra des actions spécifiques vers des catégories jusqu'alors moins touchées par les campagnes de communication. Enfin, le déploiement des radars automatiques se poursuivra pour atteindre l'objectif des 1 000 appareils installés d'ici la fin de l'année prochaine. Le ministre a annoncé que le gouvernement proposerait, en loi de finances rectificative, de rattacher au ministère de l'Équipement les crédits correspondants au déploiement et au fonctionnement de tous ces radars, soit plus de 100 millions d'euros pour 2005. Plus généralement, il a estimé que

des équipements qui reliaient mieux nos régions au reste de l'Europe et du monde et des systèmes de transport plus sûrs et plus efficaces, étaient autant d'atouts qui confortent la France comme destination privilégiée.

S'agissant du budget de la mer, **M. François Goulard, secrétaire d'État aux transports et à la mer,** a tout d'abord précisé que les aides destinées à soutenir la flotte de commerce, constituées sous la forme d'allègements de charges sociales, seront reconduites en 2005 pour un montant égal à celui de 2004.

Il a indiqué que son ministère avait désiré mettre l'accent sur la formation maritime, afin de conforter l'efficacité d'un système reconnu par tous et constituant un atout pour notre pays.

Il a ensuite expliqué que la sécurité maritime serait l'une des priorités du ministère pour 2005, notamment par le biais du renforcement des moyens destinés au contrôle des navires, mais aussi de la rénovation de la couverture radar dans la Manche.

S'agissant des transports terrestres et fluviaux, il a indiqué que la desserte ferroviaire des ports serait développée, rappelant en outre que la modernisation des installations portuaires mobiliserait en 2005 près de 113 millions d'euros, notamment dans le cadre du projet *Port 2000* et du projet *Fos 2XL*.

Il a en outre indiqué que la modernisation du réseau fluvial mobiliserait désormais annuellement 50 millions d'euros, dans le cadre d'un contrat d'objectifs très novateur entre l'État et Voies Navigables de France (VNF).

Les crédits destinés à soutenir le transport combiné seront maintenus en 2005, ce qui permettra de poursuivre le projet d'autoroute ferroviaire transalpine entre Aiton et Orbassano en Italie, et de maintenir l'aide à l'exploitant.

Il a insisté sur l'importance de l'aide publique au système ferroviaire qui s'élève à près de dix milliards d'euros, comme l'a souligné en juillet 2004 le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances. Soulignant que les moyens consacrés à l'exploitation et à l'entretien du réseau ferré augmenteraient de près de 7 %, il a ajouté que les 2,144 milliards d'euros de crédits qui y seront consacrés en 2005 permettent de relativiser certains propos selon lesquels des trains subissent des ralentissements en raison du mauvais entretien des lignes.

Il a enfin évoqué la réforme de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) réorganisée autour de trois pôles en 2005, l'un consacré à la navigation aérienne, l'autre aux activités de contrôle aérien, et le troisième à

l’exercice des activités régaliennes. Il a indiqué que les crédits précédemment mobilisés dans le cadre du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), seraient intégrés au budget général de l’État, les crédits finançant la dotation de continuité territoriale étant transférés en 2005 au budget du ministère de l’Outre-mer. Il a enfin précisé que la taxe d’aviation civile serait stabilisée au niveau de 2004.

Avant de donner la parole aux rapporteurs, **le président Patrick Ollier** a exprimé son soutien aux efforts accomplis afin de sauver le fret ferroviaire, et a souhaité connaître les perspectives du plan de recapitalisation qui doit intervenir après approbation de la Commission européenne, dans le contexte de l’investiture difficile de la nouvelle Commission.

S’agissant de la mise en œuvre des décisions du Comité interministériel de l’aménagement et du développement du territoire du 18 décembre 2003, il a évoqué les ressources de l’AFITF et en particulier les dividendes versés par les sociétés d’autoroutes. Il a rappelé que le chiffre d’un milliard d’euros avait été évoqué à ce titre en 2003, et a interrogé le ministre sur la réalisation de cet objectif dans le contexte d’ouverture du capital des sociétés d’autoroutes.

Il a ensuite regretté que l’Assemblée nationale ne soit pas encore saisie du projet de loi relatif aux aéroports ; indiquant que M. François-Michel Gonnot en serait très probablement le rapporteur, il a demandé s’il n’était pas possible d’avancer l’examen de ce texte.

Il a enfin souhaité savoir si le Parlement serait tenu informé des décrets sur le statut d’ADP et sur son cahier des charges.

M. François-Michel Gonnot, rapporteur pour avis, a estimé que ce budget était un budget de la vie quotidienne, et souligné qu’il était le premier budget de l’État en matière d’investissement civil, influant ainsi sur l’ensemble de la vie économique. Il a jugé qu’une appréciation globalement positive pouvait être portée sur ce budget, qu’il s’agisse de la poursuite de l’effort en faveur de la sécurité routière, de la relance du transport fluvial, du soutien apporté aux entreprises de transport routier et à la batellerie artisanale face à la hausse des prix du pétrole, ou de la création de l’AFITF.

Il a toutefois regretté que ce budget continue de servir de variable d’ajustement en cours d’année, ce qui complique l’exécution des crédits votés par le Parlement.

S’agissant des services de l’équipement, il a rappelé que d’importants changements devaient intervenir dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, qui prévoit le transfert aux départements d’environ 20 000 km de routes nationales. Il a demandé des précisions sur le

calendrier de mise en œuvre de ce transfert.

En ce qui concerne les personnels, il a indiqué que 30 000 d'entre eux travaillent dans des services qui feront l'objet d'un transfert aux collectivités départementales, et que la loi comporte un certain nombre de dispositions à leur sujet ; précisant que 100 000 euros sont inscrits au PLF 2005 au titre de l'indemnité exceptionnelle de mobilité destinée à accompagner les changements de résidence dans le cadre de la réorganisation des services, il a souhaité connaître les modalités de mise en œuvre de cette mesure et le nombre d'agents concernés en 2005.

Évoquant la question des transports collectifs, il a rappelé qu'en Ile-de-France, la décentralisation du STIF devait intervenir au plus tard au 1er juillet 2005, les charges résultant de ce transfert de compétences devant être compensées par l'État et a souhaité connaître le montant de cette compensation. Il a estimé qu'en province, le désengagement de l'État du financement des transports collectifs engagé l'année précédente devait être accompagné d'une réflexion permettant de dégager des pistes de financement alternatif, notamment dans le cadre des travaux confiés à M. Christian Philip et a souhaité connaître les intentions du Ministre à ce sujet.

Saluant la création de l'AFITF, dont les dividendes versés par les sociétés d'autoroutes constituent une des ressources, il a demandé quel serait l'impact de l'augmentation de capital de la SAPRR (société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône) et de la SANEF (société des autoroutes du nord et de l'est de la France) sur le financement de l'agence.

Il a également demandé au ministre s'il entendait poursuivre l'ouverture du capital des sociétés d'autoroutes, et le cas échéant s'il ne conviendrait pas d'élargir le champ des ressources de l'AFITF.

Par ailleurs, évoquant le financement des liaisons ferroviaires interrégionales après que la SNCF, grâce à la médiation du Ministre, a renoncé à son projet de fermeture de lignes dans le cadre du changement de service, il a demandé des précisions sur le déroulement de la concertation menée par la direction des transports terrestres.

Se félicitant de ce que les projets déclarés prioritaires par le CIADT de décembre 2003 fassent la part belle aux projets fluvio- maritimes et aux projets ferroviaires, il a salué la rapidité de la mise en œuvre des projets fluviaux et notamment du canal Seine-Nord Europe ; il a souhaité savoir si les projets ferroviaires avançaient à la même allure.

Après avoir excusé l'absence du rapporteur pour avis des crédits de la mer, M. Jean-Yves Besselat empêché, M. François-Michel Gonnot s'est félicité en son nom du fait que l'importance économique, culturelle et sociale

de la mer ait enfin été reconnue au niveau budgétaire, rappelant que le présent projet de loi prévoyait d'augmenter le budget de la mer de 4,4 %.

Il a indiqué que l'essentiel de cette augmentation résultait de l'accroissement des charges de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), dont la dotation augmente de près de 8 % dans le présent projet de budget après avoir augmenté de 7 % dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2004.

Notant que près de 77 % des crédits de la mer sont aujourd'hui consacrés à l'ENIM, il s'est interrogé sur les efforts mis en œuvre par le ministère pour optimiser son fonctionnement, notamment sur le plan informatique, afin de dégager des moyens nécessaires pour les autres volets de la politique maritime que sont la sécurité et la formation maritime, la modernisation des ports et le renforcement de la compétitivité de la flotte de commerce française.

Il a ensuite exprimé sa satisfaction de voir les moyens consacrés à la sécurité maritime augmenter en 2005, après avoir augmenté de 25 % entre 1999 et 2004, estimant que cette évolution traduisait la prise en compte, au niveau budgétaire, des nouvelles priorités politiques fixées à la suite du naufrage de l'*Erika* et du *Prestige*. Il a indiqué que ces moyens permettraient d'améliorer la couverture radar dans la Manche, et d'instaurer le système de suivi du trafic maritime nommé « *Trafic 2000* ».

Il s'est par ailleurs félicité du fait que le Gouvernement ait dépassé les objectifs du Mémorandum de Paris en 2003, fixant à 25 % le nombre des navires devant être contrôlés dans les ports français. Il a néanmoins précisé que ces contrôles étaient pour partie réalisés par des vacataires, dont certains ne peuvent pas contrôler les navires étrangers, et a donc interrogé le ministre sur les mesures prises pour améliorer le dispositif.

S'agissant de la formation maritime, il a noté que les moyens humains consacrés à cette politique seraient stabilisés, tandis que les moyens de fonctionnement seraient augmentés de près de 30 %. Précisant néanmoins que cette augmentation bénéficierait uniquement à l'enseignement maritime secondaire, il a interrogé le ministre sur les moyens qui seraient mis en œuvre au profit de l'enseignement supérieur maritime.

Rappelant enfin que le dernier volet de ce projet de budget concernait la modernisation des ports et le renforcement de la compétitivité de la flotte de commerce, il s'est félicité de l'augmentation de 11 % des investissements destinés aux ports, permettant, notamment, d'accélérer la réalisation des projets *Port 2000* et *Fos 2XL*. Il a néanmoins interrogé le ministre sur sa position à l'égard de la directive sur la libéralisation des services portuaires adoptée récemment par la Commission européenne, et sur

les effets qui en sont attendus dans le domaine de la sûreté portuaire.

S'agissant enfin du soutien à la flotte de commerce, il a rappelé l'importance de plusieurs dispositifs d'allègement de charges fiscales et sociales existants, dont la dotation serait reconduite en 2005, ainsi que de dispositifs de soutien innovants tels que la taxe au tonnage, et le groupement d'intérêt économique (GIE) fiscal. Il a néanmoins précisé que l'attention de tous les parlementaires était tournée vers la création du registre international français (RIF), interrogeant le ministre sur le calendrier prévu pour l'examen de ce projet de loi très attendu.

Mme Odile Saugues, rapporteure pour avis sur le budget des transports aériens, a estimé que le projet de budget présentait, cette année, une modification importante qui avait soulevé l'inquiétude des différents intervenants du transport aérien auditionnés dans le cadre de l'examen de ce budget : la budgétisation des crédits de l'ancien fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), du fait de l'entrée en vigueur progressive de la LOLF.

Elle a rappelé qu'elle s'était élevée l'an passé contre l'imputation sur les crédits du FIATA de la dotation de continuité territoriale au profit des collectivités d'outre-mer, puisque cette charge incombe naturellement à l'État. Cette imputation avait généré une augmentation significative du taux de la taxe d'aviation civile. Or, la rapporteure a constaté que cette année le taux unitaire de cette taxe restait inchangé, malgré l'inscription de la dotation de continuité territoriale au budget du ministère de l'outre-mer. Elle a donc considéré que le financement de cette politique de qualité de la desserte aérienne de l'outre-mer pesait encore sur les compagnies aériennes françaises, ce qu'elle a fortement déploré, compte tenu des circonstances économiques actuelles.

Par ailleurs, la rapporteure a observé, concernant l'action de « régulation économique », que le soutien, au titre de l'aménagement du territoire, aux lignes déficitaires, dont le FIATA était l'outil majeur, disposait de crédits de paiement en baisse de 23,2 % par rapport à la loi de finances pour 2004, ce qui l'a amenée à demander aux ministres des précisions sur leur politique en matière d'aménagement du territoire, tout particulièrement dans le domaine du transport aérien.

Elle a aussi fait part aux ministres de son inquiétude quant au manque de lisibilité et de transparence de ce budget. Déplorant la dilution des crédits du FIATA dans le budget général, Mme Odile Saugues a exprimé ses doutes quant à l'affectation du produit de la taxe d'aviation civile et de la taxe d'aéroport aux missions de sûreté, de contrôles environnementaux, de lutte contre les incendies d'aéronefs ou encore de lutte contre le péril aviaire, auxquelles il était destiné, se faisant ici l'écho des inquiétudes qui avaient été

exprimées pendant les auditions préparatoires à l'examen de ce budget.

D'autre part, la rapporteure a observé que ce budget voyait la réintégration de la direction des opérations aériennes d'Aéroports de Paris dans le budget annexe de l'aviation civile (BAAC), maintenant ainsi un taux élevé de la taxe d'aviation civile, afin de financer le changement de statut d'ADP, sur lequel elle a rappelé qu'elle émettait un avis très négatif.

Constatant par ailleurs la baisse substantielle des crédits consacrés à la recherche, elle a souhaité interroger les ministres sur l'absence de financement des mesures recommandées par la Mission d'information parlementaire sur la sécurité du transport aérien de voyageurs, dont les conclusions ont été rendues en juillet dernier. Elle a insisté tout particulièrement sur les moyens impartis au bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA). Sachant que les délais de réponse du BEA sont de deux ans à deux ans et demi, la mission avait estimé qu'une hausse de 20% des effectifs était nécessaire afin de répondre d'une part aux attentes des familles des victimes et d'autre part, de ne pas retarder la publication des conclusions qui pourraient éviter d'autres accidents.

La rapporteure a en conséquence déclaré que ce projet de budget n'était pas le budget de soutien à l'activité de transport aérien, dont on sait l'importance en termes d'emplois et d'aménagement du territoire, que l'on était en droit d'attendre.

Elle a observé que les hypothèses basses de trafic aérien, retenues dans ce budget, se traduisaient par des taux de taxes élevés accablant les compagnies aériennes, dans une période difficile, ce qui se répercutait sur le prix du billet et nuisait à la démocratisation du transport aérien.

Elle a ensuite souhaité connaître l'avis des ministres sur les récentes déclarations relatives aux distorsions de concurrence dont serait victime le transport aérien par rapport aux autres moyens de transport (rail et route), formulées à plusieurs reprises par le PDG d'Air France, dont l'État détient encore 44,07 % du capital.

Elle a enfin déploré la concurrence et les pratiques contestables des compagnies « low-cost » qui provoquent l'abandon de certaines plateformes régionales par des compagnies traditionnelles, et rappelé les inquiétudes nées du transfert des aéroports aux collectivités territoriales, soulignant que ces évolutions augmentaient la fragilité de ce secteur, qui n'était pas conforté par ce projet de budget.

M. Daniel Fidelin, s'exprimant au nom du groupe UMP, a d'abord considéré que le ministère chargé de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer disposerait, avec un

budget de 16,7 milliards d'euros pour 2005, de moyens considérables pour développer des infrastructures d'équipement et de transport nécessaires à la prospérité économique des territoires.

Il a remarqué que le projet de budget pour 2005 témoignait du caractère prioritaire de l'objectif général d'amélioration de la sécurité dans les divers modes de transport.

Il a précisé que l'effort budgétaire en faveur de la sécurité routière, qui constitue un grand « chantier » du quinquennat du Président de la République et vise à promouvoir une nouvelle culture de l'usage de la route et de l'automobile, serait poursuivi en 2005. Il a rappelé que la politique de sécurité routière menée par le Gouvernement depuis 2002 avait permis d'abaisser de façon significative le nombre de morts constaté sur les routes départementales, ajoutant que l'allumage expérimental des feux de position en plein jour, selon lui respecté par environ 60 % des automobilistes, permettait d'espérer une nouvelle réduction du nombre de victimes. Il a également noté que la durée de l'épreuve pratique permettant l'obtention du permis de conduire serait portée de 20 à 35 minutes et a souhaité savoir si le recrutement annoncé de 65 inspecteurs supplémentaires serait à cet égard suffisant. Il a enfin souligné les efforts effectués par les agents du ministère pour réduire la dangerosité des infrastructures routières.

Puis, il a considéré que le budget des transports maritimes témoignait lui aussi de la volonté du Gouvernement d'améliorer la sécurité, conformément aux décisions du comité interministériel de la mer (CIMER) du 16 décembre 2004 et de l'Union européenne, puisque cette politique bénéficierait en 2005 d'un budget de 44 millions d'euros, en progression de 8 % par rapport à l'année précédente. Il s'est également réjoui de l'augmentation des moyens attribués aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ainsi qu'à la formation maritime des gens de mer.

Il a ensuite remarqué qu'un effort parallèle était mené pour améliorer la sécurité du transport aérien, comme en attestait la création d'un label pour les compagnies aériennes, dans les conditions précédemment évoquées par le ministre.

Il a estimé que le projet de budget du ministère mettait aussi l'accent sur l'amélioration de la desserte et de l'équipement du territoire national. Il a ainsi rappelé que les cartes planifiant à long terme les infrastructures nationales de transport avaient été approuvées lors du CIADT du 18 décembre 2003. Il a ajouté que la création de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dotée de 635 millions d'euros pour 2005 (dont les trois quarts en crédits d'investissement),

permettrait au Gouvernement de concrétiser ces projets de construction de grandes infrastructures. Il a noté que de nombreux projets d'équipements collectifs étaient d'ailleurs en cours de réalisation, 202 kilomètres d'autoroutes devant être mis en service en 2005 et le projet « *Port 2000* » devant créer 2 000 emplois au Havre et faire de ce port le premier port français en matière de containers.

Puis, il a souhaité obtenir des précisions sur les modalités de financement de l'AFITF, afin de déterminer si cette agence disposerait après 2005 de moyens suffisants pour rattraper le retard pris les années précédentes. Il a également souhaité savoir comment les projets routiers non inscrits au CIADT seraient financés.

Il a ensuite jugé nécessaire, dans une perspective d'aménagement du territoire, de rétablir l'équilibre financier du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) - désormais intégré au budget général - et de le pérenniser.

Il a enfin appelé à mettre en œuvre une politique des transports globale et intermodale, en rééquilibrant l'importance relative des différents modes de transport (90 % des voyageurs et 80 % des marchandises étant actuellement transportés par voie routière). Il a ainsi suggéré de mieux prendre en compte le transport combiné, doté de seulement 9,5 millions d'euros, et de ne pas relâcher les efforts effectués en faveur du transport fluvial, ce dernier constituant une véritable alternative au transport routier, en termes économiques et environnementaux. Il a estimé que, s'il n'avait pas vocation à remplacer véritablement le transport routier, le transport fluvial devait progressivement sortir de sa marginalité, conformément à l'évolution constatée dans d'autres pays européens. Il a également invité le ministère à mener une réflexion sur le développement du cabotage.

Il a conclu en indiquant que les députés du groupe UMP apporteraient leur soutien à ce projet de budget.

M. Maxime Bono, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a d'abord considéré que la création de l'AFITF constituait la principale innovation du budget des transports pour 2005 et a estimé que ce changement soulevait de nombreuses interrogations.

S'agissant des recettes de cette agence, il a jugé qu'avec une dotation annuelle de 635 millions d'euros comme en 2005, il faudrait 12 ans et non 7 ans pour réaliser l'ensemble des infrastructures annoncées, représentant un investissement total de 7,5 milliards d'euros. Il s'est interrogé sur la pérennité des ressources dont l'AFITF disposerait après 2005 pour réaliser ces investissements, 435 millions d'euros provenant, dans son budget annuel, des redevances domaniales et des dividendes des sociétés d'autoroutes.

Remarquant que ces ressources avaient été qualifiées de dynamiques, il a souhaité connaître l'évolution des dividendes précités, si l'ouverture du capital de la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône (SAPRR) avant la fin de l'année 2004 et de la société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) en 2005, annoncée par le ministre chargé des finances, M. Nicolas Sarkozy, conduisait ensuite à une privatisation de ces sociétés. Il a jugé que l'opportunité de telles privatisations était discutable, puisque les dividendes devant être distribués à l'État d'ici la fin des concessions (en 2032) s'élèvent à 34 milliards d'euros, tandis que les ressources tirées de la vente des participations de l'État ne représenteraient que 8 milliards d'euros - somme qui devrait être en totalité affectée à l'AFITF pour financer, avec le soutien des collectivités locales, la réalisation d'investissements dont le coût total s'élèverait à 20 milliards d'euros.

Il a ensuite regretté que le projet de décret devant être prochainement adopté ne prévoie aucune représentation des parlementaires au sein de l'AFITF.

Puis, il a remarqué que, bien que l'on ait annoncé qu'environ 75 % des moyens de l'AFITF seraient consacrés à la réalisation d'infrastructures de transports alternatifs à la route, cette proportion s'élevait en réalité à environ 70 %, tombant même à 55 % si elle était rapportée à l'ensemble des crédits du ministère chargé des transports.

Observant que malgré les dénégations du ministre dans la presse, la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) avait réduit la vitesse de circulation de nombreux trains en 2004 en raison du manque d'entretien des voies ferrées, il a considéré que le maintien, à hauteur de 900 millions en 2005 comme en 2004, de la dotation à Réseau ferré de France (RFF) consacrée à la régénération de ces infrastructures conduirait à la persistance de ces difficultés. Il a indiqué que la vitesse des trains de la SNCF avait été ralentie sur 300 kilomètres de voies en 2003, 500 kilomètres de voies en 2004, et pourrait l'être sur 1 500 kilomètres en 2005. Il a rappelé que RFF estimait à 200 ou 300 millions d'euros la somme supplémentaire nécessaire pour maintenir le niveau de qualité du réseau ferré, alors que le budget pour 2005 prévoyait au contraire une diminution de 85 millions d'euros de la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires, du fait de la hausse du prix des péages ferroviaires. Il a estimé que les lignes de trains express régionaux (TER) étaient les premières touchées par cette dégradation des conditions de circulation ferroviaire, les régions ayant fait une sorte de « marché de dupes » en se dotant de matériaux neufs, performants et rapides qu'elles ne peuvent utiliser pleinement.

Il a par ailleurs regretté que le montant des subventions aux transports combinés soit réduit de moitié en 2005.

S’agissant des transports urbains, il a souligné que le ministre chargé des transports avait ordonné en 2003 l’abandon du financement des transports en commun en sites propres et que ce financement n’avait pas été rétabli en 2004. Il a constaté que, sur cette question, les sollicitations des agglomérations et des autorités organisatrices de tous bords n’étaient pas entendues et que le projet de budget pour 2005 ne permettrait pas de donner une suite aux propositions formulées par le député Christian Philip.

Regrettant enfin l’abandon des aides à l’accompagnement des plans de déplacements urbains (PDU), il a estimé que, même si les efforts consentis en matière de sécurité routière et maritime devaient être salués, le projet de budget des transports pour 2005 n’était pas à la hauteur des ambitions affichées en matière de développement durable et ne recevrait donc pas le soutien des députés du groupe socialiste.

M. Jean Dionis du Séjour, s’exprimant au nom du groupe UDF, a estimé que le projet de budget des transports pour 2005 était innovant, la mise en place de l’AFITF permettant notamment de mieux identifier les crédits correspondants, qui s’élèvent à plus de 600 millions d’euros, et de disposer de ressources dynamiques et affectées. Il a considéré que cette logique de financement constituait une avancée importante, s’ajoutant à l’ébauche de partenariats public-privé en matière de transport.

Il a ensuite remarqué que ce budget contribuait, comme l’avait annoncé avec courage le ministre, à la réduction de la dépense publique, grâce à la suppression de 1 400 postes.

Puis, il a salué la cohérence de ce budget vis-à-vis des objectifs fixés pour le quinquennat du Président de la République en matière de sécurité routière. Il a jugé que les bons résultats obtenus dans ce domaine en 2004 (réduction de 11,4 % du nombre de morts sur les routes) étaient dus tant à l’élaboration d’un cadre législatif et réglementaire adapté qu’à l’engagement de crédits considérables.

Il a noté que la collectivité nationale semblait adhérer à la politique de sécurité routière menée par le Gouvernement mais s’interrogeait, dans le même temps, sur la disproportion existant actuellement entre la lourdeur de certaines amendes et le caractère mineur des infractions qu’elles sanctionnent. Il a donc souhaité savoir si le ministère avait engagé une réflexion visant à mieux proportionner les amendes infligées à la gravité des infractions routières constatées.

Il a ensuite remarqué que l’obligation d’allumer les feux de position en plein jour, expérimentée depuis longtemps et avec succès dans le département des Landes, permettrait apparemment de sauver 250 à 300 vies humaines chaque année. Il a donc suggéré de mener un dialogue pédagogique

avec les motards avant de rendre obligatoire, le cas échéant, une telle mesure.

S'agissant enfin de la fiscalité environnementale, il s'est félicité de la réponse apportée aux transporteurs confrontés à une hausse brutale des prix du gazole, mais s'est interrogé sur les mesures à mettre en œuvre pour garantir durablement la compétitivité de ceux-ci en cas de hausse structurelle des cours du pétrole.

Puis, il a invité le ministère chargé des transports à mieux soutenir les démarches engagées par les grandes agglomérations pour maîtriser pleinement la politique de stationnement public, notamment par le biais de la fixation des amendes.

Enfin, il a souhaité connaître la position du ministre concernant le projet d'appliquer un système de bonus/malus fiscal à l'achat des véhicules automobiles en fonction de leur caractère plus ou moins polluant. Il s'est en particulier interrogé sur la possibilité qu'une telle proposition puisse être acceptée par la Commission européenne, bien que le ministre en charge de l'écologie l'ait assuré.

Il a annoncé que le groupe UDF soutiendrait avec ardeur ce budget, le jugeant à la fois courageux et innovant.

En réponse aux différents intervenants, **M. Gilles de Robien**, **ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer**, *a apporté les précisions suivantes :*

– le projet de loi relatif aux aéroports, qui a fait l'objet d'une longue concertation notamment avec les personnels concernés, propose d'ouvrir le capital d'Aéroports de Paris (ADP) mais non de privatiser cet établissement public puisqu'il prévoit explicitement que l'État détiendra la majorité du capital de la nouvelle société. Il préserve, en outre, l'intégrité d'ADP ainsi que le statut de ses personnels. Des décrets préciseront notamment le cahier des charges que l'État imposera à ADP ainsi que les modalités de calcul des redevances demandées aux compagnies aériennes. Le projet de loi modernisera, en outre, le statut des grands aéroports régionaux. Son examen est prévu au Sénat le 9 novembre prochain et il est souhaitable que le calendrier des travaux de l'Assemblée nationale permette son examen au premier trimestre 2005. Les agents d'ADP doivent être rassurés quant au maintien de leur statut. L'État restera, par ailleurs, très présent dans la gestion d'ADP à la fois comme actionnaire majoritaire et comme régulateur ;

– le 18 décembre 2003, le Premier ministre a décidé de ne pas privatiser les sociétés d'autoroutes et de maximiser leurs dividendes afin d'alimenter les ressources de l'AFITF. A cette occasion, le Premier ministre a indiqué que le montant des dividendes destinés à financer l'AFITF devrait

atteindre un milliard d'euros. Ce chiffre n'a pas encore été confirmé par les études disponibles mais constitue l'objectif fixé. L'ouverture et l'augmentation du capital de certaines sociétés d'autoroutes, qui est engagée, leur permettront de rembourser une part de leur dette sans que l'État en tire de recettes ;

– l'état d'avancement des infrastructures dont la réalisation a été décidée lors du CIADT du 18 décembre 2003 est le suivant :

* le contrat de concession du projet Perpignan-Figueras a été signé, conjointement avec les autorités espagnoles, le 17 février 2004. Le premier tunnelier devrait arriver sur le site en février prochain ;

* l'enquête publique sur le projet de contournement mixte TGV et fret de Nîmes a donné lieu à un avis favorable. Le Conseil d'État va être rapidement saisi de la déclaration d'utilité publique ;

* les travaux du projet Haut Bugey, permettant de gagner vingt minutes pour relier Genève et la Haute-Savoie, seront lancés en 2005 avec le soutien financier de la Suisse. Le Conseil d'État instruit le projet de décret portant déclaration d'utilité publique qui devrait être signé dans les prochaines semaines ;

* l'avant-projet sommaire du tunnel international Lyon-Turin a été approuvé. La procédure « grand chantier » a été lancée et un mémorandum organisant la répartition des charges entre la France et l'Italie a été signé le 5 mai dernier ;

* l'avant-projet détaillé de la branche Est de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône est achevé et va être soumis à approbation ;

*l'avant-projet sommaire de la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire est également achevé et la consultation publique sera lancée vendredi prochain ;

* le premier rail du TGV est européen a été posé le 19 octobre dernier ;

* le comité de pilotage pour le projet de liaison fluviale Seine-Nord Europe a été mis en place. Le premier comité de concertation s'est tenu et la passation du marché de réalisation des études de l'avant-projet sommaire est en cours afin de respecter le calendrier fixé par le CIADT prévoyant une déclaration d'utilité publique fin 2006 ;

* s'agissant des ports, le débat public sur le projet *Fos 2XL* a abouti de manière positive et le chantier *Port 2000* au Havre avance à grand pas ;

* les études de trafic complémentaires relatives aux autoroutes de la mer sont lancées ;

– le calendrier prévisionnel du transfert de routes aux départements est le suivant : une circulaire sera envoyée dans le courant du mois aux préfets sur les modalités de la concertation avec les départements concernant la définition du futur réseau routier national structurant ; les départements seront saisis pour avis avant la fin de l'année sur le projet de décret, leur consultation durant trois mois ; le décret devrait être publié, après consultation du Conseil d'État, au cours du second semestre 2005 ; les arrêtés préfectoraux constatant le transfert interviendront également au cours de ce second semestre, le transfert devenant effectif au 1er janvier 2006 et, au plus tard, 18 mois après la publication du décret ;

– les transferts de personnels liés à la décentralisation s'opéreront en trois temps : le transfert des compétences puis le transfert des services et, enfin, le transfert des emplois. Les fonctionnaires en poste sur les emplois transférés pourront choisir d'être intégrés à la fonction publique territoriale ou de rester des agents de l'État. Ils seront concernés par ce transfert à des dates variables mais l'essentiel des transferts de personnel interviendra en 2006 et en 2007. Dans le domaine routier, les premiers agents concernés sont ceux travaillant déjà exclusivement pour le compte d'un conseil général, soit plus de 7 000 personnes. Le transfert des services correspondants devrait intervenir au cours du premier semestre 2005. L'indemnité de mobilité évoquée par M. François-Michel Gonnot pourra bénéficier à des fonctionnaires demeurant au service de l'État et conduits à se déplacer pour continuer à le faire, compte tenu de la nouvelle définition du réseau routier structurant. La modestie de la dotation prévue pour financer cette indemnité dans le projet de loi de finances pour 2005 s'explique par le fait que ces mouvements devraient, pour l'essentiel, intervenir à partir de 2006 ;

– la mission d'information sur la sécurité du transport aérien de voyageurs a réalisé un excellent travail et l'essentiel de ses propositions sera retenu par le Gouvernement qui est notamment très favorable au renforcement du suivi par le Parlement des questions touchant à la sécurité aérienne dans le cadre d'un rendez-vous annuel. Dans ce domaine prioritaire, le Gouvernement a agi notamment pour promouvoir le projet français de labellisation des compagnies auprès de l'organisation internationale de l'aviation civile et dans le cadre communautaire. Un comité français pour le label a été mis en place le mois dernier afin que les premières entreprises concernées soient labellisées dès 2005 ;

– les moyens du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) ont été supérieurs aux besoins en 2004 et seront suffisants en 2005. Le transfert sur le budget de l'outre-mer de la subvention finançant la continuité territoriale avec l'outre-mer figurant jusqu'alors au budget des transports aériens explique la baisse apparente des moyens alloués

cette année ;

– à propos des déclarations de M. Jean-Cyril Spinetta, président directeur général d'Air France, sur les conditions de concurrence entre les différents modes de transport, il convient de rappeler qu'il n'y a pas de distorsion de concurrence en faveur de la route dont les usagers paient les coûts qu'ils engendrent, notamment par les péages. Il est, en revanche, vrai que l'État subventionne le transport ferroviaire dans le cadre d'une politique volontariste de soutien aux modes de transport les moins polluants. Cette subvention est d'ailleurs surtout nécessaire pour le financement des grandes lignes sur lesquelles des trains Corail sont exploités, les lignes TGV pouvant, elles, atteindre un équilibre financier incluant même, à long terme, l'amortissement des investissements nécessaires. Or, le transport aérien est peu en concurrence avec les lignes Corail et bénéficie souvent des subventions du FIATA lorsqu'il dessert les mêmes destinations. Enfin, il convient de rappeler que la survie d'Air France n'a été possible que grâce à une aide de l'État qui a atteint 20 milliards de francs ;

– la réalisation des infrastructures décidées sera financée par une enveloppe totale de 20 milliards d'euros d'ici 2012, somme rassemblant les contributions de l'ensemble des partenaires (publics et privés, nationaux, locaux et européen) et incluant les emprunts qui seront réalisés par l'AFITF. La somme de 635 millions d'euros, dont 200 millions d'euros en provenance du budget de l'État, dont disposera l'AFITF en 2005 peut sembler faible, mais les dividendes des sociétés d'autoroute alimentant cet établissement public vont très vivement progresser pour deux raisons : la poursuite prévisible de l'accroissement du trafic routier à un rythme annuel compris entre 2 et 5 % par an, d'une part, et le fait que la charge de la dette des sociétés d'autoroute va s'alléger, d'autre part. En conséquence, les recettes de l'AFITF tirées de ces dividendes en 2006 devraient atteindre 600 à 800 millions d'euros contre 435 millions d'euros en 2005. Une somme totale de 30 milliards d'euros est ainsi attendue d'ici 2030. C'est pour cette raison que le Gouvernement a décidé de ne pas privatiser les sociétés d'autoroute mais simplement d'ouvrir leur capital, à la différence de ce qui avait été fait par la précédente majorité ;

– le conseil d'administration de l'AFITF comprendra quatre élus, deux personnalités qualifiées et six représentants de l'État ;

– les mesures en faveur des transporteurs routiers, décidées avant le déclenchement de tout conflit, ne seront pas conjoncturelles. Ainsi, le triplement du dégrèvement de taxe professionnelle, qui représente une dépense fiscale d'environ 50 millions d'euros par an, sera pérenne ;

– la mise en place d'un dispositif de bonus-malus selon la pollution émise par les véhicules automobiles est une idée importante. Elle est

soutenue par le ministère des transports auquel il n'appartient pas de se prononcer sur sa compatibilité avec le droit communautaire ;

– un décret modulant les sanctions aux infractions aux règles de sécurité routière en fonction de leur gravité est en cours de rédaction. Les contraventions pour les excès de vitesse de l'ordre de 10 à 20 kilomètres au-delà des limites autorisées pourraient ainsi être ramenées à environ 45 euros contre 90 euros actuellement. Les sanctions des excès de vitesse supérieurs à 50 kilomètres seraient, en revanche, fortement durcies, et pourraient aller jusqu'à la confiscation du véhicule ;

– l'allumage diurne des feux de croisement est recommandé à titre expérimental. Certains États, aussi bien au Nord qu'au Sud de l'Europe, l'ont rendu obligatoire. D'autres l'encouragent. Une décision sera prise, en France, au vu des résultats tirés de l'expérience lancée.

M. François Goulard, Secrétaire d'État aux transports et à la mer, *a ensuite apporté les précisions suivantes :*

– dans le cadre du plan de recapitalisation du fret de la SNCF, l'État doit investir 800 millions d'euros, la première tranche de cet investissement mobilisant 250 millions d'euros dès 2005. Cet investissement était absolument nécessaire compte tenu de l'état des infrastructures de fret en France. La Commission européenne examine cette aide d'État sous l'angle de sa conformité au droit de la concurrence, du calendrier de mise en concurrence du fret et de l'identification de l'activité de fret dans les comptes de la SNCF ;

– dans le cadre de la décentralisation du Syndicat des Transports d'Ile-de-France, prévue au 1er juillet 2005, la compensation du transfert de compétence sera calculée, selon le droit commun, sur trois ans. Son montant sera approximativement de 587 millions d'euros ;

– le Gouvernement n'a pas souhaité que la SNCF décide d'un certain nombre de fermetures de lignes interrégionales avant d'avoir mené une concertation avec l'association des régions de France. Cette concertation devrait aboutir au printemps prochain, l'objectif étant d'éviter les fermetures brutales de lignes ;

– des mesures d'optimisation de la gestion de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) seront recherchées en partenariat avec d'autres établissements de sécurité sociale ;

– le système Trafic 2000 centralise par informatique les données relatives aux déplacements de navires dans les eaux européennes. Ce système met la France au premier rang européen pour la qualité du suivi des navires ;

– l'objectif qui consiste à contrôler 25 % des navires dans les ports

français est en voie d'être atteint. Ceci ne dépend pas du statut de la main d'œuvre employée à ces contrôles (vacataires ou titulaires), mais de la possibilité de disposer de suffisamment de contrôleurs homologués ;

– le nouvel avant-projet de directive sur les services portuaires, présenté par la Commission européenne, est étudié avec attention par le Gouvernement. Le Parlement européen en avait rejeté une première version en 2003 ;

– dans le projet de loi de finances pour 2005, les crédits de soutien à la flotte sont stables ;

– le dispositif du GIE fiscal fait actuellement l'objet des contrôles habituels de la Commission européenne sur les aides d'État ;

– s'agissant du registre international français (RIF), la médiation de M. Bernard Scemama a permis aux organisations patronales et syndicales de trouver un terrain d'accord. Les deux parties sont en effet proches d'un consensus sur l'idée d'un « *pavillon bis* » qui comporterait des obligations en matière d'emploi maritime européen ;

– il n'y a pas de baisse de crédits du FIATA. Ses crédits s'établissaient à 66 millions d'euros en 2003, 106 millions d'euros en 2004 et s'élèveront pour 2005 à 113 millions. Ces chiffres témoignent du volontarisme de la politique du Gouvernement en la matière. En outre, les crédits ont été recentrés sur les lignes d'aménagement du territoire. Cette politique ne fait pourtant pas obstacle à ce que le Gouvernement privilégie, dans la mesure du possible, le transport ferroviaire ;

– le Gouvernement développe de grands projets en matière de transports fluviaux (écluse du Havre, projet Seine-Nord Europe notamment). Ces grands projets marquent le renouveau de la politique fluviale, abandonnée depuis plusieurs décennies ;

– le Gouvernement consent un important effort budgétaire en matière de régénération du réseau ferroviaire. Sous la précédente législature, ces crédits se chiffraient entre 400 et 500 millions d'euros ; ils s'élevaient en 2004 à 675 millions et atteindront 900 millions d'euros en 2005. Ainsi, la contribution de l'État à l'exploitation et à l'entretien du réseau ferroviaire augmentera de 7 % en 2005, passant de 2 000 à 2 144 millions d'euros. Parallèlement, le projet de loi de finance prévoit de consacrer 211 millions d'euros aux projets ferroviaires des contrats de plan État-régions, soit l'équivalent des dotations de 2000, 2001 et 2002 cumulées ;

– les transports urbains, en revanche, sont du ressort des collectivités territoriales. Il leur appartient de trouver les ressources nécessaires, que ce soit sur fonds propres (en utilisant par exemple la taxe de

stationnement) ou par emprunts (en profitant par exemple des enveloppes de 500 millions d'euros mises à leur disposition à taux réduit par la Caisse des Dépôts et par Dexia).

M. François Brottes est ensuite revenu sur cinq aspects de la politique des transports.

Il a demandé au Ministre quelle serait la procédure suivie pour le transfert aux départements du personnel des directions départementales de l'équipement (DDE) concerné par la décentralisation.

Ensuite, il a souhaité de plus amples précisions sur le mode de calcul de la compensation par l'État des charges d'entretien des routes nationales, désormais dévolues aux régions.

En outre, il s'est interrogé sur l'échéancier de mise en service de la liaison ferroviaire à grande vitesse entre Lyon et Turin.

Évoquant ensuite la proposition de M. Hervé Mariton tendant à privatiser les gares, il a demandé au Ministre son sentiment sur celle-ci.

Il a enfin souligné la nécessité de poursuivre l'électrification des lignes ferroviaires de grand trafic qui ne sont toujours pas équipées, à l'image de la ligne Grenoble – Chambéry, indiquant que l'électrification des lignes allait dans le sens d'une meilleure maîtrise du bruit et de la pollution.

Revenant sur les récents travaux autoroutiers, **M. Robert Lecou** s'est félicité de l'avancée des travaux des autoroutes A75 et A750. Il a relevé que les services de l'équipement avaient résolu plusieurs problèmes techniques majeurs, mais il s'est interrogé sur l'état d'avancement des travaux de contournement de Montpellier, du raccordement de ces autoroutes à l'autoroute A9 et du tronçon Pézenas – Béziers.

M. Léonce Deprez a soulevé deux questions.

Il a d'abord souligné l'importance pour l'État d'honorer les engagements financiers contractés au sein des contrats de plan État-régions. Rappelant que les contrats de plan mobilisaient tous les acteurs locaux autour d'un projet de territoire, il a estimé qu'une rupture des engagements financiers de l'État serait de nature à démobiliser les acteurs locaux.

Revenant sur les conclusions de la mission d'information chargée de contrôler l'application de la loi « littoral », il a estimé nécessaire que les schémas de cohérence territoriale (SCOT) reprennent certaines des dispositions des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) pour éviter que ces deux documents ne soient en contradiction.

M. Jean Launay a soulevé la question du fret ferroviaire. Convenant que les questions du financement et de l'équilibre des comptes étaient indéniablement importantes, il a cependant souhaité savoir quel fret ferroviaire le gouvernement entendait sauver. Il a rappelé que l'audition de M. Louis Gallois, président directeur général de la SNCF, le 21 juillet dernier à l'Assemblée nationale, ainsi que le colloque sur le fret ferroviaire organisé dans le cadre du comité central d'entreprise de la SNCF au Conseil économique et social, avaient fourni de nombreux exemples de l'étiolement du fret et de l'abandon de toute considération relative à l'aménagement du territoire sur ce sujet. Admettant que le souci de massification, afin de s'inscrire dans une logique européenne de fret, était compréhensible, il s'est néanmoins interrogé sur le rôle de l'État pour conserver des lignes structurantes pour l'aménagement du territoire, observant que le tissu économique avait besoin de dessertes et d'embranchements, même si les tonnages n'étaient pas toujours très importants, afin de préserver l'existence des entreprises sur nos territoires.

M. Jean Proriol a lui aussi demandé au Gouvernement des précisions sur l'évolution du fret ferroviaire et s'est fait l'écho des plaintes formulées par les entreprises sur ce sujet. Il a ensuite évoqué le problème de la liaison de franchissement du Barreau de Balbigny entre le Puy-de-Dôme et la région lyonnaise, par l'A 89, le blocage de la situation du fait du refus de la Commission européenne de donner son feu vert à l'opération, et les conditions de formulation de l'appel d'offres. Puis il souhaité obtenir des précisions sur l'état d'avancement de la contractualisation des pays, avant de demander aux ministres de confirmer ou infirmer la rumeur persistante qui voudrait que le gouvernement soit tenté comme en 1999 de prolonger la durée des contrats de plan pour rattraper le retard initial de 2000 et 2001.

En réponse aux différents intervenants, **M. Gilles de Robien, ministre des transports**, *a apporté les précisions suivantes :*

– il n'y a pas de transfert de personnel d'urbanisme ou d'ingénierie, sauf pour ce qui concerne le personnel rattaché aux routes nationales qui sont transférées aux départements ; c'est un point qui va faire l'objet d'une discussion avec les représentants de l'association des départements de France ;

– les transferts financiers concernant les routes portent essentiellement sur l'entretien ; les crédits correspondant à ces frais d'entretien sont en augmentation en 2005, la hausse atteignant 50 % sur dix ans ; le calcul des fonds transférés s'effectuant sur la base des cinq dernières années, les départements ne seront pas lésés ;

– le tunnel Lyon – Turin sera opérationnel entre 2015 et 2020, pour autant qu'on puisse fournir une date précise, car il faut tenir compte des

difficultés techniques imprévues qu'on peut rencontrer sur un chantier de cette nature ; néanmoins ce projet est conduit de manière volontariste, sur la base d'un mémorandum partageant les charges à égalité entre la France et l'Italie selon un mécanisme complexe ;

– il n'y a aucune volonté de privatiser les gares proprement dites, pourvu que leur affectation demeure conforme à la destination traditionnelle de ces infrastructures ; en tout état de cause, il appartient à RFF et à la SNCF d'en décider ;

– l'achèvement des autoroutes A75 et A750 est prioritaire, et devrait intervenir dans un délai de trois ans ; les points les plus dangereux ont fait l'objet de travaux sur les crédits restants de l'année 2004 ;

– le choix de la concession de préférence à l'appel d'offre pour la construction de l'autoroute A89 s'est fait en consultant les meilleurs juristes, et présente en tout état de cause l'avantage d'éviter le versement d'une subvention ; une discussion est en cours pour obtenir l'aval de la Commission européenne.

En réponse aux différents intervenants, **M. François Goulard, secrétaire d'État aux transports**, *a apporté les précisions suivantes :*

– bien que coûteuse, l'électrification des lignes se poursuit, par exemple à l'occasion du grand chantier Rennes Saint-Malo, qui mobilise 230 millions d'euros ;

– le lancement de l'opération complexe de partage du parc immobilier entre la SNCF et RFF démontre que la privatisation de ce parc immobilier n'est pas un objectif du Gouvernement ;

– les schémas de mise en valeur de la mer ne se substitueront pas partout aux SCOT, puisque ceux-ci n'ont pas été mis en place systématiquement ; ce remplacement se fera selon une procédure à la fois décentralisée et déconcentrée, qui devra conduire à un partage très clair des responsabilités entre les services de l'État et les collectivités territoriales ; ce partage ne devra en aucune manière remettre en cause la compétence des autorités locales en matière d'urbanisme terrestre ;

– le fret ferroviaire ne marche pas bien ; cela impose des réorganisations s'appuyant sur des choix douloureusement ressentis; le gouvernement veille à ce que la concertation avec l'ensemble des partenaires intéressés soit poursuivie ; un effort de clarté au niveau de la comptabilité analytique doit aussi être fait pour assurer une meilleure visibilité sur le coût effectif des différentes lignes ; par ailleurs, il convient aussi d'observer que la demande de transport de fret par la voie ferrée concerne souvent des volumes de fret résiduels non rentables, que les transporteurs routiers ont refusés ; mais

si un plan a été engagé pour améliorer la performance du fret , c'est bien pour qu'il aboutisse.

En réponse aux différents intervenants, **M. Gilles de Robien, ministre des transports**, *a apporté les précisions suivantes :*

– la réalisation des contrats de plan État-régions était globalement en retard de 7 % en 2002 ; ce retard a doublé depuis 2003 ; l'intention du Gouvernement, et le Premier ministre suit cette question de près, est d'aboutir pourtant *in fine* à une réalisation complète, sans abandon de projets autrement qu'avec l'accord des parties ; le retard de mise en œuvre est imputable à la mauvaise conjoncture des années 2002 et 2003, qui a fait baisser brutalement les recettes de l'État, et a obligé à des arbitrages budgétaires d'ajustement qui ont porté par priorité sur les crédits d'investissement ; cette situation risque de perdurer tant qu'il ne sera pas possible de réaliser plus facilement des économies sur les charges courantes de l'État ; néanmoins, tout a été mis en œuvre pour ne pas interrompre les chantiers en cours, notamment en mobilisant les ressources de l'AFITF, et cette ligne de conduite sera maintenue en 2005 ;

– pour remédier au rallongement de la durée du permis de conduire, 65 emplois d'inspecteurs seront créés en 2005, s'ajoutant aux 100 emplois déjà créés en 2004 ; le plan triennal d'accroissement des effectifs d'inspecteurs sera poursuivi en 2006.

*****

Puis, la Commission a examiné les crédits des transports aériens pour 2005.

Contrairement aux conclusions de **Mme Odile Saugues, rapporteure pour avis**, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits des transports aériens pour 2005*.

*****

La Commission a ensuite examiné les crédits de l'équipement, des transports terrestres et fluviaux pour 2005.

Conformément aux conclusions de **M. François-Michel Gonnot, rapporteur pour avis**, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de l'équipement, des transports terrestres et fluviaux pour 2005*.

*****

Puis, la Commission a examiné les crédits de la mer pour 2005.

Conformément aux conclusions **de M. Jean-Yves Besselat, rapporteur pour avis**, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mer pour 2005*.

* *
*

Mercredi 3 novembre 2004

Audition, en Commission élargie, de M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, sur les crédits du ministère

Voir le compte rendu de cette audition p. 9543

*****

Présidence et de M. Patrick Ollier, président

Après l'audition de M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et de M. Frédéric de Saint Sernin, secrétaire d'État à l'aménagement du territoire lors de la réunion de la commission élargie, **la Commission a examiné les crédits de l'aménagement du territoire**.

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, suivant son rapporteur, *a ensuite donné un avis favorable* à l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire.

*** ***
*****

Mercredi 3 novembre 2004

Présidence de M. Patrick Ollier,
président de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire,

de M. Jean-Michel Dubernard,
président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales,

et de M. Pascal Clément,
président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales et la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ont, au cours d'une réunion conjointe, entendu **M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer**, sur le **service minimum garanti**.

M. Patrick Ollier, Président de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, a tout d'abord tenu à remercier M. Gilles de Robien, Ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer d'avoir accepté son invitation à s'exprimer sur la question de la prévention des conflits et de la continuité du service public dans les transports. Il s'est félicité de ce que la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République et la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales participent à cette audition, qui intéresse leur champ de compétence respectif, s'agissant tout à la fois d'un sujet présentant une forte dimension juridique et constitutionnelle et comportant des implications fortes sur le plan social ; il a remercié les Présidents Pascal Clément et Jean-Michel Dubernard de s'être associés à cette initiative.

Rappelant l'engagement pris par M. Gilles de Robien, le 9 décembre 2003, devant les parlementaires de parvenir dans les neuf mois à une solution satisfaisante sur la question du service minimum garanti dans les transports, il a noté que la voie du dialogue social avait été privilégiée avec l'assentiment de la majorité, et qu'il ne voyait pas d'objection à ce que, dans la mesure où le droit n'imposait pas le recours à la loi, la négociation collective puisse être préférée à la voie législative si elle s'avérait plus efficace.

Saluant l’accord relatif à la prévention des conflits et à l’amélioration du dialogue social signé à la SNCF, il a souligné l’évolution culturelle dont cet accord témoignait et a estimé que le travail mené par M. Louis Gallois, président-directeur général de la SNCF, et par M. Gilles de Robien y avait largement contribué.

Il a ensuite demandé comment la démarche initiée à la SNCF pourrait être étendue à l’ensemble du secteur du transport public, et s’il serait possible de passer de la gestion négociée de la prévisibilité des conflits à des dispositions permettant d’organiser effectivement une continuité du service.

Estimant que les conséquences de l’accord signé à la SNCF devaient faire l’objet d’une démarche d’évaluation qui impliquait une période d’observation, il a néanmoins rappelé que le Parlement conservait toute liberté d’intervenir si cela se révélait nécessaire.

M. Pascal Clément, président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, après avoir félicité le président Patrick Ollier d’avoir pris l’initiative de cette audition élargie à trois commissions, a estimé que l’accord récent obtenu à la SNCF sur la prévention des conflits sociaux pouvait être considéré à certains égards comme un piège, car s’il marquait une avancée, la moitié du chemin restait à parcourir. Il a en effet constaté que, s’il conduisait à la mise en place inédite d’un dispositif où le dialogue social précédait la grève, alors que jusque là la grève précédait le dialogue social, l’accord ne concernait toutefois pas l’instauration souhaitée par les Français d’un mécanisme garantissant un service minimum. Rappelant que l’hypothèse d’une intervention du législateur, ainsi que la réflexion produite par le rapport Mandelkern, avaient contribué de façon déterminante à la bonne fin de la négociation, il a regretté que celle-ci se fût arrêtée au milieu du gué, l’alerte sociale ne pouvant servir de substitut au service minimum, et a constaté que cette situation était d’autant plus insatisfaisante qu’il semblait que toute tentative pour aller au-delà de ce point risquait manifestement de remettre en cause tout l’acquis de la négociation.

Il a observé que l’accord à la SNCF laissait ouvert le dossier de la continuité des services de transport dans les régions et les grandes villes, les départements pouvant être aussi concernés avec les transports scolaires, et que seule la loi serait à même d’apporter une solution pour ces situations locales.

Il a enfin noté que l’accord traduisait certes une évolution dans la culture des relations sociales en France, mais qu’il faudrait encore de nombreuses années pour que cette évolution parvînt à son terme, et qu’on pouvait craindre que les Français n’eussent pas la patience nécessaire.

M. Jean-Michel Dubernard, président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, a rappelé que la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales était très attachée au dialogue social, et qu'elle se félicitait donc de l'accord conclu le 28 octobre à la SNCF, accord qu'il fallait resituer dans le sillage de résultats similaires déjà obtenus antérieurement à la RATP. Il a observé que cet accord avait recueilli un large soutien syndical, y compris de la part de la CGT, ce qui illustrait une évolution de l'attitude des syndicats majoritaires vis-à-vis de leur responsabilité, qu'on pouvait mettre au crédit de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Il a estimé que la réforme du dialogue social portait ainsi très vite ses fruits.

Il a observé également qu'en ce qui concerne la prévention des conflits durs, l'accord à la SNCF s'inspirait du dispositif institué, pour la négociation par anticipation des procédures relatives aux restructurations et aux plans sociaux, par la loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques, dont l'application sur le terrain rencontrait par ailleurs un franc succès, puisqu'elle avait conduit à la signature de 180 accords.

Constatant qu'en ce qui concernait la continuité du service de transport, l'accord obtenu à la SNCF prévoyait l'élaboration d'un plan de transport pour les périodes de conflit, plan soumis à l'avis des syndicats, il s'est interrogé sur le caractère opérationnel d'un tel dispositif. Il s'est également demandé si des dispositions législatives ne seraient pas, en tout état de cause, nécessaires pour encadrer la négociation des méthodes de prévention des conflits et la fourniture d'un service minimum. Il a souhaité connaître l'état du dossier de la continuité du service des transports publics dans les pays européens, et les parts respectives de la loi et de la négociation dans les dispositifs qui y étaient mis en place. Il a enfin sollicité l'avis du ministre sur l'éventualité d'une solution au niveau communautaire, conciliant la reconnaissance des services d'intérêt général et les droits sociaux fondamentaux (que le traité établissant une constitution pour l'Europe a confirmés), avec le principe fondamental de libre circulation des personnes et des biens qui prévalait sur le marché intérieur.

M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, s'est tout d'abord dit heureux et honoré de pouvoir s'exprimer sur la continuité du service public devant la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, élargie aux membres de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales et de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Rappelant l'importance que revêt ce sujet aux yeux des Français, il a évoqué l'engagement pris le 9 décembre 2003 d'aboutir sur ce dossier, et a indiqué que sa démarche avait débuté en septembre 2003 avec une série de visites d'études dans cinq pays d'Europe.

Il a précisé que dix syndicats, sur les quinze représentés à la SNCF et à la RATP, avaient participé à ces visites, qui avaient permis de rencontrer les organisations syndicales des entreprises de transport, les directions de ces entreprises et les autorités publiques de tutelle.

Il en a dressé le bilan suivant :

– dans les pays du Nord, le droit de grève est particulièrement réglementé, et la qualité du dialogue et les dispositifs de prévention rendent les conflits relativement exceptionnels. Cependant, lorsque ces conflits se déclenchent, ils sont parfois durs et peuvent amener à des situations de blocage paralysant l'économie du pays ;

– dans les pays du Sud, la loi a fixé le principe d'un service minimum dans les transports avec deux variantes : soit un système de régulation « à chaud », avec une administration fixant le service qui doit être assuré en cas d'échec de la prévention, soit comme en Italie un service garanti que le législateur a fixé «à froid », avec ensuite des accords contractuels validés par une autorité indépendante.

Évoquant les récentes grèves en Italie mais aussi en Autriche et en Belgique, il a estimé qu'il n'existait pas de système modèle que nous pourrions copier tel quel, du fait de la singularité irréductible de notre histoire sociale, de l'organisation de notre système de transports, des attentes de nos citoyens, et de la spécificité de nos organisations syndicales ; il a indiqué que tous ces paramètres sont à prendre en compte pour constituer un système à la française, équilibré entre la prévention des conflits et la continuité du service public.

Il a ensuite rappelé les deux axes de la démarche qu'il avait suivie au terme de ces visites d'études, c'est-à-dire la prévention des conflits et la continuité du service public en période de conflits.

En ce qui concerne la prévention des conflits, il a indiqué avoir réuni dès le 18 mars 2004 les présidents des entreprises en charge d'un service public de transport terrestre régulier de voyageurs, notamment la présidente de la RATP — Mme Anne-Marie Idrac — et le président de la SNCF — M. Louis Gallois — de même que le président de l'UTP (l'Union des Transports Publics) ainsi que ceux des trois grandes entreprises de transport urbain (Keolis, Connex, Transdev).

Rappelant la présence à cette réunion des autorités organisatrices, le Groupement des autorités responsables de transport (GART) et des

représentants des usagers, il a indiqué avoir demandé aux parties d'engager rapidement des discussions en vue de conclure sous 6 mois des accords collectifs de prévention des conflits du travail inspirés de l'alarme sociale de la RATP.

En ce qui concerne le deuxième axe de travail, la continuité du service public, il a rappelé son intervention du 9 décembre 2003 par laquelle il avait fait part de sa « totale conviction qu'avant toute décision, un travail de fond juridique, social et technique, (devait) être préalablement accompli par un petit groupe d'experts... » devant rendre ses conclusions définitives au plus tard au cours de l'été 2004.

Évoquant la commission sur la continuité du service public dans les transports de voyageurs, placée sous la présidence de M. Dieudonné Mandelkern et composée de neuf personnalités indépendantes, il a rappelé que sa mission était double:

– examiner les conditions juridiques de mise en place de la continuité du service public dans le secteur des transports en période de crise,

– étudier les modalités techniques les plus pertinentes pour assurer cette continuité dans chaque mode de transport, en maintenant un haut niveau de sécurité pour le personnel et les usagers.

Il a indiqué qu'après quatre mois d'auditions et de rencontres avec l'ensemble des partenaires sociaux du secteur (confédérations syndicales et principales entreprises) et des représentants des voyageurs, la Commission lui avait remis son rapport le 21juillet. Il a insisté sur le fait que ses préconisations n'engageaient pas le Gouvernement.

Il a évoqué les outils proposés par la commission afin de concilier trois principes fondamentaux (le droit de grève, la continuité du service public, mais aussi la libre administration des collectivités territoriales) :

– en premier lieu, les dispositifs d'amélioration de la prévention des conflits, grâce au renforcement du dialogue social et à l'allongement du délai de préavis à 10 jours ;

– ensuite, si la grève n'a pu être évitée, la prévision de ses conséquences afin que les entreprises puissent concevoir et assurer le meilleur service possible pour les usagers ; ceci inclut notamment la très contestée « déclaration individuelle de grève », la définition de « priorités de service » par les entreprises, et la garantie aux usagers d'un « droit d'information préalable et gratuite » sur le service qui sera assuré en cas de grève ;

– en troisième lieu, la Commission a esquissé les grandes lignes d'une garantie de service ;

– enfin, elle a souligné l'intérêt d'une Autorité administrative indépendante, dotée de pouvoirs lui permettant d'assurer un rôle de garant de la bonne application de l'ensemble des mesures qui seront adoptées.

M. Gilles de Robien a précisé que la commission s'était dite « convaincue qu'un engagement collectif et contractuel autour de ces mesures peut conduire à une amélioration significative de la continuité du service.».

Évoquant la concertation menée au mois de septembre, aux côtés de François Goulard, Secrétaire d'État aux transports, avec les organisations syndicales, les associations d'usagers, les autorités organisatrices, les dirigeants d'entreprises et des parlementaires, il a précisé les positions exprimées par chacun au cours des discussions, et a notamment fait part du consensus existant à l'égard du renforcement des dispositifs de prévention des conflits et d'information des usagers, ainsi que de l'hostilité unanime à la mesure consistant à demander aux salariés de se déclarer grévistes ou non 48 heures avant le début du conflit. Il a ajouté que la même hostilité s'exprimait à l'encontre de la définition par les autorités organisatrices, sur habilitation législative, de besoins essentiels devant être satisfaits en temps de grève éventuellement par voie de réquisition. Il a précisé en revanche que la définition d'un service prioritaire réalisable en temps de grève par les autorités organisatrices, grâce à une affectation optimale des agents non grévistes, était beaucoup plus consensuelle, ainsi que la création d'une autorité indépendante, dès lors qu'elle serait en mesure de faciliter le dialogue social. Il a souligné la vive opposition de l'ensemble des organisations syndicales, y compris les plus modérées d'entre elles, à un passage en force comprenant le recours à une loi limitant le droit de grève, en dépit d'une ouverture perceptible s'agissant d'une loi « de liberté » couronnant les accords contractés.

En ce qui concerne les trois associations d'usagers reçues (la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports, l'Union Nationale des Associations Familiales, la Fédération des Usagers des Transports), il a indiqué qu'elles restaient sur une ligne modérée, et avaient toutes exprimé leur soutien à la démarche engagée, mais qu'elles s'étaient déclarées hostiles au recours à une loi limitant le droit de grève, soit parce qu'elles craignaient des réactions sociales très dures pénalisant les usagers, soit parce qu'elles considéraient que le recours à l'accord d'entreprise était la meilleure méthode.

S'agissant des entreprises de transport, il a regretté que l'Union des transports publics (UTP) ne se soit pas, pour l'heure, engagée dans la concertation au sujet de la prévention des conflits, précisant que les présidents de la SNCF et de la RATP considéraient que la voie de l'accord négocié était certainement la meilleure.

Enfin, concernant les autorités organisatrices, il a précisé que l'Association des départements de France avait refusé de venir débattre du sujet, que l'Association des maires de France avait manifesté son hostilité au recours à une loi réglementant et limitant le droit de grève mais s'était montrée favorable à des dispositions législatives encourageant les accords d'entreprises dans ce domaine. Il a également évoqué le refus du président de l'Association des Régions de France de prendre toute position officielle et son hostilité à des mesures limitant le droit de grève dans les transports. Enfin, il a précisé que le président du GART s'était déclaré favorable à la définition, par les autorités organisatrices, des besoins essentiels en matière de transports publics.

Par ailleurs, M. Gilles de Robien a évoqué des enquêtes qualitatives et quantitatives menées auprès des Français, indiquant que 15 % d'entre eux semblaient totalement hostiles à toute réglementation sur ce sujet, que 15 % voulaient à tout prix régler le problème par la loi, et que 70 % souhaitaient résoudre le problème par une démarche contractuelle et équilibrée. Il a également dit avoir noté l'extrême attention de la population à toutes les mesures qui peuvent être prises en matière d'information et d'organisation en période de conflit.

Évoquant les premiers résultats obtenus dans le cadre de ces démarches et saluant l'avancée réelle que constituait l'accord obtenu à la SNCF, accord majoritaire s'ajoutant au dispositif déjà en vigueur à la RATP, il a estimé que la signature de l'accord par la CGT constituait certes un signe très clair d'ouverture de la centrale, mais que cette évolution n'était évidemment pas uniquement endogène, l'évolution du contexte extérieur que le Gouvernement avait réussi à instaurer y ayant contribué.

Soulignant son attachement à toute avancée du dialogue social, il a indiqué ne pas pouvoir affirmer à ce stade si la loi serait indispensable ou non, même si, en toute hypothèse, elle renverrait nécessairement à des accords portant sur trois étapes clés : la prévention, la prévisibilité, et la continuité des services publics en temps de grève.

Il a tenu à exprimer sa détermination à améliorer la situation des usagers en défendant le service public et en respectant le droit de grève, et donc à poursuivre les négociations, dans les semaines à venir.

Il a évoqué certains signaux positifs :

– à la RATP, la présidente Mme Anne-Marie Idrac, en présentant vendredi 29 octobre à son conseil d'administration ses orientations pour sa nouvelle mandature, a inscrit dans ses priorités d'actions « le dialogue social et le management décentralisé pour garantir la continuité du service ». Cela doit conduire : d'abord à renforcer l'alarme sociale pour réduire la conflictualité ; ensuite, lorsque malgré tout, des perturbations sont inévitables, à mettre en

place des dispositifs de prévisibilité et de continuité à la hauteur des espérances de l'ensemble des usagers. L'objectif est de fournir aux voyageurs 24 heures à l'avance, une information sur le niveau de perturbation, ainsi qu'une information en temps réel et gratuite sur l'état précis et détaillé du trafic par tous les moyens modernes de communication. La RATP fera avant la fin de l'année des propositions sur la garantie d'un niveau de service en période de conflit ;

– à la SNCF, une nouvelle phase de négociation doit s'engager à présent sur la question de la prévisibilité, parallèlement à la mise en place, au sein de l'ensemble des établissements, du dispositif sur la prévention signé la semaine passée ;

– s'agissant des transports terrestres de voyageurs, toutes les fédérations syndicales ont affirmé, par voie de communiqués, la semaine passée, leur disponibilité pour améliorer le dialogue social et régler les conflits. Un projet d'accord de branche sur la prévention des conflits sera présenté par l'UTP aux organisations syndicales le 7 décembre prochain.

M. Gilles de Robien s'est ensuite engagé sur les avancées à obtenir selon le calendrier suivant :

– pour la prévention : un accord de branche sera présenté par I'UTP le 7 décembre prochain et discuté avec les organisations syndicales. Ce secteur des transports en région est vaste puisqu'il concerne 170 entreprises. Compte tenu de la variété des réseaux dans ce secteur, les discussions dureront plusieurs mois ;

– pour la prévisibilité et l'information des voyageurs dans les périodes de conflit: la RATP s'est engagée à entamer avant la fin de l'année des discussions poussées sur ce point. Un nouveau tour de négociation devra également débuter à la SNCF dès le premier trimestre 2005 ;

– pour la continuité du service en temps de grève : les discussions entre les autorités organisatrices et les entreprises doivent s'engager dés novembre. Il s'agit en effet pour les autorités organisatrices, de définir les priorités du trafic à assurer en temps de grève, qu'il s'agisse de liaisons ou d'horaires (aux heures de pointe par exemple), et pour les entreprises, de satisfaire cette priorité à partir d'une utilisation optimale des personnels non grévistes. De plus, la RATP fera avant la fin de l'année des propositions sur la garantie d'un niveau de service en période de conflit que l'entreprise pourra annoncer aux usagers.

Enfin, il a annoncé la mise en place d'une autorité indépendante à la fin du premier trimestre 2005, cette autorité devant assurer un rôle de garant de la bonne application des accords et des engagements de chacun, ainsi qu'une mission d'observation des pratiques et de leurs résultats.

Il a indiqué qu'il recevrait avant la fin du mois la présidente de la RATP, le président de la SNCF, le président de I'UTP et les représentants des autorités organisatrices pour leur faire part de ce calendrier.

Enfin, il a estimé que la méthode qui a très bien réussi jusqu'à maintenant devait impérativement être conservée, d'autant qu'une très grande majorité de Français étaient en faveur de la mise en place d'une continuité du service public par la voie contractuelle, la loi ne devant venir qu'en cas d'échec de ces accords.

M. Patrick Ollier, président de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, a remercié le ministre pour son compte-rendu détaillé des négociations menées avec la SNCF et la détermination qu'il avait montrée à régler le problème sans nécessairement recourir à la loi. Il a souligné que le but à atteindre comptait plus que les moyens employés pour l'atteindre. Il a relevé que le processus en cours avait d'ailleurs permis de créer un climat de confiance évident, tout à l'honneur du ministre, facilitant la négociation pour parvenir au but : assurer la prévisibilité des conflits et la continuité des services publics. Il a rappelé que 170 entreprises étaient encore concernées par le processus de discussion dans la deuxième phase qui s'annonçait. Arguant de ce climat de confiance restaurée et du calendrier indiqué par le ministre, le président Patrick Ollier a proposé un délai d'expérimentation de six mois durant lequel les parlementaires resteraient sur leur réserve. Il a cependant ajouté que cette démarche d'expérimentation n'empêcherait pas le Parlement de garder évidemment la liberté d'intervenir à tout moment si la situation l'imposait, qu'il n'hésiterait pas alors à prendre ses responsabilités, sachant que son intervention signerait malheureusement l'échec du dialogue social. Il a conclu en marquant sa préférence pour un dialogue constructif et une sortie par le haut sur cette question.

Le ministre de l'équipement et des transports a indiqué qu'il souscrivait à la démarche proposée par le président de la commission préférant lui aussi le contrat et l'expérimentation à la contrainte. Il a précisé qu'une loi n'était pas nécessaire pour créer une autorité chargée de réguler les conflits, à moins, évidemment, de doter celle-ci de moyens coercitifs ce qui, à l'heure actuelle, n'apparaissait pas nécessaire. Il a toutefois estimé que le calendrier proposé, prévoyant un semestre entier avant tout nouveau rendez-vous, constituait un délai trop long et jugé plus opportun de prévoir une réunion d'étape au cours de la dernière quinzaine du mois de mars ou de la première du mois d'avril.

M. François-Michel Gonnot a demandé quel avait été le nombre de jours de grève à la SNCF et à la RATP en 2002 et en 2003 et leur incidence afin d'évaluer les effets d'un mode de règlement amiable des conflits.

Il a souhaité savoir s'il avait été clairement précisé au cours des négociations que le non-paiement des jours de grève serait désormais strictement appliqué. Il a enfin observé que les dispositifs de prévention des conflits mis en place par la SNCF et par la RATP, s'ils pouvaient permettre de régler les conflits internes à l'entreprise, étaient en revanche inadaptés pour répondre aux conflits de nature interprofessionnelle qui se révélaient particulièrement durs comme l'avaient montré récemment les grèves liées aux projets de réforme des retraites et de l'assurance maladie, lesquelles avaient mobilisé beaucoup de personnel dans ces entreprises alors même que celui-ci n'était pas concerné. Il a demandé quelles solutions pouvaient être proposées afin, au minimum, d'organiser la prévisibilité des conflits et, au mieux, de permettre la mise en place d'un service garanti dans le cas de conflits ayant des causes extérieures à l'entreprise.

Mme Anne-Marie Comparini a souligné que, dans le cadre de l'expérimentation à venir, il serait opportun de consulter et de mobiliser les représentants des collectivités locales, également susceptibles d'être confrontées aux difficultés occasionnées par les grèves. Elle a salué la mise en place d'un dispositif d'alerte et de prévention des conflits à la SNCF tout en soulignant la nécessaire garantie d'une continuité du service public. Elle a estimé nécessaire qu'en cas de conflit, la préservation d'un service minimum sur les liaisons nationales ne se fasse pas au détriment de celles assurées sur le plan local.

Mme Odile Saugues a déclaré approuver la démarche de recherche du consensus initiée par le ministre et ce d'autant plus qu'elle intervenait dans un climat dominé par la surenchère. Elle a jugé l'accord signé au sein de la SNCF remarquable à plusieurs titres : d'une part parce que 80 % des syndicats y adhéraient et sur ce point, elle a estimé qu'il fallait féliciter la direction et les partenaires sociaux qui avaient fait preuve de responsabilité dans une entreprise où, malheureusement le recours prioritaire au dialogue n'était pas toujours la règle ; d'autre part, parce que le texte issu de l'accord prévoyant un plan de transport adapté aux périodes de grève constituait un modèle à diffuser.

Elle a appelé à ne pas céder à la ligne dure prônée par certains députés qui réclamaient absolument le recours à la loi. Elle a jugé que le but n'était pas de dresser les Français les uns contre les autres ni de limiter de manière inacceptable le droit de grève en imposant un délai de préavis de 48 heures, mesures qui iraient à l'encontre du but recherché, comme l'avait montré l'exemple italien. Elle a rappelé que, l'an dernier, lors du débat sur la

question du service minimum, l'Italie avait été élevée au rang de modèle pour son dispositif de service garanti ; pour autant, les grandes manifestations qui avaient rapidement suivi avaient montré que celui-ci ne permettait pas d'empêcher les mouvements sociaux. Elle a conclu en indiquant que le sujet était suffisamment grave pour que le ministre ne cédât pas à la fraction la plus dure des députés partisans d'une loi et que l'accord d'entreprise était certes une voie étroite mais la seule valable.

M. Jacques Kossowski a rappelé que le succès des négociations présenté comme le résultat de l'ouverture du gouvernement découlait également du mouvement initié par la proposition de loi dont il était l'auteur et qui était cosignée par 310 collègues. Il a par ailleurs admis la nécessité d'une première étape ne faisant pas appel à la loi. Il a également pris acte du fait que 70 % des Français s'étaient déclarés opposés à toute atteinte au droit de grève – tel n'était au demeurant pas l'objet de la proposition de loi déposée puisque ce droit est constitutionnellement garanti – ce qui n'exclut pas d'apporter des précisions supplémentaires sur son exercice. Il s'est en outre demandé si ce pourcentage eût été le même en période de grève et non dans celle de calme relatif que nous connaissons aujourd'hui.

Il a souligné le fait que les Français aspirent sinon à une réglementation du droit de grève, du moins à un exercice de celui-ci qui permettrait, en particulier aux plus nécessiteux d'entre eux, d'aller travailler et de rentrer chez eux le soir. Il a également relevé les difficultés que pose aux collectivités territoriales ainsi qu'aux entreprises, en cas de grève, la décentralisation des transports. Il a enfin dénoncé le paradoxe qu'il y a à simultanément conclure un accord et brandir la menace d'une grève.

M. Jean Le Garrec s'est déclaré en plein accord avec ce qui avait été dit par le ministre dont les propos se sont inscrits dans le droit fil de ceux tenus par le groupe socialiste lors du débat de décembre 2003, qui avait conduit à un net changement des positions des divers interlocuteurs du secteur. Il a reconnu la qualité du rapport de M. Mandelkern et de la négociation menée à sa suite. Il a souligné que l'insuffisance de la négociation collective avait toujours constitué un problème pour les gouvernements successifs et qu'il ne faudrait prendre aucune initiative de nature à briser ou ralentir le mouvement engagé avec la signature de l'accord à la SNCF : faire un rapport d'étape au bout de quelques mois serait une bonne chose mais laisser planer un doute sur une éventuelle initiative législative au terme de l'expérimentation constituerait une grave erreur. Il a enfin rappelé que les salariés des entreprises publiques, outre qu'ils sont terriblement attachés au service public, étaient eux-mêmes des usagers des services publics et, en tant que tels, parfaitement conscients des difficultés posées par l'exercice du droit de grève.

M. Christophe Caresche a remercié le ministre d'avoir clairement exposé la complexité du dossier et montré ainsi que les idées simplistes en la matière ne résoudraient rien. Il a rappelé les interrogations portant sur la capacité du dialogue social à permettre une évolution positive vers la garantie du droit de grève et le maintien d'une continuité du service et sur la capacité de la loi à aboutir à une conciliation de ces deux exigences constitutionnelles. Il a souligné la difficulté de rédiger une éventuelle loi en la matière et s'est demandé qui pourrait défendre une telle approche normative. Il a souligné que la loi aurait en effet, en tout état de cause, à mettre en œuvre un équilibre qui ne pourrait résulter que d'un compromis issu du dialogue social et appelé ceux qui agitent ce genre de solutions à réfléchir à leur efficacité.

M. Francis Delattre a d'emblée souligné le caractère minoritaire de sa position en faveur d'une loi. Il s'est d'abord étonné de ce qu'on fasse si peu de cas de l'engagement pris par le Président de la République. Il a ensuite rappelé que sur le réseau de la banlieue nord et du RER C, sur une période de huit mois, on avait dénombré pas moins de sept à huit conflits importants qui avaient suscité de graves difficultés en termes de garderie, de centres d'accueil ou de nécessaire mise en place de lignes de remplacement. Il a déclaré comprendre la difficulté de la position du ministre et sa crainte de se trouver face à un mouvement de grève, mais a également mis en relief le besoin qu'ont les gens qui travaillent d'arriver à l'heure. Il a en outre dénoncé le non respect des règles encadrant le droit de grève et la multiplication des mouvements de grève pour des motifs futiles. Il a conclu sur le souhait de nos concitoyens de disposer d'un service minimum, à hauteur de 50 % aux heures de pointe.

M. Robert Lecou a considéré qu'une politique d'aménagement du territoire équilibrée et harmonieuse demandait un service public qui soit à la fois proche et continu, ce qui correspond aux attentes des Françaises et des Français.

Il a observé que le droit de grève, principe essentiel, produit de nombreuses luttes, avait en France valeur constitutionnelle, tout comme le principe de continuité du service public et qu'il fallait donc concilier ces principes de même valeur. Il a aussi rappelé que la France avait pour caractéristique une forte conflictualité, et que la demande des usagers était très grande.

Il a rappelé avoir mis l'accent, le 9 décembre 2003, à l'occasion du débat organisé à l'Assemblée nationale, sur la conciliation de la continuité du service public et du droit de grève, sur l'intérêt d'un dialogue entre partenaires sociaux, les plus à même de réaliser un service garanti – expression permettant, davantage que celle de service minimum, d'insister sur l'impératif de sécurité. Il a précisé avoir repris par ailleurs cette idée dans une proposition de loi, déposée en février 2004, visant à instaurer un service garanti destiné à

maintenir la continuité des services publics en cas de grève et s'est déclaré satisfait de ce que cette réforme soit donc aujourd'hui, dans une certaine mesure, engagée, puisque la démarche gouvernementale visait à assurer continuité et concertation. Il a jugé nécessaire de la poursuivre considérant que, si un accord contractuel voyait le jour, le résultat serait atteint.

En rappelant dans le même temps que le recours à la loi ne devait pas être regardé comme une chose terrible, il s'est interrogé, notamment, sur la nécessité d'élargir le débat au-delà de la seule question des transports terrestres, par exemple au domaine de l'électricité, eu égard aux événements de juin dernier – voire de procéder à un élargissement au profit de l'ensemble des services essentiels à la personne, élargissement auquel les présidents des commissions intéressées de l'Assemblée nationale devraient être attentifs.

M. Philippe Vuilque a relevé le caractère savoureux de l'échange entre le ministre et sa majorité, le premier privilégiant le pragmatisme et la recherche du consensus, la seconde impatiente d'agir par la loi.

Par ailleurs, il a estimé que, si la création d'autorités indépendantes était une pratique à la mode, il n'en fallait pas moins s'interroger sur ce qui restait du rôle du Parlement ; après avoir émis des doutes sur la possibilité de créer une telle autorité par décret, il a souhaité savoir quels seraient le rôle et la composition d'une telle institution et a conclu en soulignant que la création de cette autorité par décret posait des problèmes tant juridiques que fonctionnels.

M. Jean-Michel Bertrand a mis en évidence la conjonction de deux grandes habiletés : d'une part celle du ministre tant sur le fond que sur la forme, soucieux de promouvoir le dialogue social en une démarche dont les prémices semblent apporter satisfaction ; d'autre part l'habileté tactique du syndicat majoritaire de la SNCF qui souhaite limiter les concessions.

Par ailleurs, il a observé que voter une loi était une chose, mais qu'il convenait aussi de l'appliquer et de la faire respecter, sauf à créer des situations dangereuses. Enfin, il a évoqué la nécessité d'accélérer le rythme du processus de dialogue, dans la mesure où par-delà les habiletés tactiques, on se trouvait finalement seulement au début d'un processus de dialogue et d'apaisement social : c'était donc le moment de confirmer l'adage d'Alphonse Allais, selon lequel une vraie évolution est une révolution sans en avoir l'air.

M. Jean-Christophe Lagarde a déclaré faire partie de ceux pour qui le contrat revêt une valeur supérieure à la loi, car il procède d'une démonstration de maturité démocratique et permet d'éviter les conflits majeurs – au bénéfice des Franciliens notamment.

En rupture par rapport aux orateurs du groupe socialiste, il a jugé que la motivation des syndicats à signer l'accord à la SNCF venait de la prise de conscience, suscitée par le ministre, à partir des exemples européens, de l'existence d'un retard français, leur étant pour partie imputable.

Mais il a ajouté que le Parlement avait également été un aiguillon, dans la mesure où il était mandaté par une majorité de Français et qu'en l'absence d'accord, il y aurait la loi.

Il s'est rallié à la proposition du président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, d'organiser des rencontres pour procéder à une évaluation, au besoin région par région, du service garanti qui doit répondre aux impératifs suivants :

– assurer les retours du travail par les transports en commun pour mettre fin au scandale que constituent les grèves déclenchées en cours de journée qui prennent les usagers en otage ;

– donner la priorité aux trajets entre le domicile et le lieu de travail afin d'éviter que les droits syndicaux ne s'exercent à l'encontre des personnes qui ont un emploi, parfois précaire, et risquent de le perdre en cas d'absence.

En réponse aux différents intervenants, **M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer**, a *apporté les précisions suivantes* :

– le nombre moyen de jours de grève par agent et par an est passé, à la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), de 2,25 en 2003 à 0,48 au cours des dix premiers mois de l'année 2004, tandis que ce nombre a été réduit, à la Régie autonome des transports parisiens (RATP), de 1,32 à 0,09 pour ces mêmes périodes. Le principe absolu retenu par le ministère depuis 2002 est le non paiement des jours de grève. Des dispositifs annexes au service garanti devront effectivement être mis en place, car la meilleure prévention et le meilleur dialogue social possibles ne permettront jamais d'aboutir à la suppression complète des grèves dans les services publics. En effet, les grèves sont l'expression d'un droit constitutionnel et le résultat de la confrontation d'intérêts divergents. Il convient à cet égard de dissiper toute illusion chez les usagers sur la portée du dispositif futur ;

– il est vrai que l'information préalable des usagers ne constitue pas une garantie suffisante, même si cela leur permet d'éviter de découvrir la grève le matin en tentant de se rendre sur leur lieu de travail et d'être ainsi « piégés ». Il est toutefois utile de noter que l'annonce d'une grève 24 ou 48 heures à l'avance permet aux autorités organisatrices d'optimiser les moyens disponibles, et d'accroître ainsi en moyenne de 15 % la capacité de transport ferroviaire ;

– s’agissant des transports urbains de province, l’Union des transports publics (UTP), qui regroupe 170 entreprises et 40 000 agents, s’est engagée à participer, à partir du 7 décembre prochain, aux négociations devant aboutir à l’élaboration d’un dispositif de prévention des conflits sociaux. Le ministre chargé de l’équipement et des transports s’impliquera alors personnellement pour faire avancer ces discussions. Il revient aux autorités organisatrices de ces transports de définir, avec les personnels non grévistes, le service qu’elles jugent prioritaire en cas de conflit social, ce soin ne pouvant être laissé à la libre appréciation des seules entreprises délégataires ;

– la mise en place d’un service garanti dans les services publics de transport ne doit effectivement pas être un sujet d’affrontements partisans, car le développement des antagonismes catégoriels entre grévistes et non grévistes, agents de la SNCF et agents de la RATP, fonctionnaires et contractuels, ou encore agents et usagers, finirait par conduire à l’apparition de conflits majeurs au sein de la société. Il convient au contraire, dans la mesure du possible, de dialoguer pour désamorcer les crises avant qu’elles n’éclatent, les syndicats pouvant eux aussi y trouver leur intérêt, puisqu’ils ne recherchent pas gratuitement l’apparition de conflits sociaux - qui sont pour eux autant de risques de rudes échecs ;

– le rapport de M. Dieudonné Mandelkern, président de la commission sur la continuité du service public dans les transports terrestres, conclut certes à la nécessité de recourir à la loi pour assurer un service minimum. Toutefois, il est probable que la mise en œuvre d’un accord quasi-unanime pourrait être plus efficace dès lors que son contenu serait satisfaisant. Un nouveau cadre législatif serait indispensable pour permettre la réquisition des agents, mais cette solution ne serait pas forcément la plus efficace et, de ce point de vue, une utilisation optimale des personnels qui ne font pas grève pourrait se révéler bien préférable ;

– la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) a certes signé l’accord sur la prévention des conflits conclu au sein de la SNCF, comme 5 autres organisations syndicales, mais cet engagement ne signifie pas une renonciation à tout conflit social : il ne prévoit que d’engager des discussions au plus tard dix jours avant le dépôt d’un préavis de grève. Les bons résultats enregistrés au sein de la RATP grâce au dispositif d’« alarme sociale » cinq jours avant le début des grèves, qui a permis de réduire de 50 % le nombre de préavis de grève déposés, montrent qu’il est utile de poursuivre ces discussions avec les partenaires sociaux pour mettre au point un dispositif dépassant le cadre de la prévention des conflits ;

– comme l’a remarqué à juste titre M. Jean Le Garrec, il n’existe par de grande démocratie sans culture du dialogue social. Mais ce constat général ne permet pas de surmonter un blocage éventuel dans la discussion

entre partenaires sociaux qui limiterait les avancées au seul accord sur la prévention des conflits. Dans une telle situation, le Gouvernement devrait évidemment s'impliquer, sachant que la complexité de la question n'appelle pas de réponse simple. A cet égard, le rapport de M. Dieudonné Mandelkern a eu un rôle pédagogique utile, et les sondages, indiquant que 70 % de la population adhère à la démarche retenue par le Gouvernement en matière de service garanti, constituent de ce point de vue une « divine surprise » ;

– l'idée d'aménager le cadre législatif actuel, contrairement à ce qu'a affirmé M. Francis Delattre, n'est pas exclue : si le Gouvernement, qui a fixé de nouveaux objectifs et un calendrier, s'est engagé à privilégier l'information des parlementaires et à donner ses chances aux négociations entre partenaires sociaux, il ne s'interdit pas de recourir à la loi en cas d'échec de cette démarche contractuelle. Cette position est conforme aux déclarations du Président de la République en 2002 et 2004, selon lesquelles il convient de *« mettre en place par l'accord, au sein des entreprises, une garantie de service dans le domaine des transports »*, la loi ne devant intervenir que si un accord n'a pu être conclu ;

– la prévention des conflits sociaux n'est certes pas suffisante, car la grève est un fait social inévitable, comme l'ont encore montré récemment les grèves en Allemagne et en Autriche. Ce sujet gagnerait effectivement à être débattu dans le cadre des discussions en cours entre États membres de l'Union européenne sur l'émergence d'une « Europe sociale » ;

– la situation de Franconville n'est pas forcément représentative de celles de l'ensemble des villes françaises. Les enquêtes d'opinion montrent en effet que les usagers des transports publics résidant dans les banlieues ont un respect croissant du droit de grève mais veulent être informés avant les grèves et non « pris en otages » par des grèves imprévues ;

– imposer un trafic minimal à hauteur de 50 % pendant les heures de pointe, c'est-à-dire pendant trois heures le matin et le soir, supposerait de mobiliser 70 à 75 % des agents, effectif qu'il ne serait possible d'atteindre qu'en procédant à des réquisitions, autorisées par des dispositions législatives qu'il faudrait d'abord adopter, et dont la constitutionnalité n'est pas certaine, comme le montre le rapport de M. Dieudonné Mandelkern ;

– la continuité est évidemment partie intégrante de la notion de service public. A ce titre, il serait souhaitable d'élargir la démarche suivie pour les transports à d'autres secteurs, mais la décision d'une telle extension appartient au Premier ministre. On peut toutefois espérer que la garantie d'un service minimum dans les transports serve de modèle, et suscite une « contagion vertueuse » ;

– en ce qui concerne les autorités indépendantes, il convient d'observer que, dans une société complexe, il faut savoir imaginer des solutions complexes, ainsi que l'expliquait Tocqueville à travers son analyse sur le rôle des associations et des instances de concertation dans une démocratie. Les débats qui ont entouré la création de la Haute autorité de l'audiovisuel sont désormais d'un autre âge. Il convient d'envisager d'une manière non polémique, et sans politisation, la mise en place d'une autorité indépendante pour la continuité des services publics de transport. Celle-ci doit permettre de faire face, avec des moyens humains supplémentaires, et les compétences nécessaires, au vaste chantier de négociations qui va devoir s'ouvrir pour la mise en œuvre des procédures de service minimum à l'échelle de toute la France. Cette autorité sera l'instrument de la volonté du Gouvernement de continuer à avancer sur cette question difficile ;

– l'opinion publique constitue, *in fine*, le vrai moteur des deux habiletés évoquées par M. Jean-Michel Bertrand ; elle pousse à des avancées par la formulation d'exigences à la fois complexes et nuancées ;

– il est exact qu'une société libérale sait faire une place importante aux contrats entre les individus, entre les institutions ; une société démocratiquement mûre n'attend pas tout de la loi. Il faut briser certains archaïsmes qui persistent dans le dialogue social, mais s'il n'est pas possible d'aboutir dans le cadre d'un accord, il faudra recourir à la loi, car l'opinion publique exige des avancées sur la continuité du service public ;

– il appartiendra aux autorités organisatrices, dans l'affectation des moyens disponibles, de prendre en compte la priorité justement soulignée du retour au domicile en cas de grève.

* *
*

Jeudi 4 novembre 2004

Présidence de M. Patrick Ollier, président

La Commission a entendu **M. François Loos, ministre délégué au Commerce extérieur**, **sur les crédits de son département pour 2005**.

M. François Loos, ministre délégué au commerce extérieur, a tout d'abord souligné le dynamisme exceptionnel de la conjoncture économique internationale, le commerce international devant progresser, en 2005, de près de 8 % soit plus rapidement que la croissance mondiale qui connaîtra pourtant un taux record de 4,5 %. Il a ensuite rappelé l'importance des échanges internationaux de biens et de services dont le montant dépasse 8 000 milliards de dollars par an.

Il a ensuite estimé que nos entreprises, et surtout nos PME, participaient insuffisamment à ces échanges, 100 000 d'entre elles seulement exportant alors que 150 000, selon une enquête récente de la SOFRES, jugent qu'elles pourraient le faire et que 170 000 entreprises italiennes et environ 200 000 entreprises allemandes exportent. Il a en outre rappelé que les PME ne réalisent qu'un tiers des exportations françaises et qu'elles constituent donc le principal gisement de croissance de notre commerce extérieur.

Il a ensuite souligné l'importance du développement de nos exportations pour notre économie, 6,4 millions de salariés français travaillant directement pour l'exportation et chaque milliard d'euros d'exportations supplémentaires créant, en France, 15 000 emplois pérennes.

Le Ministre a ensuite présenté les principales réformes conduites pour dynamiser les exportations des PME.

Il a indiqué que la première d'entre elles était la fusion du Centre français du commerce extérieur et de l'agence Ubifrance qui permet d'offrir aux PME un interlocuteur unique pour les informer sur les perspectives à l'export. Il a précisé qu'il avait en outre demandé à cet organisme d'adopter une démarche plus commerciale et de solliciter les PME au lieu d'attendre que celles-ci le contactent. Il a également rappelé que la politique d'organisation de salons à l'étranger avait été relancée, 80 manifestations ayant été labellisées en 2002 contre 120 en 2003 et 333 en 2004, l'objectif fixé pour 2005 étant de 450 manifestations labellisées. Il a précisé que 1 000 entreprises avaient participé à ces manifestations en 2002 et que ce nombre devrait être porté à 2 000 en 2005.

Le Ministre a ensuite indiqué qu'afin de faire mieux connaître aux PME les actions d'Ubifrance et notamment de les familiariser avec le dispositif

du volontariat international en entreprise (VIE), un partenariat avait été conclu entre Ubifrance et le Groupe Banques populaires, première banque des PME, afin que le réseau des 16 000 commerciaux des Banques populaires propose ainsi à sa clientèle les produits d'Ubifrance. Il a précisé que ce dispositif mis en place en 2004 à titre expérimental dans quatre régions serait généralisé en 2005.

Puis, il a rappelé la création proposée par le projet de loi de finances pour 2005 d'un crédit d'impôt pour les dépenses de prospection commerciale réalisées en dehors de l'espace économique européen. Il a précisé que le taux de ce crédit d'impôt était de 50 % et que le plafond serait de 15 000 euros pour une entreprise et de 30 000 euros pour un consortium rassemblant plusieurs entreprises, disposition qui incitera au développement de la coopération encore insuffisante entre entreprises exportatrices.

Il a ensuite indiqué que la création d'un nouveau type de contrat de travail, le contrat emploi-export, serait prochainement proposée au Parlement dans le cadre d'un projet de loi actuellement préparé par M. Christian Jacob, ministre délégué aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation. Il a précisé qu'il s'agirait d'un contrat de travail destiné à des cadres chargés d'une mission de développement de l'exportation et dont la durée correspondrait à celle de leur mission. Il a indiqué que ce dispositif compléterait celui des VIE, réservé aux jeunes, et permettrait d'inciter à des embauches en France qui seraient, en son absence, réalisées à l'étranger.

Enfin, il a évoqué plusieurs simplifications fiscales et administratives décidées en 2004 notamment en matière de perception de la TVA à l'importation et de déclarations de séjour professionnel à l'étranger auprès des caisses d'assurance maladie.

Puis, le Ministre a indiqué que le projet de budget pour 2005 prenait en compte les réformes du dispositif public d'appui à l'export.

Il a rappelé que les moyens de la direction des relations économiques extérieures faisaient l'objet d'une contractualisation pluriannuelle dans le cadre de laquelle cette administration a pris des engagements de réduction et de redéploiement géographique de ses effectifs. Il a indiqué que les crédits correspondant connaissaient en conséquence une légère baisse.

Puis, il a indiqué que le budget d'Ubifrance prenait en compte les restructurations décidées à l'occasion de la fusion de cet organisme avec le CFCE et permettait la réalisation d'une économie budgétaire.

Il a précisé que les dotations à l'Agence française des investissements internationaux (AFII) progressaient, en revanche, une somme

de 10 millions d'euros de crédits supplémentaires étant prévue pour financer des campagnes de communication à l'étranger sur l'attractivité de notre territoire.

Abordant ensuite les procédures financières de soutien aux entreprises, le Ministre a rappelé que des crédits étaient prévus dans le cadre de la « réserve pays émergents » mais que les dotations prévues par la loi de finance initiale étaient traditionnellement corrigées, en loi de finances rectificative, au vu des besoins réels.

Enfin, il a noté que l'action de la COFACE ne trouvait de traduction budgétaire, au sein du budget du commerce extérieur, qu'au niveau des crédits d'assurance prospection, qui sont stables, mais que cet organisme versait, en revanche, au budget général, 1,4 milliard d'euros cette année de sorte que d'un strict point de vue budgétaire, le commerce extérieur rapporte plus à l'État qu'il ne coûte. Le Ministre a, en outre, rappelé qu'une réforme importante des crédits à moyen terme de la COFACE avait été conduite et qu'elle permettrait d'éviter que des entreprises françaises ne renoncent à des marchés en craignant de ne pas être suivies par leur assureur-crédit. Il a également indiqué que les réformes engagées permettaient d'étendre le champ des actions conduites par la COFACE et de mettre en place un conseil des usagers, garant de la reprise rapide des innovations intéressantes pouvant être proposées par des assureurs étrangers concurrents.

En conclusion, le Ministre a jugé qu'à l'heure où les Français redoutent les délocalisations, la meilleure réponse lui paraissait être une présence accrue de nos entreprises sur les marchés internationaux garante de la création d'emplois en France.

Après avoir remercié le Ministre de son exposé, le **président Patrick Ollier** a indiqué que la Commission s'attachait, dans chacun des déplacements de ses instances, à soutenir les entreprises françaises à l'étranger et à pratiquer une forme de diplomatie économique. Il a noté que, dans ce cadre, des délégations de la Commission avaient eu des expériences variées sur l'efficacité du soutien apportées à l'étranger à nos entreprises par les services de l'État. Il a, en particulier, estimé que les personnels concernés étaient, dans certains cas, trop marqués par une culture administrative quand une approche plus commerciale pouvait être souhaitable. Indiquant qu'il envisageait de proposer au bureau de la Commission la création d'une mission d'information sur ce sujet, il a souhaité que le Ministre donne son sentiment sur cette question.

M. Jean Gaubert, rapporteur pour avis des crédits du commerce extérieur pour 2005, a indiqué que l'examen des crédits d'un ministère permettait de se prononcer à la fois sur les objectifs d'une politique et sur les moyens qui lui sont consacrés.

Il a estimé qu'il existait, s'agissant des objectifs de la politique menée dans le domaine extérieur, un large consensus au sein de la Commission, tous les commissaires étant convaincus, d'une part, de l'intérêt de soutenir nos entreprises à l'export et, d'autre part, de la nécessité d'orienter prioritairement cette action en direction des PME qui, à la différence des grandes entreprises, ont besoin d'être aidées pour accomplir les efforts nécessaires à la pénétration d'un marché étranger.

Rappelant qu'il existait incontestablement de nombreuses PME susceptibles d'exporter et que les pouvoirs publics peuvent les aider à le faire, il a pris acte de l'engagement personnel du ministre en ce domaine, placé, comme cela était déjà le cas sous la précédente législature, au cœur des priorités de la politique du commerce extérieur.

Puis il a noté l'évolution positive que constitue la création d'un crédit d'impôt pour les dépenses de prospection commerciale tout en estimant que cette mesure n'était pas, en l'état, à la hauteur de l'enjeu compte tenu du montant très modeste de son plafond et surtout du fait que ce crédit d'impôt ne peut être obtenu qu'une seule fois par entreprise, ce qui ne permet pas de soutenir un véritable effort d'implantation à l'étranger qui s'étend nécessairement sur plusieurs années.

Abordant ainsi la question des moyens, le rapporteur a rappelé que ses collègues de la majorité, rapporteurs budgétaires, avaient coutume de commencer leurs interventions en indiquant qu'un bon budget n'était pas forcément un budget en hausse. Il a déclaré qu'au risque de surprendre, il partageait pleinement cette analyse compte tenu des gains de productivité pouvant être réalisés par les services de l'État.

Il a ensuite indiqué que, dans le secteur du commerce extérieur, cette recherche des gains de productivité avait d'ailleurs été particulièrement soutenue, aussi bien sous la précédente majorité que sous l'actuelle.

Après avoir rappelé que la direction des relations économiques extérieures avait été pionnière en matière de contractualisation, il a évoqué les deux réformes structurelles majeures récemment intervenues : l'unification du réseau à l'étranger du ministère de l'économie lancée en juillet 2001 et concrétisée par la publication du décret du 3 mai 2002 relatif à l'organisation des services à l'étranger du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'une part, et la fusion en 2003 des deux principaux organismes

publics d'appui à l'export, Ubifrance et le Centre français du commerce extérieur, d'autre part.

Il a estimé que ces deux décisions avaient permis de simplifier la présence des services publics à l'étranger et de mutualiser des moyens rendant ainsi la préservation de l'efficacité de l'action publique en faveur du commerce extérieur compatible avec un recul des moyens qui lui sont consacrés.

Il a rappelé que c'était pour cette raison qu'il n'avait pas appelé à voter contre l'adoption des crédits du commerce extérieur pour 2003 malgré leur recul en dépenses ordinaires et en crédits de paiement en précisant qu'il estimait alors que cette diminution, de l'ordre de 3 %, était justement compatible avec la poursuite de l'action publique.

Après avoir souligné que son jugement sur les crédits du commerce extérieur n'était donc ni partisan, ni comptable, il a jugé que si un recul limité des crédits pouvait être dépourvu de conséquences, il n'en était pas de même lorsque le mouvement est continu et de plus grande ampleur.

Or, il a estimé que tel était malheureusement le cas puisqu'en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, les moyens du commerce extérieur pour 2005 diminuent de près de 6,5 %. Il a précisé que cette baisse intervenait, en outre, pour la troisième année consécutive, les moyens de paiement du commerce extérieur ayant constamment reculé depuis le changement de majorité pour atteindre une diminution totale de plus de 14 % entre la loi de finances initiale pour 2002 et le projet de loi de finances pour 2005.

Il a ensuite noté qu'il ne lui était évidemment pas possible de se prononcer sur les mesures évoquées par le Ministre devant figurer dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004, celui-ci n'étant pas déposé, mais a précisé qu'il y serait naturellement attentif.

Puis, il a indiqué que les évolutions budgétaires intervenues se traduisaient notamment par une suppression massive de postes à l'étranger, 110 postes, soit plus de 10 % de l'effectif, ayant ainsi été supprimés dans le réseau de la DREE à l'étranger depuis 2002. Il a admis que certains des postes ainsi supprimés étaient devenus redondants compte tenu de la fusion des réseaux, mais a jugé que ce n'était pas le cas de tous, comme l'attestent les plaintes des chefs d'entreprise concernant l'aide insuffisante qui leur est apportée par les missions économiques à l'étranger que reçoivent les députés.

Il a rappelé que le Ministre, interpellé sur ce point la semaine dernière, en Bretagne, par un chef d'entreprise, avait d'ailleurs admis la nécessité de renforcer les moyens de postes beaucoup plus sollicités qu'ils ne l'avaient été par le passé. Le rapporteur a, à cet égard, souligné le fait, au

demeurant compréhensible, que les jeunes collaborateurs des missions économiques, prenant en compte leur avenir personnel, étaient enclins à assister en priorité des grandes entreprises qui ont objectivement moins besoin des services de l'État mais au sein desquelles ils sont susceptibles de poursuivre leur carrière plutôt que les petites entreprises.

Puis, il a ajouté que l'évolution négative des effectifs ne concernait pas que le réseau à l'étranger, les effectifs des directions régionales du commerce extérieur ayant en effet également diminué de 10 % depuis 2003. S'agissant de l'aide apportée sur notre territoire national aux entreprises exportatrices, il a toutefois noté que la mobilisation, souhaitée par le Ministre, des régions et du réseau des banques populaires lui paraissait opportune.

En conclusion, le rapporteur a indiqué que, s'il est parfois possible de faire autant avec un peu moins de moyens, il lui semblait difficile de faire plus avec beaucoup moins. Or, il a jugé qu'il était justement nécessaire de faire beaucoup plus pour aider nos PME et que cela ne nécessitait, d'ailleurs, que peu de moyens supplémentaires au regard de l'importance de l'enjeu économique, le budget du commerce extérieur ne représentant qu'environ 0,1 % des dépenses totales de l'État, soit véritablement une goutte d'eau.

Regrettant donc vivement que la logique budgétaire l'emporte cette année encore sur la logique économique et que, malgré la bonne volonté du ministre, les moyens ne suivent pas les priorités affichées, le rapporteur pour avis a appelé la Commission à donner un avis défavorable à l'adoption des crédits du commerce extérieur pour 2005.

Mme Hélène Tanguy, s'exprimant au nom du groupe UMP, a salué l'attention portée par le Gouvernement au commerce extérieur et, en particulier, à l'accès des PME à l'exportation. Elle a, en effet, souligné à la fois le fort potentiel existant et les hésitations de certaines entreprises à s'engager dans un processus d'exportation.

Puis, elle a considéré que la mobilisation de l'ensemble des acteurs, qu'elle a jugé sans précédent, commençait à porter ses fruits. Elle a remarqué que les réformes engagées en 2003 et 2004 par le ministère chargé du commerce extérieur avaient été mises en œuvre, ajoutant que les élus et les entreprises plaçaient de grands espoirs dans la création de la nouvelle agence Ubifrance intégrant le CFCE. Elle a néanmoins regretté qu'ait succédé, depuis une vingtaine d'années, au dynamisme du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) une phase de stagnation, voire de régression.

Elle s'est ensuite félicitée de la priorité accordée au développement des salons, notant que l'objectif d'un doublement du nombre de salons et de colloques professionnels à l'étranger serait atteint.

Après avoir souligné que le nombre de bénéficiaires du volontariat international en entreprise (VIE) en poste à l'étranger connaissait en 2004 une augmentation de 18 % par rapport à 2003, elle a souhaité connaître les prévisions d'évolution de ce dispositif et les actions mises en place pour mieux le faire connaître aux PME.

Elle a ensuite rappelé qu'en 2005 la politique de soutien à l'emploi serait favorisée par la mise en place du contrat de travail export et par celle du crédit d'impôt export prévu par le projet de loi de finances pour 2005.

Elle s'est également réjouie des mesures de simplification relatives aux formalités sociales et fiscales et aux procédures financières de soutien, grâce à l'amélioration de la gestion des dossiers par la COFACE, de son plus grand dynamisme et de l'extension du champ de ses services.

Elle a annoncé que le groupe UMP soutiendrait donc le budget du commerce extérieur pour 2005, jugeant qu'il permettrait de financer une politique commerciale offensive, source de croissance et d'emploi.

Elle a enfin souhaité obtenir des précisions sur la création conjointe, par les ministères chargés de l'industrie et du commerce extérieur, du comité d'orientation des stratégies sectorielles d'exportation.

M. André Chassaigne, s'exprimant au nom du groupe des député-e-s communistes et républicains, a estimé positive toute action permettant d'aider davantage les PME à exporter, compte tenu des graves difficultés qu'elles connaissent souvent dans un contexte de mondialisation.

Il a notamment jugé nécessaire d'encourager davantage les échanges internationaux, notamment par le biais des salons. Il a toutefois souligné les effets pervers de certaines initiatives lorsque la participation d'un salon à l'étranger aboutit non à obtenir des contrats à l'export mais à organiser une délocalisation de l'activité à l'étranger. Il a donc souhaité que des objectifs plus clairs soient fixés et que les résultats des salons soient mieux évalués.

Puis, prenant l'exemple du secteur de la coutellerie, il a suggéré d'aider davantage les PME contraintes de développer des productions spécifiques aux marchés sur lesquels elles veulent exporter mais restant en pratique livrées à elles-mêmes pour le faire, faute d'un accompagnement suffisamment structuré.

Enfin, il a attiré l'attention sur le décalage entre les conditions d'accès au marché américain, où des marquages d'origine des produits sont systématiquement requis, et les règles en vigueur en Europe. Il a ainsi regretté que, sans que les consommateurs le sachent, beaucoup des couteaux vendus en France sous l'appellation Laguiole soient, en fait, fabriqués en Chine. Il a donc

regretté le manque de volontarisme de la politique menée en Europe dans le domaine du marquage de l'origine des produits.

Après avoir expliqué qu'il avait initialement l'intention de rappeler que les entreprises françaises éprouvaient des difficultés structurelles à travailler en équipe et qu'une difficulté spécifique était d'informer les PME sur les actions conduites pour les aider, **M. Jean-Paul Charié** s'est félicité que le Ministre partage ces constats et ait proposé des mesures concrètes visant à résoudre ces problèmes.

Il a ensuite estimé que les moyens dégagés au profit du commerce extérieur auraient pu être plus importants, compte tenu de l'importance de l'enjeu et du potentiel exportateur des PME françaises. Il a, en outre, souligné que la présence à l'étranger d'une entreprise était une source de motivation supplémentaire pour ses salariés et était souvent riche d'enseignements.

Il a toutefois indiqué qu'il allait voter ce projet de budget participant à l'effort national de maîtrise des dépenses publiques et traduisant le dynamisme de la politique conduite par le Ministre.

Il a ensuite tenu à rappeler la nécessité de promouvoir également les salons en France, qui ont accueilli, en 2003, 4 millions de visiteurs dont 850 000 étrangers venant de plus de 200 pays, et dont l'efficacité a été reconnue par près de 81 % des 1 000 plus grandes entreprises françaises.

Il a ensuite demandé au Ministre son avis sur les effets de la révolution numérique sur les exportations des PME, jugeant que les nouveaux moyens de communication les mettaient, pour exporter, sur un pied d'égalité avec les grandes entreprises.

Il l'a ensuite interrogé sur la possibilité, dans les pays où la France avait dépêché des forces armées de rétablissement et de maintien de la paix et où la stabilisation de la situation politique profite souvent à des entreprises étrangères, de créer des groupes d'intervention rapide composés par exemple de chefs d'entreprises, mais aussi de fonctionnaires et d'élus afin de conduire une action globale par une relance locale de l'activité économique.

S'appuyant sur sa longue expérience personnelle dans le domaine des PME, **M. Léonce Deprez** a estimé qu'il était vital de rendre confiance aux chefs des petites entreprises et de mieux les informer. Il a, en outre, estimé inopportune la coexistence d'un ministère de l'industrie et d'un ministère du commerce extérieur.

Puis, il a appelé le Ministre à accroître sa présence sur le terrain auprès des entrepreneurs, afin de créer une dynamique et de soutenir leur volonté d'exporter.

Il a ajouté que des organismes tels qu'Ubifrance ou la COFACE devaient relayer ce soutien par des mesures concrètes afin de mettre fin aux doutes des entrepreneurs français sur leurs capacités à exporter. A cet égard, il a déploré que la presse entretienne ce doute dans l'esprit des chefs de PME, estimant donc que, l'action des élus ne suffisant plus à les rassurer, le Ministre devait désormais être en première ligne.

M. Serge Poignant a salué l'effort engagé en direction des PME et a rappelé que l'exportation était au cœur des préoccupations de nombreux professionnels.

Il a en outre estimé qu'une mission d'information sur l'efficacité du réseau public de soutien à l'export serait effectivement utile pour accroître encore son efficacité. Il a néanmoins jugé qu'il ne fallait pas tout attendre de l'Etat et qu'il appartenait aux entreprises elles-mêmes de s'organiser.

Il a enfin annoncé qu'il allait voter ce projet de budget en estimant toutefois que les moyens destinés à soutenir les exportations devraient être plus importants et en souhaitant que soit mieux prise en compte dans les arbitrages budgétaires l'importance de ce domaine.

Il a, en effet, estimé que la recherche et l'exportation constituaient les deux sources de la croissance future.

Revenant sur la question de l'efficacité du dispositif public de soutien à l'export, **le président Patrick Ollier** a mis l'accent sur les efforts nécessaires pour que la diplomatie française s'engage davantage dans la mise en œuvre de notre politique commerciale.

M Jean-Marie Binetruy a souligné, à cet égard, l'effort, manifestement couronné de succès, des services diplomatiques suisses pour inciter des entreprises françaises à s'implanter en Suisse.

En réponse aux différents intervenants, **M. François Loos, ministre délégué au commerce extérieur,** *a apporté les précisions suivantes :*

– le soutien des commissaires au renforcement du budget du commerce extérieur est réconfortant mais le soutien au commerce extérieur passe moins par un effort budgétaire direct que par une action sur l'environnement des entreprises permettant de les inciter à davantage coopérer, de mieux les informer et de les couvrir contre les risques inhérents à l'export. L'encouragement fiscal au regroupement sous la forme de consortiums, la réforme d'Ubifrance et la modernisation de l'action de la COFACE répondent à ces trois objectifs ;

– l'efficacité de cette politique suppose celle de l'ensemble des intervenants publics qui la conduisent. Il est donc légitime de s'interroger sur

l'efficacité des missions économiques. S'agissant de leurs effectifs, tout d'abord, la diminution des effectifs de fonctionnaires expatriés donne une vision imparfaite de la situation car elle est palliée par le recrutement d'agents locaux, pour un personnel des missions économiques d'environ 2 000 personnes au cours des trois dernières années. En outre, des redéploiements sont opérés au profit des 25 pays cibles qui ont été définis et pour lesquels des plans d'action ont été établis. Ce redéploiement permet de faire face à l'évolution des besoins qu'illustre le cas du poste de Shanghai, consulté par 200 entreprises en 2003 et par 600 cette année. En outre, dans les villes où il n'y a pas de poste d'expansion économique, il est fait appel, par voie contractuelle, à l'appui de personnes privées, le réseau public ne pouvant en effet être présent partout, par exemple dans la trentaine de villes chinoises de plus d'un million d'habitants où les entreprises françaises sont souvent également absentes. Le déploiement du réseau prend, en effet, en compte la présence effective des entreprises qui rend nécessaire un appui public. Il convient, en outre, de noter que la direction des relations économiques extérieures a été la première administration à bénéficier d'une certification ISO 9001, ce qui implique le respect de procédures très précises et le suivi détaillé de la satisfaction des entreprises, qui est très élevée ;

– la politique commerciale ne doit pas être en contradiction avec la diplomatie qui doit, pour sa part, soutenir la politique commerciale. L'action d'un ambassadeur sera évidemment centrée sur les grands contrats tandis qu'il appartient aux missions économiques de réserver le même accueil aux PME et aux grandes entreprises ;

– le crédit d'impôt de 15 000 euros par entreprise pourrait représenter une dépense fiscale de l'ordre de 100 millions d'euros. Bien que cette somme n'apparaisse pas dans les crédits du ministère du commerce extérieur, elle doit être incluse dans l'effort budgétaire de l'État en faveur du soutien au commerce extérieur ;

– les financements complémentaires mobilisés en loi de finances rectificative viennent compléter les crédits prévus en loi de finances initiale pour aider certains États émergents à acquérir des biens et services français, compte tenu de la difficulté à évaluer précisément les besoins au moment du dépôt de la loi de finances initiale ;

– il est clair que les régions ont un rôle à jouer dans le développement du commerce extérieur, notamment à travers la fonction de coordination des actions de développement économique que leur a reconnue la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Le ministère du commerce extérieur soutiendra résolument leur intervention dans son domaine de compétence mais à deux conditions : la première est qu'elles s'y engagent dans un cadre pluriannuel, et non sur des actions

ponctuelles ; la seconde est qu'elles coordonnent leurs actions et que chacune agisse, dans les pays qu'elle cible, au profit de l'ensemble des entreprises françaises ;

– la participation des chambres de commerce et d'industrie à l'effort d'exportation est très variée et certaines actions sont concurrentes et devraient être mieux coordonnées, comme le souhaitent d'ailleurs les organisations nationales représentatives des chambres de commerce et d'industrie ;

– le ministère du commerce extérieur et le ministère de l'industrie ont mis conjointement en place un comité de stratégie industrielle qui a pour rôle de définir les couples « pays / produits » les plus pertinents ;

– il est effectivement envisageable de soutenir l'organisation de salons internationaux en France en ciblant certains secteurs ;

– l'Internet peut effectivement permettre l'exportation par les PME mais il n'appartient pas à l'État de se substituer, dans ce domaine, aux entreprises ;

– l'idée d'organiser des « groupes d'intervention rapide » incluant des fonctionnaires et des chefs d'entreprise s'inscrit dans le prolongement de l'action de coopération administrative déjà engagée et conduite notamment par le groupement d'intérêt public Assistance pour le développement des échanges en technologie économique et financière (ADETEF). La croissance des échanges est en effet tirée par le développement des pays émergents parfois handicapés par une organisation administrative insuffisante ou par une dépendance excessive, liée à leur endettement, vis-à-vis d'organisations internationales. La France consacre des efforts importants à aider ces États notamment à améliorer l'environnement des affaires ;

– parmi les 300 000 PME potentiellement exportatrices que compte la France, 150 000 expriment un intérêt pour l'export, 100 000 exportent effectivement mais seulement 50 000 le font, non en raison d'une opportunité ponctuelle mais dans le cadre d'un positionnement stratégique. Il convient d'augmenter le nombre d'entreprises s'inscrivant dans cette logique stratégique d'exportation. L'évolution du monde commande en effet d'acquérir rapidement des parts de marchés à l'étranger ;

– le développement international est, en règle générale, la solution pour répondre aux difficultés d'une entreprise. Il convient de faire passer le message suivant : quitte à mobiliser de l'énergie, il est beaucoup plus profitable économiquement de s'efforcer de décrocher un marché à l'exportation, que de réclamer des baisses de charges ;

– on compte aujourd'hui 2 700 stages de volontariat international en entreprise (VIE), chiffre en très rapide progression. Le réseau des Banques populaires assurera la promotion de ce dispositif ;

– la Suisse déploie une stratégie économique originale et élitiste reposant sur l'organisation délibérée de délocalisations hors de son territoire d'activités à faible valeur ajoutée et sur un effort parallèle pour attirer des activités à forte valeur ajoutée.

*

Puis, la Commission a examiné les ***crédits du commerce extérieur pour 2005****.*

Contrairement aux conclusions de M. Jean Gaubert, rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits du commerce extérieur pour 2005*.

*

La Commission a ensuite examiné les ***crédits du Plan pour 2005.***

M. André Chassaigne, rapporteur pour avis des crédits du Plan pour 2005, a rappelé qu'il avait estimé que les crédits du Plan pour 2004 traduisaient la renonciation du Gouvernement à une vraie politique de planification. Il a estimé que le budget du Plan pour 2005 confirmait doublement cette tendance, d'une part, parce que les crédits du Plan sont en baisse et d'autre part, parce que le périmètre du Plan est lui-même réduit. Aussi a-t-il qualifié ce budget de budget d'abandon estimant que cet abandon était d'autant plus regrettable que le contexte économique actuel devrait au contraire inciter l'État à mieux prévoir et mieux anticiper les mutations de nos cycles économiques par une planification adaptée.

S'agissant des crédits du Commissariat Général du Plan et des organismes qui lui sont rattachés, il a indiqué qu'ils s'établissaient à 18,48 millions d'euros. Il a souligné le caractère drastique de la baisse de 25,16 % qu'ils subissaient par rapport à la loi de finances pour 2004.

Il a rappelé que cette baisse s'expliquait en partie par une mesure dite « de périmètre », les subventions de l'État à trois organismes de recherche étant transférées à d'autres budgets. Il a rappelé que le CREDOC (Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie) était désormais rattaché à Bercy ; le CEPREMAP (Centre d'Études Prospectives d'Économie Mathématique Appliquées à la Planification) au ministère de la Recherche et l'OFCE (Observatoire Français de la Conjoncture Économique) au ministère de l'Éducation nationale. Il a toutefois jugé que, même dite « de périmètre », cette mesure n'était pas neutre. Admettant que certes, l'OFCE, le CEPREMAP et le

CREDOC continueraient à fonctionner, il a vivement regretté le fait que les réseaux du Plan soient ainsi démantelés. Il a estimé que ce démantèlement traduisait le renoncement de l'État à se doter d'un pôle cohérent d'analyse prospective et de planification.

A ce sujet, il a rappelé que l'intérêt pour l'État de disposer d'un tel pôle était précisément de donner à la planification comme à la prospective une dimension pluridisciplinaire : au CREDOC la sociologie, au CEPREMAP les mathématiques et la sociologie quantitative, à l'OFCE la macro-économie. Il en a donc conclu que le démantèlement de ce réseau signifiait non seulement l'abandon d'une planification digne de ce nom, mais aussi l'appauvrissement méthodologique de la prospective de l'État stratège.

Revenant sur les crédits du Plan, il a indiqué qu'à périmètre constant, ils étaient également en baisse.

Il a souligné que cette baisse touchait d'abord les moyens des services, en recul de 2 %. Constatant la diminution de 5 % des crédits de fonctionnement du Commissariat au Plan et de ses organismes, il a concédé que les précédentes coupes dans ces crédits de fonctionnement avaient pu inciter le Plan à rationaliser sa gestion courante, mais a estimé qu'il n'y avait, aujourd'hui, plus de marges d'économies dans le fonctionnement courant du Plan.

Il a ensuite indiqué que les effectifs du Plan perdaient 6 emplois, soit 3 % de l'effectif total, 4 emplois budgétaires étant supprimés et 2 autres transférés à l'Agence pour le Développement de l'Administration Electronique. Il a ensuite estimé que la suppression de ces emplois ne devait pas faire oublier la gestion de ceux qui restent, gestion qu'il a jugé discutable. Après avoir indiqué qu'il avait déjà émis les plus vives réserves sur la politique de recrutement de contractuels plutôt que d'agents titulaires, il a estimé qu'aucun progrès n'avait été accompli en la matière, ce qu'il a jugé regrettable à plusieurs titres: les modalités de recrutement des experts extérieurs ne sont pas aussi claires que celles des titulaires ; ces contractuels n'ont pas le temps de se forger une véritable expérience ni de s'adapter à la culture de la planification ; rappelant que la loi du 3 janvier 2001, relative à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique fixait comme objectif pour l'État d'éviter le recours aux contractuels en dehors des tâches ponctuelles, il a enfin estimé que la gestion du Plan faisait peu de cas de ce principe légal.

Il a précisé que la baisse du budget du Plan n'épargnait pas les crédits d'intervention, qui permettent de financer des organismes de recherche puisqu'ils baissent de 8 %, qu'il s'agisse de la dotation de l'IRES (institut de recherches économiques et sociales) ou des diverses subventions versées pour des soutiens ponctuels à divers organismes de recherche.

Il a enfin indiqué que cette baisse touchait aussi les crédits d'investissements alors qu'ils sont particulièrement utiles, car ils permettent au Plan de s'associer les services de chercheurs universitaires ou étrangers.

Après avoir indiqué que la baisse des crédits était donc générale, il a relevé que le Gouvernement l'expliquait par le recentrage du Plan sur la « prospective de l'État stratège », notion dont il a souligné le caractère sibyllin. Il a ensuite estimé que la planification avait ceci de commun avec la prospective qu'elle ne pouvait être utile et sérieuse que si elle s'appuyait sur des travaux de recherche pertinents.

Notant que la politique économique actuelle avait tendance à subir les crises, ponctuelles comme structurelles, de nos économies mondialisées, il a illustré le caractère dommageable du manque de planification par deux exemples concrets : les restructurations industrielles et les grandes infrastructures de fret.

Pour ce qui est des restructurations industrielles, il a estimé que l'État intervenait tel un pompier, ne mettant en place ses dispositifs d'aide (contrats de sites et de territoires notamment) qu'une fois que la crise avait éclaté. Il a rappelé que l'intérêt du Plan était, *a contrario*, de détecter les crises, de les anticiper et de les prévenir. Il a estimé que c'était là le rôle d'un Etat qui serait « stratège » et que les moyens d'une telle politique n'étaient pas donnés au Plan.

S'agissant du « plan fret » de la SNCF, il a estimé que la SNCF cherchait à s'adapter aux circonstances, au fil du temps et sans stratégie délibérée pour la guider. Il a estimé que la politique de densification des lignes de fret ne constituait pas une véritable stratégie de développement du fret ferroviaire à moyen et long terme. Là encore, il a jugé que l'élaboration d'une stratégie concertée de développement du fret serait du ressort du Plan si celui-ci n'était pas vidé de ses moyens, année après année, tant en termes de crédits de fonctionnement qu'en termes de crédits d'investissement.

Concluant son propos, il a estimé que pour toutes ses raisons il ne pouvait qu'appeler la Commission à émettre un avis défavorable sur les crédits du Plan pour 2005.

Revenant sur l'intervention du Rapporteur, **le président Patrick Ollier** a rappelé que ces questions lui tenaient particulièrement à cœur, dans la mesure où il avait exercé lui-même les fonctions actuelles de M. André Chassaigne sous la précédente législature.

Il a ensuite estimé que l'État ne renonçait pas à la planification mais qu'il en modernisait les objectifs. A ce propos, il a reconnu que l'heure n'était plus aux grands plans quinquennaux, mais il a jugé que la planification

se concentrait désormais sur les études prospectives dont il ne faut, selon lui, pas occulter l'importance.

Il a ensuite indiqué que si les moyens de fonctionnement du Plan connaissaient un tassement général de 2 %, les moyens de fonctionnement du Commissariat général du Plan *stricto sensu* augmentaient de 15,12 %. Il en a conclu que l'on ne pouvait pas réellement parler d'abandon complet du Plan.

En outre, il a rappelé que la planification n'avait pas disparu et était devenue plus territoriale, les contrats de plan État-région mobilisant 40 milliards d'euros. Il a relevé par ailleurs que la planification pouvait être sectorielle : il a cité en exemple le plan de développement des infrastructures de transport à l'horizon 2025.

Enfin, il est revenu sur les propos du rapporteur concernant le « plan fret » de la SNCF. Administrateur de la SNCF lui-même, il a estimé que le « plan fret » connaissait ses premiers succès et a jugé que le bon déroulement de ce plan était toutefois plus entravé par le déclenchement de grèves locales que par le manque d'études stratégiques et prospectives.

M. Jacques Le Guen a ensuite indiqué qu'il ne partageait pas le point de vue du rapporteur, qu'il a qualifié de pessimiste. Il a estimé que les crédits du Plan étaient adaptés à ses nouvelles missions : il a donc qualifié de passéistes les conclusions du rapporteur. Il s'est félicité du recentrage du Plan sur ses missions initiales : la stratégie de prospective de l'État stratège. Aussi a-t-il indiqué qu'il soutiendrait le budget du Plan pour 2005.

M. Léonce Deprez a ensuite rappelé qu'il avait soutenu naguère M. Patrick Ollier quand ce dernier souhaitait que le Gouvernement redynamise l'activité du Plan.

Il a concédé que le temps n'était plus aux grands plans quinquennaux mais a déploré que la stratégie de l'État paraisse de moins en moins lisible aux citoyens, aux entrepreneurs et aux média. Estimant qu'il manquait à l'État une dynamique, il a jugé que cette dynamique devait passer par le Plan et par l'aménagement du territoire réunis. Aussi a-t-il vivement souhaité que le Plan et la DATAR soient plus étroitement liés et réunis sous la seule autorité du Premier ministre.

Au niveau territorial, il a souhaité que la même dynamique préside à l'élaboration des contrats de plans État-région. Il a estimé que l'exercice de la planification régionale apportait aux débats locaux une discipline tant intellectuelle que financière. Aussi a-t-il vivement recommandé que les contrats de Plan État-régions soient maintenus, que l'État en respecte les stipulations financières et que leur suivi soit intégré dans les compétences du Plan.

Enfin, il a estimé que cette redynamisation du Plan permettrait de traiter les problèmes structurels que connaît la France, plus importants, selon lui, que les questions purement conjoncturelles.

M. Jean Gaubert s'est dit étonné de voir le Gouvernement prôner le regroupement des administrations pour dégager des synergies et gagner en lisibilité, quand il s'agit d'Ubifrance, et démanteler les réseaux du Plan. Il a donc regretté ce démantèlement à deux titres : d'une part, parce qu'il place, selon lui, ces centres de recherche en position de concurrence plutôt que de synergie ; d'autre part, parce qu'il nuirait à l'indépendance de ces centres, dont les travaux risquent d'être influencés par leur ministère de tutelle.

Revenant ensuite sur la hausse des crédits de fonctionnement relevée par le président Patrick Ollier, il a estimé qu'elle ne compensait pas la baisse générale des moyens du Plan qui procède d'une politique délibérée.

En outre, tout en admettant que la prospective était nécessaire à l'action publique et qu'elle supposait que différents points de vue puissent s'exprimer, il a estimé que l'emploi de contractuels au Plan ne constituait pas une garantie de qualité pour les études prospectives. Il a en effet jugé que les différents consultants produisaient un discours particulièrement monolithique.

Revenant sur les contrats de plan État-région, il a estimé que leur suivi était défaillant et qu'ils n'avaient jamais été aussi mal appliqués par l'État. Relevant que, dans certaines régions, les collectivités territoriales étaient obligées d'avancer des fonds à l'État pour que les travaux puissent continuer, il a jugé que de telles situations décrédibilisaient l'État.

M. Jean-Paul Charié a noté que le rapport était de qualité, le rapporteur brillant et les débats d'un bon niveau.

Il a admis que l'État avait besoin d'une vision à long terme, d'un sens qui puisse guider le relèvement national et d'une vraie politique de planification industrielle. Aussi a-t-il regretté le démantèlement du réseau du Plan.

Revenant sur le recours aux contractuels pour l'élaboration de cette vision à long terme, il s'est déclaré défavorable à l'emploi de consultants. Il a estimé que le Parlement disposait des compétences nécessaires pour élaborer cette vision, au-delà des clivages partisans. Aussi a-t-il suggéré que la Commission débatte régulièrement de ces questions, en auditionnant si nécessaires certains experts de renom.

Revenant sur les remarques des différents intervenants, **le président Patrick Ollier** a relevé le consensus de la Commission sur la nécessité d'élaborer une vision d'avenir pour la France. Il a rappelé qu'il avait proposé d'instaurer, au sein de la Commission, des séances mensuelles de

débats sur les questions économiques : les jeudi de l'économie. Il a, en conclusion, suggéré à M. Léonce Deprez et aux autres orateurs d'exprimer en séance publique leurs propositions pour le Plan.

Contrairement aux conclusions de M. André Chassaigne, rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits du Plan pour 2005*.

Information relative à la Commission

La Commission a désigné M. Claude Gatignol rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la protection des inventions biotechnologiques (n° 1884).

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mardi 2 novembre 2004
Présidence de M. Edouard Balladur, président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Hervé de Charette, la proposition de résolution (n° 1862) 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).

Après avoir indiqué que la Commission était saisie, en application des articles 151-1 et 151-2 du Règlement de l'Assemblée nationale, d'une proposition de résolution présentée par MM. Hervé Morin et François Bayrou portant sur la proposition de règlement du Conseil des ministres relatif à la création d'un instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque, **M. Hervé de Charette, Rapporteur**, a rappelé que les dispositions de l'article 88-4 de la Constitution prévoyaient que les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative étaient soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat et que le Gouvernement pouvait également soumettre aux assemblées les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

La Délégation pour l'Union européenne de chaque assemblée joue un rôle éminent dans l'examen des actes et documents transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Il lui revient notamment d'adresser aux commissions permanentes ses analyses, assorties ou non de conclusions, ou de déposer des rapports d'information dont les conclusions peuvent prendre la forme d'une proposition de résolution déposée par le rapporteur de la Délégation. Ce n'est pas cependant l'hypothèse dans laquelle la Commission est placée aujourd'hui, puisque la proposition de résolution dont elle est saisie émane de deux parlementaires et non de la Délégation. Toute proposition de résolution, qu'elle émane d'un rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne ou d'un député, à titre individuel, est renvoyée à la commission permanente compétente qui, saisie au fond, doit statuer sur son sort. En application des dispositions de l'article 151-2 du Règlement de l'Assemblée

nationale et, pour le cas d'une proposition présentée par un député à titre personnel, lorsque le président d'un groupe le demande, la Commission dispose d'un mois à compter de la distribution de la proposition de résolution pour statuer sur ce texte et déposer son rapport. M. Hervé Morin, président du groupe UDF, a fait une telle demande le 14 octobre dernier. Vient ensuite la question du passage en séance publique. En application de l'article 151-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, l'inscription est de droit à l'ordre du jour complémentaire, si un président de groupe le demande, que la Commission adopte une proposition de résolution ou la rejette.

Le déroulement de la séance publique varie selon que la proposition de résolution a été adoptée ou rejetée par la Commission. Si cette dernière a conclu à l'adoption d'une résolution, c'est son texte qui vient en discussion et non celui dont elle avait été initialement saisie. Si la commission a conclu au rejet de la proposition, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 94 du Règlement de l'Assemblée nationale s'appliquent alors : l'Assemblée vote sur les conclusions de rejet. Si ces conclusions ne sont pas adoptées, la discussion s'engage, dès lors, sur les articles de la proposition initiale.

Lorsqu'une assemblée a engagé une procédure de résolution au titre de l'article 88-4 de la Constitution, le Gouvernement soulève, à l'échelon communautaire, ce qu'il convient d'appeler la réserve d'examen parlementaire, en informant les instances européennes qu'une procédure est en cours au sein du Parlement français. Une circulaire du Premier ministre en date du 13 décembre 1999 garantit à l'Assemblée nationale et au Sénat un délai d'un mois pour manifester sa volonté de se prononcer sur un projet de texte relevant de l'article 88-4. La procédure communautaire peut cependant se poursuivre de son côté.

Évoquant ensuite la proposition de règlement du Conseil faisant l'objet de la proposition de résolution, le Rapporteur a rappelé que seule la République de Chypre, représentant le Sud de l'île, était reconnue sur le plan international depuis l'invasion de la partie Nord par l'armée turque en 1974. Le processus initié en 2004 par M. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies, pour sortir de l'impasse à la veille de l'adhésion de la République de Chypre à l'Union européenne, a échoué. La partie turque, en effet, a approuvé ce plan alors que la population grecque de l'île l'a rejeté lors du référendum d'avril dernier. A la suite de l'échec de ce référendum, le Conseil des Ministres a invité la Commission européenne à présenter des propositions destinées à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque et à améliorer les relations entre les deux communautés de l'île ainsi qu'avec l'Union européenne. Le Conseil a recommandé que les 259 millions d'euros

déjà affectés à la partie nord de Chypre en cas de règlement politique soient désormais utilisés pour la réalisation de ces deux objectifs.

La Commission européenne a alors proposé deux projets de règlement afin, d'un part, de créer un instrument financier d'aide au développement économique de la partie nord de Chypre et, d'autre part, d'établir les conditions d'un commerce direct entre le nord de l'île et l'Union européenne. La Commission des Affaires étrangères n'est aujourd'hui saisie que du premier texte. L'instrument financier prévu par cette proposition de règlement du Conseil devrait donc bénéficier d'une dotation de 259 millions d'euros pour la période 2004-2006. La délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale s'est, pour sa part, prononcée, après rapport de M. Christian Philip, sur cette proposition de règlement qu'elle a approuvée sans réserve, se montrant, en revanche, opposée à celle relative aux conditions d'échanges entre l'Union et la partie nord de Chypre, motif pris que ses dispositions risquaient de consolider l'état de fait actuel.

Abordant ensuite la proposition de résolution présentée par MM. François Bayrou et Hervé Morin, le Rapporteur a constaté qu'elle visait, en réalité, à obtenir un débat puis un vote sur l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Cette proposition de résolution débute ainsi par le constat que la question de l'aide au développement économique de la communauté chypriote turque est étroitement liée à celle de l'adhésion de la Turquie à l'Union. Puis, cette proposition énumère toutes les raisons de s'opposer à l'intégration de la Turquie dans l'Europe. Son article unique demande finalement au Gouvernement que, lors du Conseil européen du 17 décembre 2004, la France exige que les négociations avec la Turquie préservent la possibilité de conclure un accord de partenariat privilégié avec ce pays au lieu de n'ouvrir que la seule perspective de l'adhésion à l'Union européenne.

Deux raisons doivent conduire au rejet de la proposition de résolution. La première réside dans l'absence de lien entre le texte même de la proposition de résolution et le règlement communautaire concerné. Si la Commission des Affaires étrangères donnait son accord à cette proposition de résolution, elle contribuerait à un détournement de procédure. La seconde raison qui milite pour un rejet de la proposition de résolution tient au fait que MM. Hervé Morin et François Bayrou et ont finalement obtenu satisfaction car le débat qui s'est tenu le 14 octobre dernier à l'initiative du Gouvernement a permis de dégager un consensus sur la question de l'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union, les principaux groupes politiques s'exprimant en faveur du maintien de plusieurs voies possibles dont celle d'un partenariat privilégié.

Le Président de la Commission, M. Édouard Balladur, a d'ailleurs défendu avec une grande conviction ce point de vue, lors de cette séance, en

souhaitant qu'au prochain Conseil européen la voie du partenariat privilégié ne soit pas écartée. Ce souhait, également exprimé par d'autres, semble avoir été entendu. Ainsi, le 27 octobre dernier, tant le Président de la République que le Premier Ministre, ont indiqué, devant le Conseil des Ministres pour le premier, et devant l'Assemblée nationale pour le second, que trois hypothèses étaient ouvertes après la décision du Conseil européen d'ouvrir les négociations avec la Turquie : l'aboutissement à un traité d'adhésion, l'interruption du processus ou enfin une troisième solution : la création d'un lien fort entre la Turquie et l'Union européenne, qui ne serait pas une adhésion en tant que telle. Il n'est pas exagéré de constater que le souhait de MM. François Bayrou et Hervé Morin, tel qu'il est exprimé dans leur proposition de résolution, a ainsi reçu l'approbation du Gouvernement et du Président de la République, de sorte que leur demande paraît désormais superfétatoire. C'est pour ces raisons qu'il sera proposé de rejeter la proposition dont la Commission des Affaires étrangères est saisie.

M. François Bayrou a tout d'abord estimé que l'admirable démonstration du Rapporteur, poussée jusqu'au bout, devrait conduire la Commission des Affaires étrangères à voter sa proposition de résolution.

Il a ensuite admis qu'il n'y avait pas de lien formel entre cette proposition de résolution et la proposition de Règlement du Conseil sur le développement économique de la Communauté chypriote turque, mais qu'il existait un très fort lien historique. En effet, cette question du développement économique de Chypre Nord ne se poserait pas sans l'occupation de la Turquie depuis trente ans, la présence de 40 000 soldats turcs et de 119 000 colons venus d'Anatolie, alors que la population de cette partie de l'île n'était que de 87 000. L'occupation turque a entraîné une rupture de développement considérable qui se traduit par un revenu par habitant six fois plus bas dans la partie Nord de Chypre que dans sa partie Sud. Et si le referendum sur le plan Annan a été rejeté par les Chypriotes grecs, c'est d'ailleurs parce qu'il prévoyait le maintien d'un contingent turc sur l'île, avec un droit d'intervention unilatéral.

M. François Bayrou a expliqué que la question chypriote était également liée à celle de la candidature de la Turquie à l'Union européenne. Comment imaginer en effet, et beaucoup de Français l'ont appris à l'occasion des débats actuels, que l'Union européenne puisse ouvrir des négociations d'adhésion avec un pays qui occupe militairement l'un des vingt-cinq États membres ?

Le groupe UDF a donc proposé d'adosser une résolution sur l'ouverture des négociations avec la Turquie à cette proposition de Règlement sur Chypre Nord, dans la mesure où l'Assemblée nationale a été empêchée de se prononcer sur la recommandation de la Commission européenne, alors que

l'article 88-4 de la Constitution le permettait. Il faut rappeler à ce sujet que le pouvoir du Parlement de voter des résolutions en matière européenne est exorbitant de la pratique constitutionnelle de la Vème République et que cette possibilité n'a été réintroduite dans notre Constitution que pour permettre au Parlement de donner son avis sur les grands débats européens. En toute logique, le Gouvernement aurait dû transmettre au Parlement la recommandation de la Commission européenne sur l'ouverture des négociations avec la Turquie, puis les assemblées auraient pu voter des résolutions donnant leur avis sur cette question. En effet, cette recommandation de la Commission européenne est certainement l'un des textes européens les plus importants des dix prochaines années pour l'avenir de la construction européenne : à travers la question de l'adhésion de la Turquie, c'est notre conception de l'Europe et de son rôle qui se joue.

M. François Bayrou a estimé d'autant plus regrettable cette absence de vote que le débat parlementaire a fait apparaître un relatif consensus : trois porte-parole de groupe sur quatre, ainsi que le Président de la Commission des Affaires étrangères, ayant émis le souhait que l'ouverture de négociations avec la Turquie ne préjuge pas de leur résultat et n'exclue pas la possibilité de proposer un partenariat renforcé. Les derniers développements semblent montrer que le Président de la République et le Gouvernement partagent plus ou moins cette position, ce qui est heureux, mais en déduire que ce relatif consensus rendrait un vote inutile c'est accepter une *diminutio capitis* du rôle du Parlement. Alors que le Parlement européen vient d'affirmer son rôle en obtenant le retrait du collège de commissaires envisagé par M. José Manuel Barroso, le Parlement français doit être en mesure de donner son avis sur un sujet aussi important que l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie.

M. Guy Lengagne a estimé que M. François Bayrou cherchait à relancer le débat sur l'adhésion de la Turquie alors qu'il avait déjà eu lieu à l'Assemblée et que la délégation pour l'Union européenne avait remis un rapport très complet sur ce point. Le texte de la proposition de résolution ne porte pas sur le problème chypriote et il s'agit en conséquence d'un détournement de procédure. Quant aux allégations de l'exposé des motifs selon lesquelles le nouveau code pénal turc rendrait passible de dix ans de prison toute évocation de l'évacuation de Chypre par l'armée turque, elles sont totalement fausses, puisque le texte rend passible d'une peine de trois à dix ans d'emprisonnement et d'un maximum de dix mille jours d'amende judiciaire les citoyens qui perçoivent des intérêts matériels directs ou indirects de personnes ou d'organismes étrangers en vue de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation. En approuvant une proposition de résolution dont les motivations sont fausses, la Commission des Affaires étrangères se déshonorerait et il convient de rejeter ce texte.

M. Jacques Myard s'est étonné que la proposition de règlement du Conseil visée par la proposition de résolution ait été déposée à l'Assemblée nationale en anglais, alors même que la langue française constitue l'une des langues de travail de l'Union européenne. Il a indiqué qu'il était contre l'adhésion de la Turquie au motif que cette dernière n'était pas européenne et s'est demandé pour quelle raison les autorités turques manifestaient autant d'empressement à vouloir adhérer à un édifice fragilisé par les élargissements successifs et qui peine aujourd'hui à se doter d'une Commission. Il faut désormais parler de l'Union européenne au passé et les fédéralistes doivent se recycler. Il n'est pas sérieux de la part de ceux qui ont voté pour les traités de Maastricht et d'Amsterdam de regretter aujourd'hui l'abaissement du Parlement. La procédure de l'article 88-4 de la Constitution n'est pas opérante, puisque les résolutions adoptées dans ce cadre n'ont aucune incidence sur la prise de décision communautaire. La proposition de résolution soumise à la Commission des Affaires étrangères est une manière habile de poser la question de l'adhésion de la Turquie, mais la voter reviendrait à prendre acte de l'occupation de la partie Nord de Chypre par la Turquie et à légaliser cet état de fait.

M. Paul Quilès a considéré que dans une démocratie parlementaire les débats les plus importants devaient se conclure par un vote. La Constitution de 1958 révisée en 1962 a abouti à l'abaissement du Parlement et il est légitime d'en débattre. Si l'article 52 de la Constitution dispose que le Président de la République négocie et ratifie les traités, il n'est pas absurde qu'il consulte le Parlement pour savoir sur quelle base il doit conduire les négociations. Même si le procédé retenu par les auteurs de la proposition de résolution est quelque peu artificiel, celle-ci pose de vraies questions de fond sur lesquelles il est essentiel qu'un débat ait lieu : l'Europe ne doit pas être réduite à une zone de libre-échange ; l'Europe doit pouvoir peser dans les relations internationales en devenant une puissance ; les limites géographiques de l'Union doivent être établies. Il est tout à fait souhaitable que ce débat ait lieu au Parlement.

M. Pierre Lellouche a rendu hommage à la précision chirurgicale des propos du Rapporteur, se demandant toutefois s'il n'était pas contradictoire de souligner le consensus qui s'était dégagé à l'Assemblée nationale sur la Turquie, et, dans le même temps, de considérer qu'un vote sur cette question était inutile. Il a également rendu hommage à l'habileté politique de M. François Bayrou qui, au travers de la question de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, s'attachait à polluer le débat sur l'adoption du projet de traité constitutionnel européen, tout en suscitant un débat sur le rôle du Parlement, *via* l'utilisation d'un biais de procédure, alors même que le dossier pouvait être considéré comme clos jusqu'au 17 décembre prochain. Il a estimé

en outre que la proposition de résolution de MM. François Bayrou et Hervé Morin constituait un triple détournement.

En premier lieu, sur le fond, elle conduit à instrumentaliser la question du processus politique qui s'est déroulé à Chypre entre les gouvernements grec et turc, alors même que le but des deux parties était de parvenir à la réunification de l'île à la veille de l'entrée de Chypre dans l'Union européenne. Si ce processus politique a échoué, c'est à cause du vote négatif de la partie grecque, et non de la partie turque. C'est donc un mauvais argument que de se servir de la question chypriote pour militer contre l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne.

En deuxième lieu, la proposition de résolution représente un détournement de la lettre de la Constitution, en ce qu'elle vise à transformer l'article 88-4 de la Constitution en article 52, c'est-à-dire à transférer au Parlement les pouvoirs reconnus au Président de la République en matière de négociation et de ratification des traités. Or, l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne passera par l'adoption d'un traité, relevant à ce titre de l'article 52 de la Constitution et n'a donc pas à être examinée *via* le recours à l'article 88-4 de la Constitution, relatif aux actes communautaires.

Enfin, la proposition de résolution constitue un dévoiement de l'esprit de la Constitution, dans la mesure où elle vise, au détour d'un artifice de procédure parlementaire, à en modifier l'équilibre. Il n'est certes pas interdit de militer en faveur d'un mandat impératif dans le cadre de l'article 52, à l'instar de la règle qui prévaut dans les régimes parlementaires. Telle n'est cependant la voie dans laquelle la France s'est engagée, notamment depuis les évolutions constitutionnelles récentes qui ont conduit à accroître encore les pouvoirs du Président de la République. Dès lors que l'on ne demande pas une révision de la Constitution de la Vème république, il faut en accepter les règles, à commencer par celle qui reconnaît au Président de la République le pouvoir de négocier et ratifier les traités.

Au vu de cette analyse, M. Pierre Lellouche a estimé que la proposition de résolution de MM. François Bayrou et Hervé Morin ne se fondait pas sur un travail sérieux et qu'il ne pouvait la soutenir.

M. François Loncle a estimé que, dans un débat de cette nature, d'une importance fondamentale, l'expression personnelle était légitime et qu'il ne saurait y avoir de détournement de procédure. Il a fait valoir que la résolution en débat avait le mérite de poser deux questions de fond. En premier lieu, elle revenait sur la situation de Chypre, en rappelant cette réalité qu'est l'occupation de la partie Nord de l'île, à l'encontre des textes internationaux qui l'occultent. En second lieu, elle abordait la question salutaire de l'élargissement sans limite de l'Union européenne. S'agissant des questions de

forme, M. François Loncle a jugé naturel qu'un parlementaire aspire à conclure un débat par un vote et que, de ce point de vue, la promesse d'un referendum à l'horizon de dix ou quinze ans n'était pas du tout satisfaisante. Il a donc indiqué qu'il voterait en faveur de la proposition de résolution.

Après avoir rappelé à M. Jacques Myard que les résolutions votées par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne étaient souvent prises en compte par le Gouvernement**, M. Pierre Lequiller** a approuvé les propos du Rapporteur. Notamment, il a estimé que les déclarations du Premier Ministre à la tribune de l'Assemblée nationale représentaient autant de garanties pour l'avenir et que, en dépit de son hostilité personnelle, et durable, à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, il les jugeait tout à fait suffisantes. A cet égard, il a estimé que l'inscription, dans la Constitution, de l'obligation de consulter les Français par referendum sur tout nouvel élargissement de l'Union européenne représentait une garantie majeure. Il a donc déclaré qu'il voterait contre la proposition de résolution.

Répondant à M. Guy Lengagne, **M. François Bayrou** a précisé que l'article 305 du code pénal turc, adopté en septembre 2004, touchait aux menées antinationales et indiqué que le texte de la Commission européenne, dans son exposé des motifs, citait les deux attitudes pouvant donner lieu à condamnation. Il s'agit, d'une part, de l'évocation d'une évacuation de la partie Nord de Chypre par les troupes turques et, d'autre part, de l'évocation de la reconnaissance par la Turquie du génocide arménien.

Il a rappelé que la décision que prendrait le Conseil européen le 17 décembre 2004 serait prise à l'unanimité et que, dans ces conditions, toute impulsion, tout élément de direction que le Parlement pourrait donner au Président de la République ne pourraient qu'être utiles.

Indiquant se reconnaître dans les propos tenus par M. Paul Quilès, il a ensuite considéré, contrairement à M. Pierre Lellouche, que le vote d'une proposition de résolution, telle que celle présentée, n'enlèverait pas ses pouvoirs au Président de la République dans la mesure où elle ne serait que l'expression du Parlement, celui-ci donnant une idée d'orientation. C'est un tort de considérer que la politique étrangère doit être soumise à l'arbitraire d'un seul. Certes le Président de la République a des responsabilités qui lui ont été confiées par le suffrage universel, mais il est du devoir du Parlement, dans les situations historiques d'importance, de donner son avis. Celui-ci doit sortir du rôle secondaire dans lequel la pratique l'a enfermé. Il serait préférable que le texte soit soumis au Parlement, que celui-ci vote une résolution, puis que le Président de la République fasse part de son accord ou de son désaccord et assume sa responsabilité, comme le général de Gaulle l'aurait fait.

Reprenant les propos de M. François Loncle, il a estimé que l'idée d'organiser un référendum d'ici dix à quinze ans était non seulement un leurre mais présentait également un danger. En effet, dans l'hypothèse où les négociations d'adhésion de la Turquie se concluraient au bout de ces années, comment peut-on envisager de demander à un seul peuple, le peuple français, de dire non au peuple turc ? Une telle situation relèverait de l'affront et de la blessure.

Enfin, s'adressant à M. Pierre Lequiller, il a jugé que le fait pour un parlementaire de se satisfaire des garanties données et de renoncer à exprimer son sentiment revenait à ne pas assumer sa responsabilité et le devoir de sa charge. Les parlementaires ont le devoir d'exprimer ce que pense la législation nationale du seul sujet historique que cette législature aura vraisemblablement à traiter.

M. Pierre Lequiller s'est élevé contre ce jugement, estimant ne pas être un député qui renonçait à ses devoirs.

M. Guy Lengagne a réaffirmé que la proposition de résolution présentée par M. François Bayrou contenait des dispositions mensongères faisant référence au code pénal turc.

Le Président Édouard Balladur a observé que, finalement, deux débats avaient occupé la Commission : l'un portant sur le fond du dossier, à savoir l'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, l'autre relatif à nos institutions. Sur ce second aspect, nous devons tout d'abord observer que le Gouvernement n'a pas souhaité transmettre au Parlement la recommandation de la Commission européenne concluant à l'ouverture des négociations avec la Turquie. C'était son droit, car la Constitution ne lui en faisait pas obligation. C'est donc en s'appuyant sur un autre texte, un projet de règlement relatif au développement économique de la communauté chypriote turque que nos collègues MM. François Bayrou et Hervé Morin ont présenté une proposition de résolution en application de l'article 88-4 de la Constitution, article dont il convient de rappeler qu'il a été longuement discuté en 1992, lors de la ratification du Traité de Maastricht.

Le Rapporteur vient de démontrer l'absence de lien direct entre cette proposition de résolution soumise à l'examen de la Commission des Affaires étrangères et le texte communautaire qui en est le support. On peut partager son analyse et considérer qu'un tel recours à la procédure de l'article 88-4 de notre Constitution n'est pas souhaitable.

En revanche, la décision qui sera prise par le Conseil européen du 17 décembre prochain semble devoir, quant à elle, être soumise au Parlement par la voie que le Gouvernement jugera la plus appropriée. En cela, on ne peut qu'être en accord avec le Premier ministre qui estimait, le 8 octobre dernier,

que c’est bien le Conseil européen de décembre qui ouvrira véritablement le débat.

En ce qui concerne la nature du contrôle que le Parlement peut exercer sur la politique européenne du Gouvernement, on peut se trouver dans trois situations différentes dans lesquelles les prérogatives du Gouvernement ne sont pas les mêmes : soit un acte européen entraîne une modification de la législation nationale et, dans ce cas, en application de l’article 88-4, le Gouvernement doit transmettre cet acte au Parlement qui peut alors adopter une résolution ; soit il s’agit d’une recommandation faite, par exemple, par la Commission au Conseil européen et qui ne modifie en rien l’ordre juridique interne et, dans ce cas, le Gouvernement peut, mais sans en avoir l’obligation, soumettre cette recommandation au Parlement ; il peut arriver aussi que nous trouvions dans un cadre moins clair que les deux précédents : il s’agit alors d’une décision qui, sans modifier l’ordre juridique interne, constitue un acte comportant des conséquences juridiques et politiques importantes ; c’est, par exemple, pour ce qui concerne le Conseil européen du 17 décembre, la décision d’ouvrir ou de ne pas ouvrir des négociations d’adhésion avec un pays tiers. Dans ce cas, et s’agissant d’un acte et non plus d’une simple recommandation, il semble légitime que le Parlement puisse émettre un avis sur une décision aussi fondamentale afin d’éviter que, la procédure de négociation prenant fin, le Parlement ne soit placé devant l’alternative de l’acceptation totale ou du refus absolu.

On pourrait d’ailleurs, pour ce qui concerne cette dernière catégorie d’actes, se demander, alors que l’adoption prochaine du second traité de Rome instituant une Constitution pour l’Europe nécessitera une révision de notre Constitution, s’il ne serait pas utile de saisir cette occasion pour compléter l’article 88-4 afin de le rendre plus précis.

Il serait donc souhaitable que le Gouvernement transmette au Parlement la décision du conseil européen du 17 décembre dans le cadre de l’article 88-4 afin que les députés puissent s’exprimer par le vote d’une résolution *a posteriori*. Ce faisant le Parlement exercera son pouvoir de contrôle en respectant la Constitution. La voie de l’article 53 de la Constitution ne peut, quant à elle, être empruntée puisque la décision du Conseil ne se matérialisera pas par un traité. La position de la France aura été clairement exprimée au Conseil européen. Le Parlement pourra, dès lors, faire connaître son point de vue sur un élément essentiel de la construction de l’Europe. L’exécutif aura, de son côté, pris ses responsabilités au plan international. Il appartiendra alors aux parlementaires de prendre les leurs, pour exprimer leur point de vue.

Le Président a conclu en rappelant que, lors de la séance du 14 octobre dernier consacrée à la Turquie, le Ministre des Affaires étrangères avait répondu favorablement à son souhait de voir le Parlement saisi de cette question en janvier et qu'il profiterait de son audition par la Commission, le mercredi 3 novembre, pour lui demander de préciser ce calendrier.

M. François Bayrou a fait part de son accord avec le raisonnement présenté par le Président Édouard Balladur jusqu'au dernier point. Si l'on estime légitime que le Parlement de la République s'exprime lorsqu'une décision majeure doit être prise concernant l'avenir de l'Europe, sans toutefois se substituer au Président de la République ni lui donner un mandat impératif, la question ultime est de savoir s'il doit donner son avis avant ou après la prise de cette décision, sachant, par ailleurs, que le fait de donner son avis après ne servirait qu'à désavouer le Président de la République. Enfin, il ne faut pas oublier que beaucoup de citoyens français considèrent que leur avis n'est pas pris en compte, n'est pas relayé par l'expression du Parlement.

Le Président Édouard Balladur a ajouté que le fait pour l'Assemblée de s'exprimer en janvier prochain sur l'ouverture de négociations décidée en décembre était utile, dès lors que les négociations, nous dit-on, devraient durer plusieurs années.

Tout en convenant que le Parlement devait se prononcer maintenant sur l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie si celle-ci était considérée comme un acte politique majeur, même par le biais grossier du texte choisi pour servir de base à la proposition de résolution, **M. Pierre Lellouche** a toutefois estimé qu'il n'entrait pas dans la compétence du Parlement de voter sur un acte politique, à moins de vouloir faire un coup d'état constitutionnel. Seul un vote sur un projet de loi autorisant la ratification d'un traité est possible. Il y a donc bien détournement de l'esprit, de la lettre et du fond dans ce dossier.

M. Richard Cazenave a jugé, sur le fond, qu'il n'était pas cohérent d'attendre dix ou quinze ans pour organiser un référendum ne portant que sur la seule proposition d'adhésion. Il vaut mieux dire, dès le 17 décembre 2004, que différentes possibilités sont offertes à la Turquie. Il a estimé qu'il ne serait pas sans intérêt de débattre de cette question après le Conseil européen du 17 décembre 2004, mais qu'il serait préférable d'en débattre rapidement, en janvier 2005. Il n'en demeure pas moins que, pour les raisons juridiques évoquées par le Président Édouard Balladur, il n'est pas envisageable d'adopter la proposition de résolution présentée par M. François Bayrou.

En réponse aux différents intervenants, **M. Hervé de Charette, Rapporteur**, a apporté les éléments de réponse suivants :

- la voie choisie par MM. Hervé Morin et François Bayrou constitue bien un détournement de procédure ; aucune raison ne justifie, en l'espèce, de dénaturer ainsi les dispositions de l'article 88-4 de la Constitution ;

- le Parlement pouvait parfaitement débattre de la question de l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie avant même le Conseil européen du 17 décembre prochain, sans que cela soit attentatoire aux prérogatives du Président de la République ; le Parlement aurait ainsi pu être saisi de la recommandation de la Commission européenne du 6 octobre 2004 portant sur cette question mais le Gouvernement ne l'a pas souhaité ; tel était son droit reconnu par la Constitution ;

- la proposition du Président Édouard Balladur consistant à reprendre ce débat après le Conseil européen du 17 décembre prochain est très constructive et doit être soutenue.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, la Commission a rejeté la proposition de résolution (n° 1862).

* *
*

Mercredi 3 novembre 2004

Présidence de M. Edouard Balladur, président

Examen de l'avis sur les crédits de la défense pour 2005.

M. Paul Quilès, Rapporteur pour avis, s'est tout d'abord attaché à présenter le contexte international dans lequel s'inscrivaient les choix budgétaires de la France pour 2005, rappelant qu'une fois encore, il était grevé de très lourdes incertitudes. Il a souhaité, parmi la longue liste des pathologies de la mondialisation incontrôlée qui se développent, centrer son analyse sur la crise actuelle du désarmement et de la non-prolifération. Ce sujet symbolise en effet la fin des illusions de ce qu'on appelait « l'après-guerre froide », les années 1990 ayant vu se multiplier des succès en la matière, qui paraissent aujourd'hui bien lointains. Plus encore, le désarmement et la non-prolifération incarnent, par excellence, la vision des relations internationales multilatérales définie par la Charte des Nations Unies. Il n'est donc guère étonnant qu'à l'heure où le rôle et la légitimité de l'Organisation des Nations unies sont parfois remis en cause par l'hyperpuissance américaine, le désarmement et la non-prolifération soient en crise. Au cœur de cette crise, c'est, en effet, le principe même de la validité des traités multilatéraux qui est remis en cause par les États-unis, qui s'efforcent de leur substituer des régimes informels, fondés sur une adhésion volontaire, et dépourvus de ce qui fait la force des traités multilatéraux en matière de désarmement, à savoir l'existence de systèmes de vérification intrusifs. De même, les États-Unis privilégient une approche bilatérale de ces questions, avec ce que cela recouvre d'arbitraire et d'imprévisible : la comparaison entre le traitement des cas irakien et nord-coréen en dit long sur les limites d'une telle approche qui ne fait, au total, que brouiller la lisibilité de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. D'un côté, le pays qui a reconnu posséder des armes de destruction massive est épargné par toute sanction tandis que celui dont il est aujourd'hui prouvé qu'il ne possédait pas d'armes de cette nature a été attaqué.

M. Paul Quilès a estimé qu'il revenait aux pays européens, attachés, dans leur très grande majorité, au désarmement et à l'approche par la non-prolifération, c'est-à-dire à l'approche politico-diplomatique fondée sur la primauté du TNP et, plus largement sur la négociation multilatérale, de redonner toute sa visibilité à l'édifice de lutte contre la prolifération et de déployer tous leurs efforts pour en démontrer la pertinence. Il a fait valoir qu'en effet, à long terme, c'était la seule méthode qui permette de lutter efficacement contre la prolifération, à condition d'efforts patients et soutenus. La question du programme nucléaire iranien est, à cet égard, un enjeu majeur

pour la crédibilité du régime de non-prolifération nucléaire. Qui plus est, elle est cruciale alors que se prépare la prochaine conférence d'examen du traité de non-prolifération, en mai 2005.

Il a expliqué que cette crise du désarmement, domaine multilatéral par excellence, révélait la crise profonde que traversait aujourd'hui le système de gouvernance internationale. A cet égard, la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU représente un enjeu majeur pour la stabilité des relations internationales, réforme dont les enjeux ont été résumés par M. Lakhdar Brahimi, représentant spécial du secrétaire général des Nations unies en Afghanistan, puis en Irak, lors de son audition par la commission des affaires étrangères : la question qui se pose est celle de la primauté de l'État de droit international, de la possibilité de faire en sorte que la charte des Nations Unies reste le référentiel commun de la communauté internationale. L'exemple irakien montre, par contraste avec le cas de l'Afghanistan, que toute autre approche est sans issue.

Le Rapporteur a jugé que la primauté du multilatéralisme et du droit international serait mieux défendue si l'Europe parvenait à émerger comme un véritable acteur stratégique. Or, si l'Europe de la défense a enregistré des avancées récentes (adoption de la stratégie de sécurité en décembre 2003, mise en place de l'agence européenne de défense), il n'existe toujours pas de dynamique européenne qui trouverait sa traduction en termes de moyens budgétaires ou de capacités de la défense. Plus encore, M. Paul Quilès a estimé que le projet de traité constitutionnel condamnait l'Europe à rester un acteur mineur dans le domaine stratégique. En effet, l'article 41 § 7 mentionne que l'OTAN « *reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre* ». Tel n'était pas le texte de la Convention qui évoquait seulement une coopération avec l'OTAN pour les États de l'Union ayant choisi une « *coopération plus étroite en matière de défense mutuelle* ». Le Rapporteur a d'ailleurs jugé révélateur que le livre blanc britannique sur la Constitution, paru en septembre 2004, se félicite de l'influence britannique sur la rédaction de ces dispositions et de la novation introduite. Sans doute la constitution de la défense européenne était-elle, même dans le cadre de la déclaration de Saint-Malo, en 1998, encadrée par la doctrine américaine des trois D – pas de découplage ni de discrimination ou de duplication. Reste qu'inscrire cette disposition dans le texte constitutionnel revenait à pérenniser la dépendance stratégique de l'Europe à l'égard des États-Unis et à fixer, *a priori*, les limites de la défense européenne.

M. Paul Quilès a regretté que la France ne se donne pas non plus les moyens de conforter l'émergence de l'Europe comme acteur stratégique et, par là même, de faire prévaloir ses positions en faveur de la négociation

multilatérale et de la prééminence du politique sur le militaire. Rappelant que, dans le projet de loi de finances pour 2005, 32,92 milliards d'euros courants de crédits de paiement étaient inscrits au budget de la défense, dont 15,20 milliards d'euros destinés au financement de l'investissement des armées, ce qui représentait, pour l'ensemble du budget de la défense, une hausse de 1,6 % et, pour les seuls les titres V et VI, de 2 % par rapport à 2004, il a jugé que la seule question pertinente en l'occurrence était non celle du niveau des dépenses militaires, mais celle de leur adaptation aux défis du monde actuel.

De ce point de vue, il a considéré que le projet de budget n'était pas satisfaisant, relevant notamment que l'augmentation constante, et massive, des crédits destinés à la dissuasion nucléaire était symptomatique de l'inertie politico-administrative qui fondait nos choix d'équipement. Rappelant qu'en 2005, 20,7 % des crédits d'équipement étaient destinés au financement de la dissuasion, il a estimé que le moment était venu d'en débattre de manière approfondie. L'intérêt d'un tel débat avait été souligné par le Président de la Commission des affaires étrangères lorsque avait été esquissée cette réflexion dans le rapport pour avis sur les crédits de la défense dans la loi de finances initiale pour 2004 ; de même, le Président de la Commission de la Défense, M. Guy Teissier, s'est engagé dans cette voie. Enfin, dans un très récent numéro de la revue *Défense nationale*, le Chef d'état major des armées a ouvert le débat en rappelant que la pertinence de notre dissuasion nucléaire « *ne saurait être considérée comme démontrée une fois pour toutes. Il est donc légitime et nécessaire d'examiner régulièrement les questions suivantes : notre doctrine est-elle adaptée à la réalité des menaces ? L'effort financier consenti en faveur des forces nucléaires est-il dimensionné au bon niveau ? Ne faut-il pas débattre davantage autour de la dissuasion* ? »

Fort de ce soutien, M. Paul Quilès a donc souhaité attirer l'attention sur ce qu'il a appelé le paradoxe de la dissuasion française : alors que, officiellement, la doctrine de dissuasion est dite inchangée, la France se dote de moyens dont on peut se demander s'ils ne conduisent pas *de facto* à une évolution de notre doctrine. A ce titre, le Rapporteur a relevé cinq points d'incohérence :

– Il serait dangereux, nous dit-on, de baisser la garde alors que le contexte stratégique international est non seulement incertain mais plus encore soumis à des évolutions très rapides. Tout en concédant que la question était iconoclaste, le rapporteur s'est interrogé : fallait-il, dès lors, choisir de se priver définitivement de l'option des essais, ce que n'ont fait ni la Chine ni les États-Unis ? S'il a précisé que telle n'était assurément pas sa conviction, il a mis l'accent sur l'absence de cohérence entre le discours alarmiste qu'entend systématiquement celui qui met en avant l'absence de menace majeure à court

et moyen, voire long terme, et le choix de cette voie très largement inexplorée, pavée d'obstacles techniques et d'incertitudes scientifiques, qu'est la simulation.

– Par ailleurs, il est dit que, pour peser sur les affaires du monde, la France doit préserver son indépendance nationale, qui passe par l'autonomie stratégique. Mais, si vraiment la question clé est celle de notre autonomie, alors pourquoi les moyens de la simulation, présentée comme essentielle au maintien de l'efficacité de notre armement nucléaire, donc vitale pour la crédibilité de notre dissuasion, dépendent-ils en partie de la collaboration avec les États-Unis ?

– En outre, la doctrine française récuse tout emploi de l'arme nucléaire, la conception française de l'arme nucléaire étant exclusivement politique. Le rapporteur s'est alors demandé si la course technologique dans laquelle nous nous lançons à travers les programmes de missiles stratégiques notamment (missiles M51 pour la composante océanique, ASMP-A pour la composante aéroportée) relevait d'une logique de dissuasion et ce que signifiait la recherche d'une précision accrue, c'est-à-dire l'application du principe de limitation des dommages collatéraux, s'agissant des armes nucléaires.

– Qui plus est, si vraiment, comme l'affirme la doctrine, notre dissuasion s'exerce tous azimuts, il est légitime de se demander pourquoi la France développe un nouveau missile pour équiper la force océanique stratégique, le M51, qui se caractérise par une allonge accrue (6 000 kilomètres), dont nul ne niera qu'il a été conçue pour contrer la montée en puissance de la Chine en matière nucléaire.

– Enfin, nous devons nous prémunir, nous dit-on, contre le chantage exercé par des pays proliférants dotés d'armes rudimentaires. S'il n'était pas envisageable, dans le cas de la menace massive qu'exerçait l'URSS, d'envisager une frappe en premier ou de riposter avant d'avoir été atteint, la question est pertinente s'agissant du chantage exercé par un pays proliférant. Le rapporteur s'est donc demandé pourquoi, comme il en avait souligné la nécessité dans son rapport de l'an dernier, l'Europe ne se dotait pas d'un système d'alerte avancé lui permettant de détecter les tirs de missiles balistiques dans leur phase propulsive. Il a jugé que, dans la perspective de la crédibilité renforcée de la dissuasion, l'acquisition de cette capacité devenait urgente, et constaté que, paradoxalement, la France ne s'engageait pas dans cette voie.

Au vu de ces incohérences, il a plaidé en faveur d'un recentrage du budget, et donc des programmes, de la défense sur des domaines permettant aujourd'hui de préserver nos intérêts stratégiques, diplomatiques et politiques ainsi que l'autonomie stratégique de la France, inséparable de celle de

l'Europe. De fait, la notion d'intérêts vitaux ne doit pas masquer l'ensemble des intérêts que la France se doit de défendre : à la multiplication des menaces correspond une multiplication des atteintes susceptibles d'être portés à nos intérêts. De même, il convient de ne pas s'en tenir à la notion historique d'autonomie stratégique de la France : or, est aujourd'hui privilégiée, *via* nos choix budgétaires, l'autonomie stratégique de la France alors que la question d'avenir est celle de l'autonomie stratégique de l'Europe, seul vecteur possible de notre autonomie nationale.

Dans cette optique, il a proposé, d'une part, que soit examinée la possibilité d'une veille technologique s'agissant du programme de missile M51 : dans la mesure où celui-ci est destiné à permettre à la France de faire face à une menace massive, dont les perspectives apparaissent bien lointaines, son développement ne présente aucun caractère d'urgence. Bien au contraire, dans l'hypothèse d'une résurgence de la menace, il risquerait d'être mal adapté au contexte stratégique, ayant été développé et construit trop tôt et « dans le vide ». Pour cette raison, il faut lui substituer une veille technologique qui présenterait la souplesse nécessaire aux évolutions du contexte stratégique, tout en absorbant une proportion bien moindre des crédits destinés à l'équipement des armées.

Parallèlement, il a proposé que soient notablement revalorisés les crédits engagés dans les deux domaines clés que sont la recherche et le spatial militaire. Il a rappelé, s'agissant du premier, que la part de la recherche et technologie dans le budget de la défense s'était, en effet, réduite de 9,7 % en 2000 à 8,3 % en 2004, année qui aura marqué le creux de la vague et que, quand la France dépensait 1,24 milliard d'euros en recherche de défense (2003), les États-Unis en dépensaient 10,5. Il a fait valoir qu'était en question l'avenir de l'interopérabilité des moyens européens et américains. S'agissant du second, il a précisé que la France était le principal moteur de l'Europe spatiale, son budget comptant pour près de 75 % du budget spatial militaire européen en 2003. Il a rappelé qu'en 2003, là où l'Europe consacrait 655 millions de dollars au spatial militaire, les États-Unis en dépensaient 17,5 milliards, chiffre qui, en 2005, serait porté à 23 milliards de dollars.

En conclusion, considérant que le projet de budget de la défense pour 2005 ne permettait pas à la France de jeter les fondements d'une défense efficace, dans une perspective européenne notamment, il a invité la Commission à donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la Défense pour 2005.

Le Président Édouard Balladur a tout d'abord rappelé que la simulation avait été mise en œuvre en France lorsqu'il était Premier ministre. Certes, la simulation nécessite une coopération technique avec les États-unis,

mais une telle coopération existait déjà concernant les expérimentations classiques antérieures.

Il a ensuite fait part des débats sur la dissuasion et sur le bien-fondé d'une riposte massive en cas d'atteinte à nos intérêts fondamentaux. Dans le contexte géostratégique actuel, on peut s'interroger sur l'opportunité de la doctrine traditionnelle de la dissuasion, compte tenu de la puissance des armes nucléaires d'aujourd'hui. Il faudrait donc lancer une réflexion sur l'utilisation éventuelle d'armes nucléaires tactiques pour des pays de la taille de la France.

M. Roland Blum a salué l'intérêt des analyses du Rapporteur, dont il a cependant précisé qu'il ne les partageait pas. En effet, il est nécessaire de conserver une autonomie stratégique et militaire pour la France car l'Europe politique reste un projet à long terme : ainsi l'effort budgétaire consacré par la France dans un contexte économique difficile se justifie pleinement. Enfin, rappelant que le budget 2005 prévoyait pour la première fois un financement des dépenses des opérations extérieures en loi de finances initiale, il a considéré que la somme de 100 millions d'euros prévue à cet effet serait probablement insuffisante.

M. François Guillaume a convenu que la dissuasion nucléaire telle qu'elle était envisagée au moment de l'entrée de la France dans le club des États détenteurs n'avait plus la même force, les adversaires potentiels ayant changé. Il s'est interrogé sur la possibilité de mettre en place un bouclier protégeant la France des missiles balistiques, solution qui présenterait l'intérêt d'éviter à cette dernière une riposte de toute façon peu crédible aux vues des destructions considérables qu'elle aurait subies. La mise en place d'un tel bouclier est-elle envisageable pour la France et la coopération européenne est-elle la seule voie possible en la matière ?

Le Rapporteur a apporté les éléments de réponse suivants :

– si la question du nucléaire tactique a, depuis le début de l'âge nucléaire, agité politiques, militaires et experts, elle se pose encore aujourd'hui à travers le débat sur la miniaturisation et l'accroissement de la précision des armes. Après avoir fait observer qu'on voyait difficilement comment empêcher une arme nucléaire de produire des dégâts collatéraux, du fait de l'effet de rayonnement produit par l'explosion de celle-ci, il a jugé que la question du nucléaire tactique ne pouvait, aujourd'hui, se poser que dans le cadre européen. Il y a en effet quelque paradoxe à traiter d'un sujet qui engage les dix à quinze ans à venir dans un cadre strictement national : de fait, nous devons relier le phénomène d'hystérésis très lourd qui existe en matière d'équipement militaire, notamment nucléaire, aux évolutions de la construction européenne, qui se caractérise par les progrès de l'Europe politique, seule option d'avenir pour

l'Union européenne. Même tactique, c'est-à-dire frappant un espace circonscrit, le nucléaire est en effet doté d'une telle charge diplomatique et psychologique qu'il paraît inconcevable d'examiner les choix du futur en ce domaine en dehors du cadre européen.

– Les choix français en matière de dissuasion nucléaire doivent également être examinés à l'aune des positions très fortes de la France en matière de désarmement. A cet égard, il est préoccupant de constater qu'existe un débat, au sein des pays participant à la conférence d'examen du traité de non-prolifération nucléaire qui se tiendra en mai 2005, entre les États dotés de l'arme nucléaire au sens du TNP et les autres, quant à l'ordre du jour de cette conférence. D'un côté, en effet, les premiers souhaitent l'axer sur la non-prolifération, tandis que les seconds privilégient la question du désarmement nucléaire. La question posée ici est fondamentale : le but des pays appartenant au Club nucléaire est-il de conserver l'arme nucléaire et d'empêcher les autres pays de l'acquérir ou bien est-il de réduire leurs stocks d'armes nucléaires ?

– S'agissant des opérations extérieures, si 100 millions d'euros sont certes inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2005, cette somme est loin de couvrir les besoins, qui étaient, en 2003, de 658 millions d'euros et seront vraisemblablement, en 2004, de 667 millions d'euros. Il est à craindre que le solde ne soit une fois encore prélevé sur le budget de la défense ;

– Si la question de doter l'Europe d'un système d'alerte avancée de détection des missiles balistiques est pertinente, en revanche, il ne serait pas judicieux de construire un bouclier antimissile tel que le conçoivent les États-Unis : outre le coût d'un tel projet (les États-Unis ont inscrits plus de 9 milliards de dollars dans le budget 2005 à cette fin), le système ne fonctionne pas, sans compter enfin qu'il favorise la course aux armements. Enfin, comme l'avait montré *a contrario* le traité ABM signé en 1972, récusé par les États-Unis en 2002, il remet en cause la dissuasion. En revanche, la France travaille dans le cadre de l'OTAN sur des systèmes de défense antimissile de théâtre en vue de protéger les troupes projetées hors de nos frontières.

En conclusion, **le Président Édouard Balladur** a fait observer que les armes nucléaires tactiques étaient souvent considérées comme occasionnant des dégâts limités –d'où le rôle d'avertissement ultime qu'on pensait un temps leur faire jouer, par contraste avec les armes stratégiques ; or, M. Paul Quilès a raison, arme tactique ne signifie pas arme de faible puissance.

Contrairement aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la Défense pour 2005*.

*

M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur pour avis, a, tout d'abord, dressé le bilan du **commerce extérieur** français en 2004. Il a ainsi expliqué qu'après la « *désastreuse* » année 2003 – pour reprendre le terme de l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) –, le commerce extérieur français avait retrouvé une croissance confortant son statut d'économie ouverte, dans un contexte de forte croissance du commerce mondial – à la mi-2004, il croissait sur un rythme annualisé de 9 %. En termes sectoriels, les résultats sont conformes à la spécialisation sectorielle de la France, économie spécialisée dans les industries consommatrices de capital. L'analyse fine de ce secteur montre toutefois la persistance de la faiblesse relative de la France dans les produits de haute technologie : sa part de marché dans ce secteur, dans la zone OCDE, n'est que de 6,5 %, contre 10 % au Royaume-Uni, 11,5 % pour l'Allemagne et 25 % pour les États-unis.

Il a ensuite noté que le projet de budget du commerce extérieur accompagnait l'évolution du commerce extérieur. En 2005, l'effort budgétaire total consacré par l'État en faveur du commerce extérieur représentera ainsi 423,44 millions d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 6,19 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Il a précisé que les crédits inscrits au budget du seul ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, qui représentaient la majeure partie des crédits du commerce extérieur, s'accroissaient pour leur part de 2,06 %. Faisant valoir que, en matière de commerce extérieur, la question essentielle résidait moins dans les chiffres du budget que dans la lisibilité et dans la pertinence du ciblage de l'action publique, il a salué le volontarisme de la politique menée depuis plusieurs années par les ministres successifs du commerce extérieur. En effet, le projet de budget pour 2005 poursuit la refonte globale de l'outil français de soutien et de développement du commerce extérieur, engagée pour partie bien avant l'année 2002, comme dans le cas de la DREE, par exemple.

Remodelage de la carte du réseau international, réformes de l'organisation régionale, avec la décentralisation, prévue par le loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales, des crédits et personnels des directions régionales du commerce extérieur, mise en place du nouvel établissement public d'Ubifrance : le rapporteur a expliqué que les réformes touchent aussi bien les structures que les méthodes. Il a cependant fait observer que ces réformes ne pourraient être évaluées avec précision que lorsque les premiers retours d'expérience seraient disponibles. Il a d'ores et déjà souhaité attirer l'attention de la Commission sur deux éléments :

– s'agissant de la décentralisation évoquée, il conviendra d'en évaluer précisément les effets. Va-t-on, en effet, assister à une concurrence interrégionale ? Les régions seront-elles plus à même de cibler les PME afin de développer leur activité exportatrice ? Auront-elles les moyens de recruter du

personnel compétent ? Autant de questions cruciales lorsque l'on sait que l'enjeu est de mettre sur le marché export 50 000 PME supplémentaires ;

– s'agissant d'Ubifrance, on peut s'interroger sur la capacité du nouvel établissement public de mener à bien sa mission d'information et de promotion des entreprises françaises, alors qu'il est engagé dans une restructuration profonde, qu'il finance d'ailleurs largement sur ses fonds propres, à hauteur de 11,6 millions d'euros.

Pour justifier son scepticisme, le Rapporteur a estimé qu'il était pour le moins paradoxal de constater que plus de 40 000 jeunes sont inscrits sur le site Internet comme candidats au volontariat international en entreprise (VIE) mais que Ubifrance, en charge des VIE, ne parvenait pas à remplir les objectifs fixés en ce domaine, en l'occurrence doubler le nombre de VIE à l'horizon 2005, pour atteindre le nombre de 4 000 jeunes. Il a conclu qu'était posée la question de l'efficacité du contact d'Ubifrance avec les entreprises.

Le Rapporteur s'est ensuite attaché à déterminer si la reprise du commerce extérieur était durable et, plus encore, si elle était suffisante. Il a rappelé à cet égard que, pour préserver sa part de marché dans le commerce mondial, la France se devait d'exporter, en 2010, à hauteur de 550 milliards d'euros, faute de quoi, elle ne pèserait plus, à cet horizon, que 4,4 % des échanges internationaux, contre 5,1 % à la fin de l'année 2003.

Il a fait observer que trois éléments pourraient remettre en cause le caractère durable de la reprise de nos échanges.

En premier lieu, l'appréciation de l'euro aura coûté, 0,7 point de croissance en 2003 à la zone euro ; du fait d'un effet retard, malgré la stabilisation de la monnaie européenne, les effets de l'appréciation passée entraîneraient encore un déficit de près de un point de croissance pour l'année 2004.

En deuxième lieu, la flambée des cours du pétrole devrait, selon les prévisions économiques, amputer le commerce mondial d'environ 1,5 point. Toute la question est de savoir si elle durable : à ce sujet, on remarquera que, contrairement à l'idée répandue, les déterminants actuels du cours du pétrole sont tout autant structurels que conjoncturels. Notamment, faute d'investissements lourds, les capacités pétrolières américaines ne sont pas aussi importantes qu'elles le devraient.

Enfin, la dernière hypothèque qui, à moyen et long terme, pourrait peser sur la bonne santé du commerce mondial réside dans le blocage des négociations commerciales internationales. Si ces négociations constituent également un enjeu essentiel pour l'avenir de notre commerce extérieur, c'est aussi parce qu'elles conditionnent l'émergence d'une mondialisation maîtrisée

qui, à la fois, ne laisse pas les pays les moins avancés sur la touche, tout en intégrant les dimensions sociales et environnementales du développement. Il est donc essentiel, de ce point de vue, de dépasser l'échec de la conférence de Cancun, qui s'est tenue du 10 au 14 septembre 2003, c'est-à-dire de s'atteler à une véritable réforme du commerce mondial. L'accord cadre adopté par les membres de l'OMC le 31 juillet 2004 présage-t-il d'une relance durable de la dynamique des négociations ? Ce qui est certain, c'est que le développement durable du commerce international passe par une approche politique de l'organisation du commerce international, à l'encontre de l'approche technocratique qui prévaut aujourd'hui. A cet égard, l'émergence de ce groupe hétérogène qu'est le groupe de pays en voie de développement qui s'est constitué à Cancun, dit « groupe des 21 », représente une réaction politique face à l'accord technocratique élaboré par MM. Robert Zoelic et Pascal Lamy, vécu comme un accord politique.

Afin d'évaluer le caractère durable du rebond du commerce extérieur français, le rapporteur a ensuite examiné la structure géographique de nos échanges. Il a fait observer que le commerce extérieur français ne bénéficiait pas pleinement des effets de la croissance mondiale, la France peinant à être présente sur les marchés les plus porteurs. Elle se situe, à cet égard, dans une position défavorable par rapport à l'Allemagne, davantage présente dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans les pays émergents, notamment asiatiques. D'où le fait qu'aujourd'hui, l'Allemagne exporte pour 700 milliards d'euros, soit le double de la France. Sans doute la différence de taille entre les deux économies explique-t-elle en partie cet écart mais c'est dans la structure géographique respective des échanges français et allemand que se trouve la clé principale d'explication. La présence française est insuffisante dans les zones de forte expansion économique, les exportations françaises étant ainsi dominées par les pays de l'Union européenne : parmi les dix premiers clients de la France, figurent sept pays membres, représentant à eux seuls plus de la moitié de l'ensemble de nos ventes, soit l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Italie et le Benelux.

La conséquence qui découle d'un tel constat est simple : la France doit réorienter ses échanges vers l'Asie émergente et les pays d'Europe centrale et orientale, sans toutefois qu'il s'agisse de sacrifier Cotonou, Rabat et Dakar pour Shanghai et Kuala Lumpur. Ces deux préoccupations ne sont pas contradictoires, leur conciliation résidant dans une approche dynamique du problème. Afin de ne pas pénaliser les États plus fragiles avec lesquels nous entretenons des relations commerciales, nous devons à la fois réorienter nos échanges et gagner des parts de marché. Seul un développement *absolu*, et non seulement *relatif*, de notre commerce extérieur peut permettre de résoudre la contradiction. La politique de ciblage géographique de vingt-cinq pays cibles annoncée par le Ministre délégué au Commerce extérieur répond à cette

préoccupation, les pays choisis l'ayant été sur des critères économiques et politiques.

Rappelant que, tous les pays figurant dans cette liste ne pouvaient à l'évidence cependant pas être mis au même niveau de priorité dans l'action publique, M. Jean-Paul Bacquet a évoqué la place spécifique de la Chine : de fait, c'est en Asie, et notamment en Chine que se joue, pour l'essentiel, l'avenir du commerce extérieur français. D'ailleurs, la Chine peut désormais être considérée comme la première puissance commerciale mondiale si l'on juge ses performances à travers la notion de contribution au développement du commerce mondial : au cours des cinq dernières années, elle y aura contribué pour 13 %. Le rapporteur a estimé que la Chine resterait pour longtemps un marché porteur, sous réserve toutefois que l'afflux de main d'œuvre agricole dans les secteurs en croissance ne se traduise pas par une diminution massive des salaires, scénario qui est très sérieusement envisagé par les économistes. Dans ce cas, les tensions politiques internes pourraient avoir de lourdes conséquences sociales.

Par ailleurs, il a estimé que le développement de la présence française sur de nouveaux marchés passait par un accroissement du nombre d'entreprises françaises sur le marché export. En l'occurrence, c'est dans le vivier des PME qu'il faut puiser. Là encore, il existe une faiblesse française par rapport à ses principaux concurrents européens : 4 % des entreprises exportatrices sont des PME contre 18 % en Allemagne. Des mesures sont prises dans le projet de la loi de finances pour inverser cette tendance, tel que le crédit d'impôt pour dépenses de prospection.

Soulignant que le débat sur le développement nécessaire des relations commerciales avec la Chine se doublait généralement d'un second débat, qui formait en quelque sorte le versant pessimiste du premier, le Rapporteur a abordé, dans un dernier temps, la question des délocalisations, dont il a rappelé qu'elle avait fait l'objet d'un débat récent à l'Assemblée nationale.

Il a tout d'abord fait valoir que les délocalisations étaient le plus souvent motivées, non par la recherche du profit, mais par la volonté de conquérir des marchés extérieurs. La délocalisation au sens strict, c'est-à-dire le déménagement de l'usine qui importe ensuite ses biens en France, est vouée à l'échec.

Il a ensuite rappelé que, selon les économistes, tels que ceux du centre d'études prospectives et d'informations internationales, par exemple, l'impact des délocalisations sur l'emploi était limité. Ainsi, en dix ans, les délocalisations auraient coûté à la France 40 000 emplois ; à titre de comparaison, il convient de rappeler que le « turnover » quotidien sur le

marché du travail porte sur 10 000 emplois. Dans cette perspective, il a jugé que le problème de l'insuffisante création d'emplois en Europe était interne et ne trouvait pas ses racines dans les économiques émergentes. Il a cependant fait observer que, même si les délocalisations étaient un phénomène très limité, elles posaient un véritable problème politique du fait qu'elles touchaient des portions du territoire très limitées mais déjà fortement ébranlées par la désindustrialisation des années 1970. Il a conclu que la question des délocalisations était moins une question macroéconomique qu'une question d'aménagement du territoire.

Il a donc justifié la nécessité d'une double approche pour lutter contre le phénomène : d'une part, il faut développer les emplois hautement qualifiés, notamment en accentuant notre effort de recherche ; d'autre part, cette approche par le haut doit être complétée d'une approche par le bas, c'est-à-dire par la création d'emplois peu qualifiés sur les territoires sinistrés, sous peine de voir les phénomènes d'exclusion sociale se reproduire de génération en génération.

Faisant état, de son sentiment partagé quant à l'état du commerce extérieur français en 2004, M. Jean-Paul Bacquet a souligné que seule une action de long terme, fortement soutenue politiquement, était de nature à conforter les améliorations conjoncturelles observées. Dans la mesure où, comme ses prédécesseurs, le Ministre du Commerce extérieur s'attelait à cette tâche, il a proposé à la Commission de donner un avis favorable aux crédits du commerce extérieur pour 2005.

Le Président Édouard Balladur a observé que la compétition commerciale engagée avec les pays en voie de développement imposait aux pays occidentaux des avancées constantes en termes de progrès technique, ce qui ne devait pas conduire cependant à l'abandon des secteurs traditionnels.

M. Roland Blum a déclaré partager l'inquiétude du Rapporteur concernant la faiblesse des PME françaises en matière d'exportation, constatant que, dans d'autres pays européens, ces entreprises s'avéraient bien plus dynamiques dans ce domaine. On observe que les aides apportées aux PME par les régions n'ont pas permis, par le passé, d'obtenir des résultats très convaincants. Comment pourrait-on alors améliorer l'action de ces collectivités en faveur du développement des exportations des PME ?

M. Jacques Myard a insisté sur la question de la faible diversification de nos exportations, dénonçant l'excessive concentration de notre politique extérieure et commerciale en direction de l'Europe, et plus particulièrement de l'Allemagne. Or, d'après la COFACE, le premier risque et le premier sinistre qu'il lui faut supporter portent sur l'Allemagne, qui, en raison de sa profonde crise démographique, fait figure « d'homme malade de

l'Europe ». Puisqu'il n'est plus aujourd'hui possible de penser notre politique extérieure par le biais du seul prisme allemand, il conviendrait de réorienter notre diplomatie dans d'autres directions. Il faut également souligner le risque d'une explosion politique en Chine en raison du développement d'une économie duale que l'on observe aussi en Inde même si, dans ce pays, un tel phénomène est mieux accepté pour des raisons culturelles. Contrairement aux conclusions du Rapporteur, les délocalisations n'ont pas coûté seulement 40 000 emplois à la France mais bien plutôt 40 % de ses emplois industriels. Parmi l'une des raisons qui expliquent ce phénomène, l'on trouve celle déjà décrite par l'économiste Maurice Allais : la sous-évaluation manifeste des monnaies chinoise et indienne qui crée des conditions de concurrence déloyales pour les pays occidentaux. En outre, si le développement des hautes technologies peut contribuer à préserver la compétitivité de notre économie, pour autant, il demeure insuffisant lorsque l'on constate, par exemple, que la France disposait de 500 entreprises dans le secteur électronique, il y a quelques années, et qu'il n'en demeure plus que 30 aujourd'hui. A cet égard, il est notable de constater que les États-unis ont ordonné, pour des raisons de défense nationale, le rapatriement sur leur territoire de la production des puces électroniques, ce qui démontre le caractère stratégique de telles activités.

Le Président Édouard Balladur a observé que les pertes d'emplois industriels constatées en France et évaluées par M. Jacques Myard à 40 % du total de ces emplois, et qui sont du même ordre de grandeur dans tous les pays occidentaux, étaient liées, pour l'essentiel, à la tertiarisation de l'économie.

En réponse aux différents intervenants, **le Rapporteur** a donné les précisions suivantes :

— les PME françaises ne représentent que 4 % des entreprises exportatrices, contre 18 % pour les PME allemandes ; ceci s'explique par le fait que les entreprises de moins de dix salariés représentent 93 % des PME françaises contre 64 % des PME allemandes, ce qui facilite la démarche d'exportation de ces dernières ;

— il est permis de douter que la mise en œuvre du contrat spécifique à l'export, qui est calqué sur le contrat de chantier, puisse avoir lieu dès 2005 comme l'affirme le Gouvernement ;

— la mesure nouvelle de 10 millions d'euros prévue par le projet de loi de finances pour 2005 en vue de financer le crédit d'impôt lié aux dépenses de prospection à l'export ne serait pas, selon les propos tenus en Commission des finances par M. Augustin Bonrepaux, à la mesure des enjeux et constituerait de la poudre aux yeux ;

— la simplification des démarches des entreprises auprès des caisses primaires d'assurance maladie promise pour les salariés travaillant à l'étranger risque de demeurer un vœu pieux compte tenu de l'inertie existant en la matière ;

— les conseils régionaux sont aujourd'hui placés dans des situations délicates en matière d'attribution des aides aux entreprises ; il leur faut choisir entre le soutien aux canards boiteux ou l'aide aux entreprises les plus performantes, qui bien souvent procèdent à des délocalisations d'emplois ; il y a par ailleurs des surenchères entre les régions, les plus favorisées attirant les créateurs d'entreprise au détriment des autres ;

— il est essentiel qu'il y ait un accord entre les autorités gouvernementales, les conseils régionaux et les chambres de commerce pour mener une action efficace en faveur des exportations des PME ;

— l'Allemagne a une tradition en matière de commerce extérieure que la France n'a pas ; elle est ainsi le deuxième pays derrière les États-unis pour l'accueil des étudiants chinois, alors que ceux–ci ne viennent en France qu'en nombre restreint, et principalement pour y faire des études artistiques ;

— les chiffres communiqués sur la suppression des emplois industriels proviennent du CEPII ; la baisse des coûts de production engendrée par les délocalisations permet d'augmenter les capacités des entreprises en matière de vente à l'export ; il n'en demeure pas moins vrai que l'an dernier, pour la première fois depuis 1945, les créations d'emploi dans le secteur tertiaire n'ont pas compensé les pertes d'emploi dans l'industrie ;

— la thèse du représentant américain pour le commerce extérieur, M. Robert Zoelic, selon laquelle les États-unis et l'Union européenne auraient intérêt à abandonner leurs activités industrielles et agricoles au profit des pays en voie de développement, est très contestable et ne tient pas compte des réalités socio-économiques.

Le Rapporteur a ensuite proposé à la Commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du commerce extérieur pour 2005.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du Commerce extérieur pour 2005*.

Mercredi 3 novembre 2004

Présidence de M. Édouard Balladur, président

Le Président Édouard Balladur a remercié le Ministre des Affaires étrangères de sa présence devant la Commission des Affaires étrangères.

M. Michel Barnier, Ministre des Affaires étrangères, a fait le compte rendu de sa visite en Israël du 17 au 19 octobre 2004 en insistant sur le fait qu'il s'agissait de la première visite à caractère strictement bilatéral effectuée par un Ministre des Affaires étrangères français. Les deux objectifs de cette visite étaient les suivants : l'amélioration des relations bilatérales, affectées par les diverses positions sur le conflit israélo-palestinien et par tout ce qui touche les Français juifs d'une part ; le rappel de la position française sur le processus de paix d'autre part.

Cette visite a permis de nouer des contacts diversifiés avec des responsables politiques israéliens, des personnalités de la société civile, des représentants de sociétés françaises en Israël, mais aussi des Français binationaux victimes ou endeuillés par des actes terroristes. Les visites au mémorial de la déportation des Juifs de France et au sanctuaire de Yad Vashem consacré aux victimes de la Shoah ont marqué la nécessité de réaffirmer le devoir de mémoire.

Un important travail de dialogue bilatéral est effectué depuis deux ans sous l'impulsion d'un groupe de haut niveau franco-israélien. Dans ce cadre, des programmes de recherche scientifique, des invitations de journalistes, des actions de coopération décentralisée, des échanges de jeunes ont été organisés. Il faut poursuivre sur cette voie, d'autant que cet effort est reconnu et apprécié par nos interlocuteurs israéliens, et qu'il donne une dimension quotidienne et plus ouverte à la relation bilatérale en lui permettant d'aller au-delà d'un dialogue restreint avec les seuls juifs de France.

S'agissant de l'antisémitisme supposé de la France, le ton des autorités israéliennes et des interlocuteurs non officiels a clairement changé. S'ils continuent de s'inquiéter de l'accroissement incontestable des actes antisémites sur notre territoire, ils reconnaissent et saluent la détermination des autorités françaises et donnent en exemple l'engagement personnel du Président de la République.

Abordant la question du conflit israélo-palestinien, le Ministre a indiqué qu'il existait désormais en Israël - ce qui est nouveau - un consensus sur le principe de la création d'un État palestinien, mais que la difficulté

persistait sur la manière d'y parvenir. Le Président Moshe Katzav, le Premier ministre Ariel Sharon et le Ministre des Affaires étrangères Sylvan Shalom, ont estimé qu'ils n'avaient pas de partenaires du côté palestinien et expliqué qu'ils n'avaient en conséquence pas d'autre choix que d'agir unilatéralement et que telle était la logique du retrait de la bande de Gaza. Le Ministre a indiqué avoir souligné que ce retrait représentait un pas positif puisqu'il restitue aux Palestiniens une partie des territoires occupés, mais que pour constituer un succès, il convenait de l'inscrire dans le cadre de la feuille de route et de négocier avec les Palestiniens les conditions de transfert d'autorité. « Gaza d'abord » ne peut signifier « Gaza seulement » et le retrait doit se poursuivre en Cisjordanie mettant ainsi fin « à l'occupation qui a commencé en 1967 » selon les termes mêmes de la feuille de route. Les négociations avec les Palestiniens ne peuvent avoir lieu qu'avec leurs responsables légitimes, élus et reconnus par la population palestinienne, au premier rang desquels figure le Président Yasser Arafat.

La communauté internationale doit être associée au retrait de la bande de Gaza. La France et l'Union européenne y sont prêtes et cette dernière, qui devient un véritable acteur politique, entend de plus en plus jouer un rôle dans un conflit qui touche directement ses intérêts, alors même que l'engagement américain, bien qu'essentiel, ne suffit pas. Le message selon lequel l'Union européenne n'entendait pas se borner à verser une aide financière ou à apporter un soutien technique a été clairement formulé. Par ailleurs, l'importance du rôle de l'Égypte, qui a entrepris une médiation intelligente, a été rappelée.

Les Palestiniens ont également des obligations à remplir, conformément au contenu de la feuille de route. Ce point a été rappelé sans ambiguïté en évoquant la nécessaire réforme de leurs services de sécurité en liaison avec l'Égypte, ainsi que l'ouverture du système politique palestinien dont les élections prévues pour la fin de l'année doivent permettre de mesurer la réalité.

Le Ministre a conclu son propos en faisant part de l'importance que les Israéliens attachent aux relations bilatérales et en insistant sur leur focalisation sur les questions de sécurité. Cette visite lui a permis de réaffirmer le rejet total du terrorisme par la France tout en lui donnant l'occasion de rappeler l'illégalité du tracé de la barrière de séparation. Cette visite approfondie en Israël était nécessaire et elle a été positivement commentée par la presse israélienne ainsi que par les institutions juives de France. Nos partenaires européens et américains ont bien noté la volonté de dialogue de la France avec Israël et la constance de la position de notre pays sur le conflit et les moyens d'y mettre fin, la véritable garantie de sécurité pour Israël étant de parvenir à la paix avec ses voisins.

M. François Rochebloine s'est interrogé sur les conséquences de la réélection de M. Bush sur la situation en Israël et en Palestine. Les problèmes de santé de M. Yasser Arafat ne risquent-ils pas, quant à eux, d'interférer dans l'exécution du plan de retrait de Gaza présenté par M. Ariel Sharon ? Quel crédit peut-on d'ailleurs apporter à ce plan ? Comment le Premier ministre israélien justifie-t-il le tracé du mur construit par son pays pour assurer la sécurité de son territoire ? De même, comment peut-on légitimer la destruction par les autorités israéliennes de maisons palestiniennes alors que ces actions touchent souvent des innocents ?

Constatant qu'il serait difficile de faire de Gaza une partie d'État viable sans coopération étroite entre Israël et l'Autorité palestinienne, **M. Jean-Jacques Guillet** a souhaité connaître le rôle que pourrait jouer l'Égypte pour assurer la stabilité de Gaza.

Après avoir exprimé son désaccord avec l'emploi par le ministre d'expressions comme « Français juifs » ou « Français musulmans » qui laissent entendre que la France serait constituée de communautés, **M. Jacques Myard** s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles il serait possible de faire évoluer la position israélienne, qui semble aboutir aujourd'hui à une impasse. Une solution ne consisterait-elle pas en une reconnaissance par la France de l'Autorité palestinienne comme un véritable État ?

Notre pays, enfin, ne devrait-il pas mettre à profit sa position dans la région et sa force d'entraînement plutôt que de s'en remettre à une Union européenne qui paralyse toute initiative ?

M. Rudy Salles a rappelé que les représentants du groupe d'amitié France-Israël de l'Assemblée nationale avaient été reçus par M. Ariel Sharon en 2003. Le Premier ministre israélien avait alors tenu des propos sévères contre les actes antisémites commis en France et la politique de notre pays à cet égard. Il avait également évoqué notre position au Proche-Orient. A l'occasion d'une nouvelle visite d'une délégation parlementaire en Israël en juillet dernier, M. Ariel Sharon avait reconnu, en revanche, que la France menait une politique exemplaire contre l'antisémitisme et avait, par ailleurs, fait état de sa ferme volonté d'organiser le retrait de Gaza par Israël. Les relations franco-israéliennes, qui ont toujours été passionnelles, sont marquées par une grande amitié mais ne sont pas encore empreintes de la confiance qui caractérise les liens noués par la France avec les pays arabes de la région. Or le Proche-Orient a besoin de la France et de l'Europe pour sortir de la crise qu'il connaît. C'est pourquoi la visite du Ministre des Affaires étrangères en Israël ne doit pas rester sans lendemain, la France pouvant jouer ici un rôle essentiel notamment en raison de sa qualité de puissance méditerranéenne et parce qu'elle est le pays en Europe au sein duquel vit la plus grande communauté juive.

M. Jean-Paul Bacquet a indiqué que, d'après les contacts qu'il avait pu avoir auprès d'elles, les autorités israéliennes semblaient dans une situation d'attente dans la perspective de la succession de M. Yasser Arafat.

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

- eu égard à la situation sérieuse, voire grave dans laquelle se trouve Yasser Arafat, il est normal qu'il soit accueilli en France pour des raisons humanitaires ou humaines ;

- s'agissant de l'absence d'interlocuteurs dont se plaignent les Israéliens, il faut reconnaître que certains dirigeants de l'Autorité palestinienne sont indispensables et il n'est pas dans l'intérêt d'Israël d'aboutir à une situation où il n'aurait plus d'interlocuteurs. Ainsi, l'intérim est assuré et l'engagement de suivre la feuille de route est maintenu ;

- sur les questions de sécurité, la France a toujours condamné les destructions de maisons tout autant que les attentats suicides ;

- Ariel Sharon justifie le tracé du mur uniquement par des raisons de sécurité ;

- il est important que l'Autorité palestinienne arrive à comprendre qu'il faut un nouveau partage du pouvoir, y compris sur les questions de sécurité. C'est tout l'objectif de la médiation égyptienne et cela démontre un grand courage de la part des Egyptiens. L'Égypte attend également que lui soit reconnu un rôle politique, au-delà du rôle qu'elle joue en matière de sécurité. Le plan de restructuration des services de sécurité qu'elle a proposé doit être mis en œuvre avec la coopération d'Israël ;

- la frontière Sud est actuellement contrôlée par des Israéliens, mais si on leur apporte une garantie, ils pourraient se retirer de cette zone ;

- il vaut mieux parler de Français juifs qu'utiliser le terme de communauté ;

- la reconnaissance unilatérale de l'État palestinien est une décision possible selon la feuille de route – elle signifie l'existence d'un État dans des frontières provisoires –, mais c'est une décision lourde car elle comporte le risque de figer durablement ces frontières provisoires. S'il importe d'éviter de prendre le risque de figer l'État palestinien dans des frontières réduites, c'est aussi aux Palestiniens de dire si c'est une option qu'ils souhaitent ;

- le respect et l'écoute par Israël et les États-Unis ne peuvent être obtenus que par une Europe unie à vingt-cinq. Si nous sommes seuls, nous sommes faibles ;

- l'engagement a bien été pris de donner une suite à la visite du Ministre des Affaires étrangères en Israël ;

- enfin, il faut souligner l'importance des travaux du Parlement en la matière et en particulier la mission d'information de la Commission des Affaires étrangères sur le rôle de l'Union européenne dans la solution du conflit au Proche-Orient, présidée par M. Hervé de Charette.

Le Président Édouard Balladur a estimé que la déclaration d'Ariel Sharon selon laquelle le tracé du mur n'aurait aucune incidence sur la frontière du futur État palestinien n'était pas crédible.

M. Didier Julia a interrogé le Ministre sur les relations de la France avec la Syrie et le Liban, suite au vote de la résolution 1559 du Conseil de sécurité. Il a demandé des explications sur des déclarations de l'Ambassadeur de France au Liban qui ont pu être interprétées comme une ingérence dans les affaires intérieures du Liban. De plus, alors que les États-Unis ont trouvé un accord avec la Syrie sur la frontière entre cette dernière et l'Irak, la France ne se trouve-t-elle pas aujourd'hui isolée dans ses critiques contre Damas, au risque d'en supporter des conséquences au niveau économique ?

En Irak il est clair qu'un accord politique sera impossible tant que les bombardements des populations civiles dureront et alors que les pertes irakiennes ont été chiffrées à 100 000 par la revue médicale *The Lancet*. Dans ce contexte, la France ne pourrait-elle pas demander officiellement aux États-Unis l'arrêt de ces bombardements ?

M. François Loncle a souhaité savoir si la résolution 1559 relative au Liban était d'initiative exclusivement américaine ou avait également été parrainée par la France. Concernant les deux otages français retenus en Irak, il a interrogé le Ministre sur d'éventuels développements récents sur cette question.

M. Michel Barnier a répondu aux intervenants :

- il n'est pas possible d'améliorer la situation actuelle en Irak par les armes. Le Président irakien Ghazi Al-Yaouar lui-même a fait part de son inquiétude quant à une éventuelle offensive sur Falloujah. Il est donc indispensable de poursuivre aujourd'hui le processus politique, dont la prochaine étape sera la conférence de Charm el-Cheikh. Cette dernière pourrait être accompagnée par la suite de l'organisation d'une conférence inter-irakienne de réconciliation qui réunirait tous ceux qui renoncent à la violence. Une étape ultérieure sera constituée par les élections dont il faudra veiller qu'elles soient organisées dans les meilleures conditions possibles. Ensuite, il

faudra envisager la perspective d'un retrait des forces étrangères, condition de la crédibilité du processus dans son ensemble ;

- sur le Liban et la Syrie, le Conseil de sécurité a adopté le 19 octobre une déclaration présidentielle qui marque la mobilisation de la communauté internationale pour que les demandes adressées à la Syrie et au Liban par la résolution 1559 soient appliquées. Quant aux déclarations de l'Ambassadeur de France à Beyrouth, elles se contentent de rappeler le contenu de cette résolution, qui ne constitue pas une position isolée de la France mais une application du droit international par le Conseil de sécurité. Il est donc logique d'attendre de la Syrie et du Liban qu'ils agissent en conformité avec cette résolution. A cet égard, la France a pris acte de la constitution du Gouvernement Karamé suite à la démission de celui de M. Hariri. Or ce cabinet ne donne pas le signal attendu par le vote de la résolution 1559. Pour autant, la France est une amie du Liban et de la Syrie et maintiendra les relations bilatérales qu'elle a avec ces deux pays ;

- le projet initial de résolution qui a conduit à l'adoption de la résolution 1559 était américain. Après une négociation dense sur ce projet, la France a accepté de le soutenir. Le Royaume-Uni et l'Allemagne l'ont également co-parrainé ;

- dans le contexte d'un Irak en proie à des enlèvements et des assassinats quotidiens, le Gouvernement français continue à nouer tous les contacts possibles en vue de la libération des deux journalistes français et de leur chauffeur syrien.

Le Président Édouard Balladur a souhaité rendre compte au Ministre des Affaires étrangères de la réunion qu'avait tenue la Commission le 2 novembre, dont l'objet était l'examen d'une proposition de résolution qui reliait l'intervention de l'Union européenne à Chypre à la question, différente, de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Il a informé le Ministre qu'il avait indiqué à la Commission que, passé le Conseil des Ministres de l'Union européenne du 17 décembre prochain, il était souhaitable que le Gouvernement en rende compte devant l'Assemblée nationale et qu'il trouverait légitime qu'ait lieu, à cette occasion, le vote d'un projet de résolution par le Parlement.

Prenant note de cette proposition, **le Ministre des Affaires étrangères** a précisé qu'il conviendrait d'examiner avec une grande attention les conclusions du Conseil européen, dont le contenu ferait l'objet de négociations jusqu'au dernier moment. Il a donné l'accord du Gouvernement à la tenue d'un débat postérieur à la réunion du Conseil européen, faisant observer que, dans l'hypothèse où le Conseil se prononcerait en faveur de l'ouverture des négociations en vue de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, cette question devrait faire l'objet de nombreux débats au

Parlement, pour lesquelles il se tenait à disposition de la représentation nationale.

9510

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

Mardi 2 novembre 2004
Présidence de M. Michel Voisin, vice-président

La Commission de la défense nationale et des forces armées a examiné le rapport d'information de **MM. Guy Teissier et Jean-Louis Léonard sur les réserves**.

M. Michel Voisin, président, a rappelé que le cadre juridique des réserves a été fixé, après la professionnalisation des armées, par la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999, portant organisation de la réserve militaire et du service de défense. Il apparaît aujourd'hui nécessaire, au vu de son application, d'améliorer le dispositif de cette loi et la ministre de la défense a annoncé à la Commission le prochain dépôt d'un projet à cette fin. C'est dans cette perspective que s'inscrit le présent rapport d'information.

M. Jean-Louis Léonard, rapporteur, a indiqué que la loi du 22 octobre 1999 n'a pas su rendre les réserves suffisamment attrayantes pour que les objectifs fixés par la loi de programmation 1997-2002 soient atteints : alors que 100 000 réservistes étaient prévus, moins de 40 000 ont effectivement signé un engagement. Insuffisant, le recrutement s'avère également déséquilibré, les officiers étant plus nombreux à s'engager que les sous-officiers et les militaires du rang.

La réussite du système des réserves nécessite la mise en place d'un partenariat tripartite entre les armées, les réservistes, mais également les employeurs qui devront être impliqués par l'intermédiaire de conventions passées avec les autorités militaires. L'armée, qui a pour tradition de former ses militaires, doit être considérée comme un organisme de formation. Il conviendrait de permettre aux entreprises d'imputer les coûts induits par l'activité de leurs salariés dans la réserve sur leur budget de formation. Cela suppose une information suivie des chefs d'entreprise, notamment lorsque leurs employés améliorent leur qualification en obtenant un brevet ou une promotion. Les entreprises favorisant le volontariat dans la réserve devront voir leurs efforts reconnus notamment grâce à un label. Si, malgré toutes les mesures incitatives proposées, les difficultés pour recruter des réservistes perduraient, des dispositions plus contraignantes devraient être envisagées. Les

entreprises civiles travaillant pour la défense pourraient être contraintes de fournir un quota de réservistes, notamment pour contribuer à l'entretien des matériels vendus.

M. Jean-Louis Léonard a ensuite présenté d'autres modifications susceptibles d'être apportées à la législation en vigueur :

— la période de cinq jours ouvrés pendant laquelle le réserviste peut s'absenter de son emploi civil sans l'autorisation de son employeur doit être allongée, de préférence par voie de convention afin de ne pas adresser un signal trop négatif aux chefs d'entreprise ;

— il convient d'allonger les délais de préavis notifiés aux employeurs par les armées, dans la mesure où la plupart des périodes de rappel des réservistes correspondent à des exercices prévus de longue date ;

— la durée maximale de service dans la réserve, actuellement fixée à 120 jours par an, doit être portée à 180, voire 210 jours, notamment pour les personnels servant dans des états-majors internationaux ou en opérations extérieures ;

— la limite d'âge des militaires du rang doit être relevée ; actuellement, un caporal-chef quittant l'uniforme après vingt-deux ans de service est trop âgé pour s'engager dans la réserve, ce qui prive les armées de nombreuses compétences ;

— une attention particulière devra être apportée à l'attribution des grades et au déroulement de carrière des intéressés : un réserviste qui honore plusieurs engagements successifs et qui fait preuve de compétence et de disponibilité doit pouvoir progresser à un rythme comparable à celui de ses homologues d'active ; les meilleurs officiers de réserve devront accéder au corps des officiers généraux.

M. Guy Teissier, rapporteur, a insisté sur l'attention toute particulière qui doit être apportée à la protection sociale des réservistes, dont le statut devrait être entièrement aligné sur celui des militaires d'active.

Il convient de négocier, avec les compagnies d'assurance, la prise en charge du risque lié à la participation à des opérations militaires et de l'inclure, le cas échéant, dans les contrats d'assurance complémentaire des réservistes ; à défaut, un contrat facultatif serait proposé aux intéressés. Certains réservistes peuvent connaître des périodes de chômage dans leur activité professionnelle civile ; en l'absence de réponse juridique claire, il convient de maintenir le versement de l'allocation chômage pendant les périodes d'activité militaire et de considérer cette indemnité comme une prestation sociale identique à celles qui sont maintenues pendant les périodes de service dans la réserve. Le droit à l'assurance vieillesse doit également être

maintenu pendant les périodes où un réserviste est convoqué, malgré les interruptions de cotisations induites par la suspension du contrat de travail. La convocation pour une période d'activité dans la réserve doit être ajoutée à la liste des exceptions prévues par le régime général, telles que la maladie ou la maternité. Il ne serait pas admissible que le temps passé dans la réserve ne soit pas pris en compte dans le calcul de la retraite.

Sur le plan financier, l'effort consenti par les réservistes, qui concilient deux activités, mérite d'être rémunéré à son juste prix. Une indemnité d'engagement et une prime récompensant la fidélité et la réactivité devront être instaurées grâce au fonds créé par la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 et dont l'objet consiste à financer *« plusieurs types de mesures destinées à développer l'attractivité des réserves »*. Il importe également de mettre en place un dispositif de prime compensatoire qui rétablisse une égalité entre la solde militaire et le revenu professionnel. Une telle disposition revêtirait une valeur symbolique forte et serait susceptible d'attirer des spécialistes de haut niveau en contrepartie d'un coût réduit. La formation des réservistes devra être rémunérée. Des bourses d'études, subordonnées à la signature d'un engagement dans la réserve, pourront être versées à des étudiants engagés dans des études longues et de haut niveau. Les délais de paiement, actuellement de cinq à six mois, doivent être rapidement réduits sous peine de décourager les meilleures volontés.

Il ne sera pas possible, à long terme, de disposer d'un système qui repose essentiellement sur le zèle des personnels. Des réserves militaires entraînées et motivées engendreront forcément un coût.

Après avoir rappelé que les objectifs fixés par la loi du 22 octobre 1999 étaient de 50 000 réservistes pour la gendarmerie, 10 000 pour la marine, 30 000 pour l'armée de terre et un peu moins de 20 000 pour l'armée de l'air, **M. Michel Voisin, président**, a demandé quelle était désormais la répartition des effectifs de la réserve.

M. Jean-Louis Léonard, rapporteur, a répondu que les ambitions avaient globalement peu évolué, mais que le calendrier avait été assoupli. Il a ainsi précisé que les objectifs retenus pour l'horizon 2015 étaient de 29 000 réservistes pour l'armée de terre, 8 250 pour l'armée de l'air, 7 700 pour la marine, 40 000 pour la gendarmerie, 8 600 pour le service de santé des armées et 550 pour le service des essences des armées, soit un total de 94 050 réservistes au lieu des 100 000 initialement envisagés.

M. Charles Cova a jugé qu'il n'était pas réaliste de proposer un relèvement de 10 % de l'âge limite des militaires du rang réservistes, surtout lorsque ces derniers sont appelés à exercer des fonctions opérationnelles. Il a

ensuite estimé que l'information des personnels infirmiers civils vis-à-vis des possibilités offertes par la réserve était insuffisante, la faute en incombant à leurs écoles. Il a enfin préconisé d'inscrire dans le code du travail la possibilité d'accorder une priorité d'embauche aux personnels réservistes dans les entreprises qui travaillent pour le compte de la défense.

M. Jean-Louis Léonard, rapporteur, a fait valoir que le relèvement de l'âge limite des réservistes était destiné à répondre à des problèmes variables d'une armée à l'autre. Si la marine ne rencontre pas de difficulté particulière, le nombre de réservistes recensés au 1er juillet 2004 étant de 5 108 pour un objectif de 5 500 à l'horizon 2008, il n'en va pas de même pour l'armée de terre. La proposition formulée par les rapporteurs consiste à ouvrir une possibilité qui permettrait de résoudre certains problèmes de recrutement.

L'information des infirmiers sur les possibilités offertes par la réserve doit aussi se faire au sein des écoles. Néanmoins, plutôt que d'inscrire cette obligation dans la loi, il semble préférable d'assigner cet objectif aux délégués départementaux du ministère de la défense.

Enfin, il serait sans doute inconstitutionnel d'instituer une discrimination à l'embauche au profit des réservistes. D'autres moyens peuvent être imaginés pour favoriser le recrutement de personnes motivées par le service de la défense nationale : pourquoi ne pas prévoir, par exemple, que les entreprises travaillant dans le domaine de la défense soient tenues de mettre à la disposition des armées un certain nombre de personnels réservistes en assortissant, au besoin, de sanctions le non-respect de ce principe ?

M. Guy Teissier, rapporteur, a observé que les infirmiers réservistes constituaient une catégorie particulière en raison de la pénurie de ce type de personnels dans le secteur civil. Leur mise à disposition par les hôpitaux publics ou les cliniques privées demeure assez rare, car il est difficile d'obtenir une autorisation d'absence de plusieurs mois pour se rendre en opération extérieure, à moins de prendre ce temps sur ses congés. Néanmoins, le principe de la réserve fait son chemin au sein des personnels médicaux.

La difficulté consiste à mieux faire connaître les réserves auprès des jeunes. Un effort de communication substantiel doit être consenti par les armées, avec le concours des réservistes. Les personnes susceptibles d'être intéressées sont plus nombreuses que ce que l'on pense.

M. Michel Voisin, président, a estimé que l'information sur la réserve devrait normalement être diffusée lors de la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD). Il semble pourtant que rien ne soit entrepris à cette occasion pour encourager les jeunes à souscrire un engagement de servir dans la réserve.

M. Guy Teissier, rapporteur, a jugé que c'est l'ensemble des modalités de la JAPD qui doit être revu. L'organisation de cette journée coûte cher pour un résultat qui n'est pas à la hauteur. Beaucoup de jeunes en repartent déçus.

M. Charles Cova a considéré que les délégués militaires départementaux avaient une insuffisante connaissance de l'existence et du rôle des correspondants défense, mis en place dans les municipalités depuis 2001. Il a suggéré, en conséquence, que les élus, à commencer par les membres de la Commission de la défense, travaillent à faire se rencontrer ces deux catégories d'acteurs, afin de faciliter une meilleure diffusion de l'information.

M. Guy Teissier, rapporteur, a insisté sur la question de l'information. Il est nécessaire de sensibiliser les préfets et les délégués militaires départementaux afin de développer les échanges sur ce sujet qui reste, pour l'instant, trop méconnu.

M. Jean-Louis Léonard, rapporteur, a indiqué que les situations pouvaient s'avérer très différentes selon les départements ; dans certains d'entre eux, le volontarisme des commandants d'unités en matière de réserves porte ses fruits, tandis que dans d'autres, les chefs de corps et les délégués militaires départementaux font porter leurs efforts sur d'autres tâches. Très peu de réservistes sont recrutés par l'intermédiaire de la journée d'appel de préparation à la défense. Comme le vivier des anciens conscrits va progressivement se réduire, il serait bon que la JAPD permette de recruter davantage.

M. Philippe Folliot a regretté que la réserve opérationnelle de la gendarmerie ne compte aujourd'hui que 13 000 hommes, au regard d'un objectif de 29 000 à l'horizon 2008. Les réserves de la gendarmerie présentent plusieurs particularités : le recrutement y est moins difficile en raison de la proximité de cette arme, répartie sur l'ensemble du territoire national ; les réservistes interviennent de façon ponctuelle pour des manifestations qui ne durent parfois qu'une seule journée ; les réservistes de la gendarmerie sont rarement envoyés en opérations extérieures.

M. Jean-Louis Léonard, rapporteur, a reconnu les particularités de la gendarmerie en matière de proximité géographique et de recrutement. Le cadre d'emploi des réservistes y est précisément défini, mais 75 % à 80 % d'entre eux sont d'anciens gendarmes d'active, ce qui est supérieur à la part d'anciens militaires observée dans les autres armées. La gendarmerie atteint aujourd'hui près de 50 % des objectifs assignés pour 2008, soit exactement 14 033 réservistes recrutés sur les 29 000 prévus.

M. Michel Voisin, président, a souligné l'intérêt des propositions avancées par les rapporteurs pour améliorer les relations entre les employeurs et les armées, mais a considéré que le recrutement de réservistes risquait de continuer à susciter des difficultés pour les entreprises de petite taille, qui ne peuvent pas nécessairement se passer d'un collaborateur pendant une longue période. La disponibilité des réservistes employés au sein des petites ou moyennes entreprises est un problème récurrent qui n'a pas encore trouvé de solution.

M. Jean-Louis Léonard, rapporteur, a répondu que, paradoxalement, ce n'était pas dans les petites et moyennes entreprises qu'étaient rencontrées les réticences les plus fortes, ainsi que l'ont montré les entretiens conduits avec les responsables d'organisations patronales. En revanche, les chefs de service, d'administrations ou de grandes entreprises, avancent toujours de « bons » arguments pour ne pas se séparer de leurs salariés. C'est la raison pour laquelle le rapport envisage de contraindre les entreprises d'une certaine taille, qui entretiennent des liens avec le ministère de la défense, notamment par l'intermédiaire de marchés publics, à respecter un quota de réservistes. En l'absence de toute contrainte, les objectifs en matière d'effectifs de réservistes risqueraient de ne pas être atteints.

La Commission a *décidé*, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

* *
*

Mercredi 3 novembre 2004

Présidence de M. Guy Teissier, président

La Commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Louis Bernard**, **les crédits de l'air pour 2005.**

M. Jean-Louis Bernard, rapporteur pour avis, a indiqué que, au sein d'un projet de loi de finances pour 2005 respectant les engagements de la loi de programmation militaire, le budget alloué à l'armée de l'air apparaît préservé : en hausse de 0,58 %, il lui permet d'assurer sa gestion courante dans des conditions satisfaisantes et de poursuivre le nécessaire renouvellement de ses matériels.

Les crédits de rémunérations et de fonctionnement s'élèvent à 2,470 milliards d'euros, en hausse de 0,6 % en euros courants. Cette quasi-stabilité recouvre l'inscription de dépenses supplémentaires incontournables, résultant notamment du plan d'amélioration de la condition militaire et de l'augmentation du point fonction publique, ainsi qu'une diminution des effectifs budgétaires militaires de 494 postes, pour partie due à des transferts de personnels vers le service de santé des armées. Le sous-effectif moyen de l'armée de l'air devrait atteindre en 2005 environ 4,2 %, soit un chiffre similaire à celui constaté en 2004 ; ce niveau résulte du choix de l'armée de l'air d'exclure tout dépassement du montant autorisé pour sa masse salariale.

La dotation en carburants, qui conditionne pour partie le volume de l'activité d'entraînement des forces, connaît une hausse de 8 % ; toutefois, elle est fondée sur une hypothèse de coût du baril de pétrole à 24,4 dollars, alors même que ce coût atteint aujourd'hui un niveau nettement supérieur. De fait, comme l'a indiqué le chef d'état-major de l'armée de l'air à la Commission, la dotation inscrite ne permettra pas de couvrir l'ensemble des besoins liés aux activités d'entraînement si le prix du baril de pétrole se maintient à son niveau actuel ; il conviendra donc d'être particulièrement vigilant sur l'incidence du prix du carburant sur l'activité des forces aériennes tout au long de l'année 2005.

L'esprit de réforme qui anime l'armée de l'air mérite d'être souligné : celle-ci a engagé un travail de réflexion approfondi sur ses structures, afin de les adapter aux évolutions de ses flottes ainsi qu'au caractère de plus en plus interarmées et international des opérations ; un groupe de projet, dénommé « Air 2010 », a été chargé d'étudier les voies de simplification des structures de l'administration centrale ainsi que les perspectives de rationalisation des bases aériennes à l'horizon 2010.

Les moyens consacrés à l'équipement de l'armée de l'air apparaissent satisfaisants ; après un fort accroissement des crédits de paiement des titres V et VI au cours des deux dernières années, l'année 2005 se caractérise par une quasi-stabilisation des moyens au niveau élevé de 3,614 milliards d'euros. Cette dotation permettra à l'armée de l'air de faire face aux échéances de paiement de programmes majeurs, tels que le Rafale, l'A 400 M et le SCCOA. En revanche, les autorisations de programme connaissent une baisse drastique, de plus de 50 %, laquelle devrait toutefois être palliée par la mobilisation de l'en-cours d'autorisations de programme dont dispose l'armée de l'air.

L'effort soutenu engagé depuis 2002 en faveur de l'entretien des matériels est poursuivi ; les moyens qui y sont consacrés représentent plus du quart des crédits des titres V et VI. Parallèlement à cet effort financier, une amélioration de la gestion de la maintenance, notamment par une meilleure contractualisation, est recherchée par la SIMMAD (structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense) ; la conclusion, en avril dernier, du contrat ORRMA (optimisation du réapprovisionnement des rechanges consommables des matériels aéronautiques) s'inscrit dans cette logique, en confiant à un prestataire unique la fourniture des rechanges.

L'ensemble des efforts réalisés porte ses fruits, la disponibilité des matériels aériens atteignant ainsi aujourd'hui 63 %, contre 54,2 % en décembre 2000. Toutefois, l'amélioration de ce taux de disponibilité se heurte à des limites structurelles, telles que le vieillissement de certaines flottes, qui renchérit les coûts d'entretien, tandis que la situation de monopole dont jouissent certains industriels dans ce domaine les conduit parfois à pratiquer des hausses de tarifs considérables, qui pèsent nécessairement sur l'entretien des matériels.

Le ministère de la défense fait preuve d'un volontarisme affirmé en matière de drones ; il a lancé en juin dernier le programme de démonstrateur Euromale, destiné à préparer l'entrée en service des drones Male (moyenne altitude longue endurance) dans les forces armées à l'horizon 2010. Dès son lancement, ce programme a été ouvert à des coopérations européennes et plusieurs pays ont déjà manifesté leur intérêt. Le programme Euromale répond à un double objectif : satisfaire un besoin opérationnel des armées françaises et européennes et structurer une offre industrielle autonome européenne dans ce domaine. C'est pourquoi le programme a été confié à quatre industriels, EADS, qui assure la maîtrise d'œuvre, ainsi que Dassault, Thales et Sagem, tandis que les industriels des pays intéressés pourraient s'y adjoindre. Au total, le coût de ce programme est estimé à 300 millions d'euros, dont 75 millions d'euros

seront pris en charge par l'État, les industriels devant également apporter leur contribution.

Le lancement d'Euromale fait suite à celui du démonstrateur d'avion de combat sans pilote, dit UCAV, en juin 2003. Ce programme, rebaptisé Neuron, se distingue nettement de l'Euromale, en relevant d'une logique différente : si le programme de démonstrateur Euromale répond à un besoin opérationnel bien identifié et s'inscrit dans la perspective d'une production de série, une fois son développement achevé, l'UCAV a pour objectif premier de préserver les compétences nationales, voire européennes, en matière d'avions de combat, et n'a pas vocation à devenir un matériel opérationnel dans l'immédiat. Dès l'origine, le programme Neuron a également été ouvert aux autres pays européens, lesquels ont été invités à apporter les capacités technologiques de leur industrie et à participer au financement. Ce schéma de coopération proposé par la France a remporté un succès incontestable auprès de nos partenaires européens ; quatre pays – la Suède, la Grèce, l'Italie et la Suisse – ont rejoint le programme Neuron, tandis que se tiennent des négociations avancées avec l'Espagne et la Belgique.

En ce qui concerne le programme Rafale, cinq puis dix appareils doivent être livrés à l'armée de l'air en 2004 et en 2005. Conformément aux dispositions de la loi de programmation militaire, le premier escadron opérationnel de Rafale Air sera formé en 2006, sur la base de Saint-Dizier. L'année 2004 a été marquée par la notification du contrat de développement du standard F3, pour un montant de 659 millions d'euros, alors que le premier escadron de Rafale à ce standard sera constitué en 2008. La commande globale de 59 avions, dont 46 pour l'armée de l'air, devrait être passée d'ici la fin de 2004, à l'issue de longues négociations. Le retard de cette commande, qui devait être initialement passée en 2003, se traduit par un léger réaménagement du calendrier de livraison des appareils.

S'agissant des missiles air-air et air-sol, il a été procédé à un ajustement des programmes Mica et Scalp-EG, aboutissant à un décalage des livraisons des missiles dans le temps et à une baisse de la cible d'acquisition pour le programme Mica.

Enfin, le dossier du renouvellement des avions ravitailleurs revêt une grande importance pour l'armée de l'air : les différentes interventions de celle-ci ont montré la nécessité de disposer d'une solide flotte d'avions de ravitaillement en vol, le nombre de ravitailleurs à déployer lors d'une opération étant d'un pour trois ou quatre avions de combat. Or, la flotte logistique et de ravitailleurs de l'armée de l'air est à la fois ancienne et insuffisante dans son format. C'est ce qui conduit l'armée de l'air à envisager l'anticipation de son retrait et son remplacement par des appareils modernes capables d'assurer les deux fonctions. Elle s'oriente aujourd'hui vers le choix d'un programme

d'avions dit MRTT (*Multirole transport tanker*) et étudie la possibilité de recourir à un mode de financement innovant, associé à un partage des capacités de ces appareils avec des acteurs privés, tout en définissant des garanties opérationnelles adaptées. Elle examine notamment la solution proposée par EADS d'appareils MRTT de classe A 330, alors que le Royaume-Uni est actuellement en négociation avec ce groupe pour utiliser de tels appareils dans le cadre de son programme FSTA (*Future Strategic Tanker Aircraft*). Deux options sont donc examinées par l'armée de l'air française : une coopération avec le Royaume-Uni sur ce programme FSTA et le recours au *leasing* auprès d'EADS.

M. Gilbert Meyer a rappelé que, si le taux moyen de disponibilité opérationnelle des appareils de l'armée de l'air plafonnait à 54 % il y a deux ans, il était toutefois déjà supérieur à 60 % pour certains d'entre eux. Les résultats atteints aujourd'hui doivent-ils être relativisés ? Quelle est la réalité de l'effort réalisé ?

M. Jean-Louis Bernard, rapporteur pour avis, a indiqué que l'objectif de disponibilité initialement assigné à la SIMMAD était probablement trop élevé, compte tenu de l'obsolescence de certains matériels, mais aussi de l'arrivée de matériels neufs, dont le coût de maintien en condition opérationnelle (MCO) est nécessairement élevé à leurs débuts. De plus, le retrait de quelques appareils sur des flottes limitées peut avoir un impact statistique important sur le taux de disponibilité de celles-ci. La SIMMAD éprouve des difficultés à recruter certains personnels très qualifiés, ce qui se traduit par des sous-effectifs. Pour autant, si l'on se réfère au taux de disponibilité opérationnelle d'environ 50 % il y a six ans, l'amélioration est significative.

M. Jérôme Rivière a relevé l'annonce récente d'une levée partielle de la mise en réserve demandée au ministère de la défense ; cette mesure porte sur 208 millions d'euros, destinés notamment aux programmes Rafale et A 400 M. Or, compte tenu des besoins respectifs de 147 millions d'euros pour le premier et de 114 millions d'euros pour le second, il manque 53 millions d'euros, dont on peut craindre qu'ils feront l'objet d'un report de charges sur la gestion de 2005. Il a par ailleurs demandé quelle était l'appréciation de l'armée de l'air sur la pertinence opérationnelle du choix du missile Meteor.

M. Jean-Louis Bernard, rapporteur pour avis, a indiqué que le programme Meteor faisait l'unanimité, même s'il représente un coût important. En ce qui concerne les levées de mises en réserve de crédits, il convient de noter que le ministère de la défense raisonne en masse globale, le financement des différentes tranches des programmes faisant souvent l'objet de reports calendaires. Toutefois, le financement du Rafale sera garanti, de même que

celui de l'A 400 M. Si ce dernier programme est aujourd'hui très avancé, les retards de son lancement vont imposer à l'armée de l'air de faire face à une période de transition difficile à partir du retrait des premiers avions Transall, la conduisant à recourir de nouveau à l'affrètement d'avions de transport, tels que les Antonov 124.

Indiquant que le Royaume-Uni envisageait la possibilité de lancer des missiles Scalp-EG à partir des avions A 400 M**, M. Jean-Michel Boucheron** a demandé si la France entendait participer à ce projet.

M. Jean-Louis Bernard, rapporteur pour avis, a souligné que tel n'était pas le cas ; les difficultés techniques d'un tel lancement ne sont pas encore résolues, en raison des phénomènes de turbulences, plus délicats à maîtriser que sur des avions de combat.

Le président Guy Teissier a souhaité savoir quel était l'état d'avancement du projet d'externalisation de la formation des pilotes de chasse sur la base de Cognac.

M. Jean-Louis Bernard, rapporteur pour avis, a précisé qu'une étude avait été lancée sur ce sujet.

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

*

La Commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Joël Hart**, **les crédits des forces terrestres pour 2005.**

M. Joël Hart, rapporteur pour avis, a indiqué que le budget d'équipement de l'armée de terre était assez proche de celui attendu. D'un montant de 2,7 milliards d'euros, les autorisations de programme seront complétées par l'utilisation d'autorisations antérieures non engagées, ce qui permettra globalement de poursuivre les grands programmes : hélicoptère Tigre, char Leclerc, postes radio de quatrième génération, équipements Félin… Les crédits de paiement, d'un montant d'environ trois milliards d'euros, permettront de faire face aux factures attendues en 2005. En revanche, leur montant ne permettra pas de résorber de manière significative le report de charges issu des exercices précédents et qui est évalué, fin 2004, à 513 millions d'euros.

Les crédits de fonctionnement des forces terrestres se monteront, en 2005, à près de 5 milliards d'euros. Les effectifs budgétaires inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 s'élèvent à 135 868 militaires, chiffre très proche des dispositions de la loi de programmation. Toutefois, les crédits de

rémunérations et charges sociales s'inscrivent en légère baisse, de 33 millions d'euros, ce qui pourrait accentuer l'écart entre l'effectif réalisé et l'effectif budgétaire. Dans la pire des hypothèses, cet écart pourrait atteindre 6 500 postes en moyenne sur l'année et culminer à 10 000 en fin d'exercice. Le recrutement des militaires du rang est gelé depuis le 1er août 2004. Les crédits de fonctionnement hors rémunérations et charges sociales s'inscrivent en légère hausse, mais intègrent désormais la compensation financière versée à la SNCF, ce qui fausse les comparaisons.

La disponibilité des matériels de l'armée de terre a connu une baisse générale au cours du premier semestre de l'année 2004. Les difficultés se concentrent sur les engins blindés AMX 10 P et AMX 10 RC qui connaissent des problèmes de vieillissement, mais dont la situation à terme pourrait s'améliorer. Les véhicules à roues tels le véhicule léger tout terrain P4 ou le véhicule de transport logistique (VTL) pâtissent également de leur grand âge. Pour les hélicoptères, compte tenu de l'utilisation intensive des matériels et de l'âge élevé des parcs, aucune amélioration sensible n'est envisageable.

En revanche, la disponibilité technique du char Leclerc, qui était de l'ordre de 30 % en 2001, continue à s'améliorer. Elle atteint désormais 55 % à 60 % pour le premier semestre 2004. Cette évolution favorable s'explique principalement par la passation régulière, depuis 2001, de marchés de réparation, mais aussi par une meilleure fiabilité globale du système d'armes et par l'amélioration de la connaissance qu'en ont les équipages. Compte tenu des efforts qui sont toujours consentis, la hausse de la disponibilité du char Leclerc devrait se poursuivre dans les prochains mois.

L'entraînement des personnels reste également une préoccupation. Le report de charges issu de l'exercice 2003 et causé principalement par la couverture insuffisante des dépenses de fonctionnement en opérations extérieures a conduit à réduire, dès le début de l'année 2004, l'entraînement des forces. A la fin du premier semestre, les forces terrestres ne s'étaient entraînées que quarante jours, dont dix-sept seulement avec leur matériel, et il n'est pas certain que soit atteint le nouvel objectif de 90 jours d'entraînement. La situation est plus gênante pour l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT) qui ne parvient pas à faire voler l'ensemble de ses pilotes 160 heures par an, comme cela était prévu. Compte tenu des contraintes de disponibilité s'exerçant sur le parc des aéronefs, les équipages ne voleront que 154 heures environ en 2004. De profondes disparités apparaissent, en outre, entre les différents types d'engins. Les équipages d'hélicoptères Gazelle atteindront sans difficulté, en 2004, le nombre de 160 heures de vol. En revanche, les équipages de Puma, dont les appareils sont moins disponibles, s'approcheront dangereusement du seuil de sécurité estimé à 150 heures de vol par an.

M. Joël Hart a insisté sur la nécessité de veiller à ce que ce sous-entraînement ne constitue pas une menace pour la sécurité du personnel, au-delà des conséquences négatives sur les capacités opérationnelles de l'armée de terre et la motivation des équipages qu'il peut engendrer.

Les opérations extérieures ne sauraient compenser un manque d'entraînement, dans la mesure où seules des troupes formées et préparées peuvent être déployées en toute sécurité sur un théâtre étranger. En 2004, outre les théâtres déjà anciens comme la Bosnie, le Kosovo, l'Afghanistan ou la Côte d'Ivoire, les forces terrestres ont participé à l'opération Carbet qui s'est déroulée en Haïti, au printemps. Grâce à une réduction des effectifs présents dans les Balkans, l'armée de terre a pu diminuer d'environ 10 % le nombre de ses personnels présents hors du territoire métropolitain. Ce sont néanmoins 18 470 militaires, soit près de 15 % des effectifs militaires de l'armée de terre, qui se trouvent, en permanence, hors de la métropole.

M. Jérôme Rivière a souhaité obtenir des informations sur la rénovation des hélicoptères Puma : quelle sera l'ampleur de cette opération ? Quels seront les critères retenus et les coûts ?

M. Joël Hart, rapporteur pour avis, a répondu que la question n'était pas encore tranchée de façon définitive. La gestion de la transition entre les actuels Puma et Cougar et l'entrée en service des nouveaux appareils NH 90 sera complexe et imposera la rénovation d'un certain nombre d'hélicoptères dans les prochaines années.

M. Charles Cova a demandé qui, de l'armée de terre ou d'Eurocopter, avait proposé la rénovation des hélicoptères Puma, celle-ci pouvant être vue comme un complément de charge de travail appréciable pour l'industriel. Les prix pratiqués pour cette opération apparaissent-ils raisonnables ?

M. Joël Hart, rapporteur pour avis, a indiqué que c'est l'armée de terre qui a choisi de prolonger la durée de vie des Cougar et des Puma. Le coût de l'opération, qui dépend directement du niveau de modernisation qui sera retenu, n'est pas encore connu avec précision.

M. Jean-Michel Boucheron a souligné qu'il importait de savoir avec exactitude sur quels objectifs d'effectifs budgétaires le Parlement était amené à se prononcer, alors qu'il semble qu'en fait, la prévision de réalisation des effectifs n'est pas de 100 %, mais de 97 %. Au cours de la législature 1993-1997, les effectifs de l'armée de terre ont été régulièrement rognés, sans que soit reconnue explicitement la volonté de réduire le format de cette armée. Il s'est dit prêt à débattre sur la question de ce format à condition que le vote de la représentation nationale porte sur des objectifs sincères.

Le président Guy Teissier a indiqué que le ministère de la défense avait reconnu, lors de la réunion de la mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense, que l'équilibre du titre III reposait sur une réalisation des effectifs à 97 %, et non à 100 %. Ce principe est discutable et le débat budgétaire gagnerait à se fonder sur des données plus claires. Parler d'une nouvelle réduction des effectifs des forces terrestres serait lourd de sens, même si le chef d'état-major de l'armée de terre a évoqué le scénario pessimiste d'une diminution qui pourrait atteindre jusqu'à 10 000 hommes. Cette évolution pourrait être tempérée par les mesures prises en loi de finances rectificative de fin d'année.

En 2004, les effectifs de l'armée de terre ont été réalisés à hauteur de plus de 98 % des prévisions au premier trimestre et de 97,65 % au deuxième trimestre. Les recrutements ont été freinés en juillet 2004 afin d'éviter un emballement des dépenses de personnel, mais cette décision ne s'est pas traduite par un arrêt total, puisque les départs de personnels ont été tous remplacés.

M. Jean Michel a précisé que les effectifs militaires budgétaires des forces terrestres pour 2004 s'élevaient à 136 840, mais que les effectifs réels s'établissaient à 134 133, soit une différence de plus de 2 500 hommes. L'écart entre les effectifs budgétaires et ceux réalisés pourrait être compris entre 6 500 et 10 000 en 2005. Le Royaume-Uni a déjà réalisé un travail de réflexion sur l'évolution du format de ses forces armées. A titre d'exemple, la *Royal Navy* compte 20 000 hommes de moins que la marine française, sans que cela porte atteinte à son efficacité, sans doute parce que presque tous ses personnels sont affectés à des fonctions opérationnelles, sur les navires. La France ne peut éviter d'engager un débat sur le format de ses armées.

Le président Guy Teissier a souligné que la doctrine britannique, qui consiste à assimiler chaque engagé à un combattant, présente l'inconvénient d'une externalisation généralisée. Celle-ci est nécessaire, mais elle n'est pas sans contrecoup pour les personnels civils et pour le fonctionnement de certains services, à l'instar du service de santé. C'est ainsi que les armées britanniques, qui possèdent une expérience professionnelle de près d'un demi-siècle, s'intéressent au fonctionnement du service de santé des armées français. Cela démontre que le système français constitue un bon compromis.

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

*

M. Jean-Michel Boucheron a ensuite souhaité que la Commission engage une réflexion sur deux sujets à propos desquels elle ne bénéficie pas d'une information satisfaisante. En premier lieu, la Commission ne dispose d'aucun système d'analyse du moral des armées et il serait sans doute opportun de pallier ce manque, qui a toujours existé, selon des procédures à définir. En second lieu, il n'est pas admissible que la Commission ne puisse pas entendre les responsables des services de renseignement français, qu'il s'agisse de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), de la direction du renseignement militaire (DRM) ou de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD). Il existe sur ce point un blocage constant de la part de tous les gouvernements. Il serait pourtant de l'intérêt même de ces services d'être entendus par la représentation nationale, ne serait-ce que pour améliorer leur image, car il leur est parfois reproché d'avoir une culture de l'enfermement. Les services de renseignement sont des services de l'État, il est normal que le Parlement ait à connaître de leur fonctionnement.

M. Yves Fromion a suggéré que la Commission entende le secrétaire général de la défense nationale, qui a vocation à synthétiser les renseignements transmis aux autorités politiques et qui prépare le plan national de renseignement. Il serait sans doute difficile de rendre publics les propos des responsables des services de renseignement, même si l'on peut légitimement souhaiter qu'ils soient entendus par la représentation nationale.

M. René Galy-Dejean a rappelé que le président de l'Assemblée nationale l'avait désigné président de la Commission de vérification de l'utilisation des fonds spéciaux du chapitre 37-91 du budget des services du Premier ministre, créée par la loi de finances pour 2002 à l'initiative de la majorité précédente. Il a précisé que le rapport de cette Commission est classifié et adressé à des destinataires déterminés par la loi. Puis, il a souligné que tous les membres de cette Commission, y compris ceux appartenant à l'actuelle opposition, ont pu constater que certains fantasmes qui ont cours au sujet des services de renseignement ne correspondent en rien à la réalité, ces services étant gérés dans des conditions très rigoureuses.

M. Jérôme Rivière a regretté que la représentation nationale soit écartée du sujet. Aux États-unis, le Congrès est au moins informé sur les montants dépensés pour le renseignement. En France, les services sont fragmentés et dépendent de plusieurs ministères. Un premier pas pourrait être fait en entendant le secrétaire général de la défense nationale.

M. Jean-Michel Boucheron a précisé qu'il a pu apprécier la qualité de nos services de renseignement, mais que l'image de ces services est trop souvent en décalage avec la réalité ; elle ne pourrait que s'améliorer par une transparence accrue.

M. François Lamy a rappelé que, sous la précédente législature, la Commission de la défense avait adopté une proposition de loi présentée par M. Arthur Paecht tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires du renseignement et qu'il pourrait être opportun de reprendre une telle initiative, à même de répondre au problème posé. Puis, il a suggéré que la Commission puisse entendre le responsable du commandement des opérations spéciales (COS), directement placé sous les ordres du chef d'état-major des armées.

M. Yves Fromion a fait remarquer qu'il avait entendu le commandant du COS en sa qualité de rapporteur pour les crédits du renseignement.

Le président Guy Teissier a indiqué qu'il s'est inquiété du contrôle parlementaire du renseignement dès son élection à la présidence de la Commission. A son initiative, le bureau de la Commission a effectué une très intéressante visite des locaux de la DGSE à Paris. De plus, la Commission dispose d'un rapporteur budgétaire spécialisé dans les questions de renseignement. Dans une grande démocratie, un contrôle est hautement souhaitable, même s'il existe une tradition de discrétion à l'égard des opérations spéciales.

Le président Guy Teissier s'est dit ouvert à l'idée d'une reprise de la proposition de loi de M. Arthur Paecht, puis il a émis deux propositions. Il a suggéré que, sur le moral dans les armées, la Commission puisse auditionner le directeur de la DPSD et que, sur les questions de renseignement, elle entende le secrétaire général de la défense nationale.

*

La Commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Antoine Carré**, **les crédits de la dissuasion nucléaire pour 2005.**

M. Antoine Carré, rapporteur pour avis, a souligné que, si la dissuasion nucléaire continue à peser d'un poids important dans les crédits d'équipement militaires, sa part relative commence à régresser progressivement, au fur et à mesure de l'avancement des grands programmes liés à sa modernisation d'ensemble, tels que les missiles M 51 et air-sol moyenne portée amélioré (ASMP-A), le renouvellement de la flotte de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins nouvelle génération (SNLE-NG) et la simulation. L'effort en cours permettra de disposer d'un outil de dissuasion rénové, efficace et opérationnel jusqu'à l'horizon 2030-2040. A ce stade, réduire les crédits porterait atteinte à la cohérence du système et, compte tenu du caractère tendu des différents calendriers en jeu, pourrait entamer la permanence de la dissuasion.

Le projet de loi de finances pour 2005 écarte ces dangers. La part de la dissuasion nucléaire atteindra 20,7 % du titre V en 2005. Au-delà de 2008, elle devrait se situer aux alentours de 17 %. Pour 2005, les autorisations de programme baissent de 7,9 % et les crédits de paiement progressent de seulement 1,15 %.

La force océanique stratégique (FOST) doit mener à bien deux programmes majeurs : les SNLE-NG et le missile M 51. Les deux calendriers sont étroitement liés et également tendus. Le programme M 51 est indispensable pour faire face à l'obsolescence inévitable des M45 actuels et au passage aux armes robustes. L'instrument balistique de la dissuasion est susceptible ultérieurement de nouveaux perfectionnements pour s'adapter à la menace et le M 51 permet une amélioration significative de la précision, tout en offrant une souplesse plus grande dans la mise en oeuvre des plans de tirs. L'année 2004 comprend deux échéances importantes pour la force océanique et stratégique, suivies avec une grande attention : si le calendrier du *Vigilant* est conforme aux prévisions, l'indisponibilité périodique pour entretien et réparations du *Triomphant* a pris un certain retard, pour des raisons techniques. Même si les marges de manœuvre sont désormais très étroites, le calendrier devrait être tenu. L'IPER du *Triomphant* a duré trente mois et son coût global s'établit à 270 millions d'euros.

En ce qui concerne les forces aériennes stratégiques (FAS), le modèle d'armée 2015 en prévoit la modernisation avec la mise en service de l'ASMP-A et du Rafale. Le renouvellement des missiles dont dispose la composante aéroportée a été décalé d'un an, mettant à profit la prolongation de la durée de vie de la TN 81 équipant l'ASMP. Le programme ASMP-A se déroule techniquement très bien. Outre leur complémentarité avec la FOST, il convient de noter que les FAS offrent un usage en quelque sorte « dual » : seulement 15 % des missions assurées par les Mirage 2000 N sont strictement d'ordre nucléaire et la séparation entre conventionnel et nucléaire est parfois artificielle. Une mission de projection lointaine conventionnelle lors d'un exercice participe également d'une certaine manière à la crédibilité de la dissuasion. La question du renouvellement du parc des ravitailleurs est particulièrement importante pour les FAS.

Une part importante des crédits consacrés à la dissuasion fait l'objet d'un transfert à la direction des applications militaires (DAM) du commissariat à l'énergie atomique (CEA), avec 41,8 % des crédits de paiement en 2005. Les sommes affectées à la DAM sont destinées à trois grandes fonctions : les matières fissiles, la propulsion nucléaire et les charges nucléaires, par ordre croissant. De fait, l'essentiel des crédits est absorbé par le programme de simulation et par le démantèlement des installations de production de matière fissile. Le programme de simulation constitue un

immense défi stratégique et scientifique, avec pour objectif de garantir la pérennité de la dissuasion dans un contexte d'interdiction des essais. C'est également un défi financier : il devrait représenter le tiers des crédits transférés en 2005 et le coût de l'ensemble du programme, de 1996 à 2010, devrait s'élever à 5 milliards d'euros environ. La date prévue pour l'ignition du laser Mégajoule (LMJ)a été repoussée d'un an, tant pour des raisons budgétaires que pour donner davantage de marge de manœuvre technique à la DAM, s'agissant d'un programme d'une grande complexité. Cette mesure ne remet pas en question le passage d'expérience entre les ingénieurs ayant connu les essais et les nouveaux concepteurs d'armes, qui reste absolument essentiel.

Le programme de démantèlement des deux sites de production de matières fissiles de qualité militaire, Marcoule pour l'uranium enrichi et Pierrelatte pour le plutonium, se trouve à des stades d'avancement très différents. Pour le site de Pierrelatte, les opérations devraient être achevées à la fin de 2007. Dans le cas de Marcoule, le calendrier prévisionnel du démantèlement et de l'assainissement s'étale sur quarante ans et représenterait 5,6 milliards d'euros hors taxes. La reconversion du site de Marcoule subit en outre les retards préoccupants de la mise au point de ses modalités de financement. Un fonds civil, prévu dans la loi de programmation militaire, doit contribuer au démantèlement à hauteur de 80,7 millions d'euros par an. Le financement résiduel, d'environ 25 à 30 millions d'euros par an, serait assuré par le budget de la défense. La mise en place du fonds devrait être effective d'ici fin 2004. Toutefois, l'imminence de la constitution du fonds a été annoncée à de nombreuses reprises depuis deux ans et l'absence de solution définitive a conduit à des expédients qui ne sont guère satisfaisants.

Les années 2003 et 2004 ont été marquées par des événements qui font craindre une accélération du phénomène de prolifération des armes nucléaires, comme dans les cas de la Corée du Nord et de l'Iran. Si les inspections réalisées par l'agence internationale de l'énergie atomique dans ce dernier État n'ont à ce jour pas permis à l'agence de conclure à la nature militaire du programme, bien des indices sont inquiétants et font craindre la poursuite d'objectifs militaires. L'importance des réseaux clandestins destinés à vendre ou échanger des matériels sensibles et des connaissances scientifiques a été mise en évidence avec le démantèlement du programme nucléaire clandestin libyen, mené à partir de décembre 2003.

L'accent mis par les États-unis sur la défense antimissile pose d'autres types de problèmes, celui de l'indépendance française, voire européenne, et celui du « gap » technologique. En l'état actuel des choses, le « bouclier » américain reste très modeste et peut seulement contrer une éventuelle menace nord-coréenne. Toutefois, à terme, il n'est pas exclu que les performances s'améliorent de façon très significative. Les montants consacrés à

la défense antimissile sont en effet considérables, avec 53 milliards de dollars entre 2004 et 2009, et des effets pourraient se faire sentir dans bien d'autres secteurs de la défense.

Il convient donc de ne pas relâcher l'effort de recherche en deçà d'un certain niveau, pour faire face à l'évolution des menaces et garantir la pérennité de la dissuasion. De plus, les besoins de recherches sont élevés dans des secteurs connexes à la dissuasion, comme la défense antimissile de théâtre, dont la France prévoit de se doter d'une première capacité à l'horizon 2012.

Seul État européen maîtrisant l'ensemble de la filière nucléaire et balistique militaire de manière indépendante, la France possède un atout exceptionnel pour participer de manière décisive à la construction d'une Europe apte à assurer l'ensemble de sa défense, lorsque les esprits auront évolué et le moment sera venu.

M. René Galy-Dejean s'est réjoui de l'effort consenti pour le maintien d'une dissuasion de bon niveau et fiable à tous égards. Si l'Europe veut devenir un continent-puissance, elle ne pourra faire l'impasse d'une capacité nucléaire. Par ailleurs, il a souhaité avoir des précisions sur l'état d'avancement du projet de défense antimissile de théâtre.

M. Antoine Carré, rapporteur pour avis, a confirmé la poursuite de ce programme, dont l'objectif final reste fixé à 2012.

M. Jérôme Rivière a demandé les raisons qui ont motivé le décalage d'un an de la date de mise en service du laser Mégajoule (LMJ). Ce programme de recherche est mené en commun avec les Américains sur certains aspects techniques. Dès lors, ce retard ne serait-il pas imputable à l'évolution générale des relations entre la France et les États-unis ?

M. Antoine Carré, rapporteur pour avis, a indiqué que la coopération menée avec les États-unis reposait sur une entente certaine. Ce décalage est lié à la complexité technique du projet et vise à donner une marge de manœuvre suffisante pour en assurer le succès, avec une première ignition du LMJ en 2012.

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

*

La Commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Claude Viollet**, l**es crédits des services communs pour 2005.**

M. Jean-Claude Viollet, rapporteur pour avis, a rappelé que les services communs du ministère de la défense accomplissent quotidiennement

des missions indispensables pour assurer la permanence de l'opérationnalité et la pleine efficacité de l'action de nos forces armées. Au cours des dernières années, ils ont dû se réformer en profondeur afin de s'adapter, dans un contexte budgétaire contraint, aux conditions nouvelles de la professionnalisation, en même temps qu'ils devaient faire face à un développement important des opérations extérieures et s'impliquer dans la construction de la défense européenne. Si le projet de loi de finances initiale pour 2005 doit globalement permettre à ces services de répondre aux besoins de nos armées, dans le cadre des objectifs fixés par la loi de programmation militaire pour la période 2003-2008, il n'en reste pas moins que des difficultés doivent être résolues pour permettre à chacun d'eux de remplir dans les meilleures conditions l'ensemble de ses missions.

La délégation générale pour l'armement (DGA), après une première mutation réussie, à en juger tout à la fois par la réduction des coûts des programmes d'armement qu'elle pilote et par celle de ses propres coûts d'intervention, s'apprête à mettre en place sa nouvelle organisation, poursuivant ainsi sa modernisation en adéquation avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 392,13 millions d'euros, en augmentation de 8,19 millions d'euros, soit + 2,1% par rapport à 2004. Le budget d'équipement pour 2005, budget civil de recherche et développement compris, s'établit à 1 841,851 millions d'euros en autorisations de programme, en diminution de 111,917 millions d'euros, soit - 5,7 % par rapport à 2004, et 1 965,041 millions d'euros en crédits de paiement, en augmentation de 151,265 millions d'euros, soit + 8,3 % par rapport à 2004. Le coût d'intervention de la DGA devrait s'élever pour l'année 2004 à 911 millions d'euros, soit une valeur quasi équivalente à l'année 2003 (912 millions d'euros), représentant une baisse de 30 % en euros constants par rapport à 1996. Au demeurant, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances devrait fournir les éléments comptables propres à mieux mesurer encore l'efficacité de la DGA. Celle-ci poursuit avec succès l'objectif de réduction des coûts des programmes de 30 % qui lui avait été fixé en 1996, notamment en recourant aux financements innovants ainsi qu'à l'externalisation. Cependant, les importantes mises en réserve de crédits la condamnent à acquitter des intérêts moratoires trop élevés.

Le service de santé des armées (SSA) accentue ses efforts de recrutement, pour pallier ses sous-effectifs, continue de dispenser une formation initiale et continue de la plus haute qualité, dans un partenariat particulièrement fructueux avec l'Université, développe la recherche et poursuit la rénovation et la modernisation de ses infrastructures. Dans un contexte budgétaire contraint, il verra son budget croître de 83,45 % en 2005. L'augmentation importante de 231,161 millions d'euros (+ 107 %) des rémunérations et charges sociales entre 2004 et 2005, en dehors des mesures de

revalorisation de la condition militaire communes avec les autres armées, est due à la prise en compte des personnels civils, pour 177 millions d'euros, en prévision de l'expérimentation de globalisation des crédits du service et des infirmiers des forces en 2005 (49 millions d'euros), ainsi qu'à des mesures d'augmentation d'effectifs et à la modification du statut des praticiens des armées. La situation des effectifs en 2004 demeure insatisfaisante, en dépit des mesures adoptées par le service, dont les effets ne sauraient être immédiats : en 2004, l'effectif budgétaire des médecins des armées connaît un sous-effectif de 279 postes, soit 11,9 % ; au 1er janvier 2003, les effectifs des personnels civils présentaient un déficit (écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs réalisés) de 766 personnes (14 %). La féminisation accrue des armées, particulièrement sensible au sein du SSA, appelle l'adaptation de la gestion des personnels à cette nouvelle réalité. Aussi, pour concilier les exigences du service avec sa féminisation, une première solution pourrait-elle consister à privilégier, à la sortie des études, le choix de l'affectation selon le critère du poste au détriment du critère de l'arme, comme cela est d'ailleurs prévu dans le projet de loi portant réforme du statut général des militaires. Une solution complémentaire résiderait dans l'introduction de plus de souplesse dans le dispositif, en proposant aux médecins notamment, mais aussi aux autres personnels du SSA, de pouvoir opter entre une affectation dans les effectifs à vocation opérationnelle et les effectifs « du socle ». Les personnels sous statut MITHA (médecins, infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées) vont bénéficier d'une prime de sujétion hospitalière pour servitude nocturne destinée à indemniser le travail de nuit de ces personnels dans les hôpitaux d'instruction des armées (HIA). Par ailleurs, la participation du SSA aux opérations extérieures « multi-théâtres » n'est pas sans conséquences sur son fonctionnement. Le soutien opérationnel est assuré par prélèvement de personnels sur les forces et sur les organismes relevant du service et les effets se font sentir principalement sur les effectifs de chirurgiens au sein des formations hospitalières d'infrastructure.

Le service des essences des armées (SEA), indispensable à l'action de nos forces, poursuit la mise aux normes de ses infrastructures et le renouvellement de ses matériels, mais doit aujourd'hui envisager la reconstitution de ses stocks, largement engagés pour faire face à la flambée des prix du pétrole, tout en tenant au plus près ses dépenses. De même, il va rencontrer également un besoin spécifique de crédits pour la dépollution des sites qu'il abandonne, afin de permettre leur mise en vente aux fins de réutilisation civile. Les crédits du SEA inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 s'élèvent à 117 millions d'euros contre 91,83 millions d'euros en 2003. Le programme de gestion des sites et sols pollués ou potentiellement pollués, commencé en 2001, sera poursuivi. Le coût des opérations de démantèlement et de dépollution lié à des fermetures d'établissement est

imputé sur les crédits du service. Le projet de loi de finances prévoit en outre la création d'un fonds interarmées de dépollution destiné à financer les opérations de dépollution de sites distingués comme étant prioritaires. Des problèmes de gestion des stocks de carburant se font jour pour l'année 2004. En effet, à l'instar de ce qu'il était en 2003, le stock de crise, dévolu à l'approvisionnement du pays, s'élève à 248 000 m3 ; le stock dit « d'outil d'exploitation » s'élève, pour sa part, à 45 623 m3. En revanche, le stock dévolu aux opérations extérieures (150 000 m3 en 2003) a été entièrement consommé sans être renouvelé ; il conviendrait en conséquence de permettre au SEA de reconstituer rapidement ce stock.

La délégation à l'information et à la communication de la défense (DICoD) participe au tout premier plan, à travers ses différentes actions, au renforcement du lien armée-nation ainsi qu'aux actions de recrutement. Au-delà, elle est également présente sur l'ensemble des opérations extérieures où, notamment, elle organise et gère la communication en direction des populations des théâtres concernés. Aussi, avec la mise en place du schéma directeur de communication 2005-2007, doit-elle encore renforcer sa place dans l'ensemble de notre dispositif de défense. La DICoD a su réaliser des économies puisque les effectifs ont été réduits à 81 personnes, ce qui représente une économie de 2,226 millions d'euros en rémunérations et charges sociales, et que ses budgets de fonctionnement ont été réduits de 0,751 million d'euros. Par ailleurs, les coûts d'édition et d'expédition des revues ont été diminués de 0,622 million d'euros et les conditions du nouveau marché (2004-2007) devraient permettre de réaliser une économie de 0,83 million d'euros en comparaison avec l'année 2003. Si l'effort de « mutualisation » des coûts propres aux revues ne peut manquer d'être salué, la DICoD est ainsi lourdement pénalisée par un dispositif qui la contraint à faire l'avance des frais pour les revues des armées et services à hauteur de 25 % de ses ressources.

Le rapporteur pour avis ayant déclaré s'en remettre à la sagesse de la Commission, celle-ci *a émis un avis favorable* à l'adoption des crédits des services communs pour 2005.

*****

La Commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. François Lamy**, **les crédits des affaires étrangères pour 2005.**

M. François Lamy, rapporteur pour avis, a tout d'abord constaté que, comme les années passées, la France honorera ses engagements financiers auprès de l'organisation des Nations Unies (ONU). Sont ainsi inscrits un peu moins de 223,2 millions d'euros pour le budget ordinaire de l'ONU, des institutions spécialisées et des tribunaux internationaux, et un peu plus de 136,2 millions d'euros pour le budget des opérations de maintien de la

paix. Les opérations de maintien de la paix auxquelles la France participe ne relèvent pas toutes du budget des Nations Unies. Certaines sont bilatérales, leur financement étant dans ce cas imputé sur le budget du ministère de la défense. Il est donc important que le projet de loi de finances initiale pour 2005 prévoie à cet effet une provision de 100 millions d'euros. Ce mécanisme, dont la Commission a défendu le principe de manière récurrente depuis plusieurs années, est un pas dans la bonne direction, même s'il est vraisemblable qu'il ne permettra pas de couvrir la totalité des dépenses prévisibles. Au total, la France fournira cette année un effort similaire à celui de 2003 pour le maintien de la paix dans le monde puisque, au 1er juin 2004, elle déployait à cet effet 7 109 militaires dans un cadre national, 6 481 autres en coalition sous mandat du Conseil de sécurité, et 361 hommes sous la responsabilité du département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, soit un total de plus de 13 950 soldats contre 14 086 un an plus tôt.

En complément de son soutien à l'ONU, la France apporte son appui à la politique européenne de défense et de sécurité. La création d'une agence européenne de défense ainsi que la mise en place d'un quartier général européen et de groupes interarmées d'intervention rapide constituent autant d'avancées nouvelles qui confortent les bases établies lors du Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999. Il convient à présent de traduire ces engagements par des actes, à commencer sur le plan budgétaire. Là encore, il faut distinguer les dépenses communes, imputées au budget général de l'Union, qui est lui-même alimenté par les contributions des États membres, et les dépenses qui relèvent directement des ministères de la défense et concernent les opérations militaires à proprement parler, à l'instar des missions *Concordia*, en Macédoine, et *Artémis*, en Ituri, l'an passé. En 2005, l'Union européenne relèvera la *Stabilization force* (SFOR) de l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) en Bosnie-Herzégovine, avec l'opération *Althéa*. Le montant engagé par le budget communautaire au titre de la politique étrangère et de sécurité commune s'élève à 62,6 millions d'euros pour 2004, soit une hausse de 31,8 %. Le Conseil envisage de le reconduire en 2005. La part de la France s'élèvera à près de 12 millions d'euros pour 2004 et 2005. En contrepoint, la cotisation de la France aux budgets civil et militaires de l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) sera, en 2005, de 134,7 millions d'euros, ce qui la place parmi les principaux contributeurs financiers de l'Alliance atlantique. La part incombant au budget des affaires étrangères, de l'ordre de 23,7 millions d'euros, sera bien moindre que celle du budget de la défense, qui avoisine 111 millions d'euros.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué la politique de coopération militaire et de défense qui constitue l'un des fondements de l'influence militaire de la France et un outil diplomatique important. Elle est supervisée par le ministère des affaires étrangères, au titre de l'ensemble des

actions de coopération à l'étranger. Ce choix, résultant de l'intégration du ministère de la coopération en 1998, avait sa cohérence. Il se trouve néanmoins remis en cause dans les faits, sous les coups de boutoir budgétaires et, corrélativement, par l'importance toujours bien réelle de l'implication sur le terrain du ministère de la défense. Le projet de loi de finances initiale pour 2005 dote la direction de la coopération militaire et de défense (DCMD) d'environ 93,5 millions d'euros, soit un montant équivalent à celui de 2004. Quelques redéploiements internes sont néanmoins prévus au profit de la formation des stagiaires étrangers, en augmentation de 2,7 %, et des actions de coopération avec des organisations régionales, en hausse de 166 %. Bien que le conseil de défense, qui s'est tenu le 5 mai 2003, ait réduit le champ d'action géographique de la DCMD à l'Afrique, le reste de la coopération militaire étant laissé aux armées, il n'y a guère de doute que de nouvelles réductions de crédits parachèveraient une remise en cause des acquis de 1998. En termes d'effectifs, le réseau des attachés de défense représente d'ailleurs 600 militaires tandis que le nombre des coopérants de la DCMD atteint à peine 359 personnes.

Au regard des dispositions du projet de loi de finances pour 2005, la détermination du ministère des affaires étrangères à préserver l'existence de la DCMD est d'autant plus sujette à caution qu'un chapitre « coopération militaire », d'un montant très légèrement supérieur aux crédits de cette direction, est inscrit au projet de budget du ministère de la défense. Lors de son audition par la Commission, le 5 octobre, la ministre de la défense n'a pas caché qu'elle souhaite reprendre à son compte la responsabilité de la coopération militaire. Il n'est pas sûr que son ministère y gagnerait financièrement ; de surcroît, la politique de coopération militaire et de défense perdrait sans doute en légitimité à ce mélange des genres. De manière plus générale, il est regrettable que ni le ministère des affaires étrangères, ni son homologue de la défense, ne soient en mesure d'évaluer l'efficacité de cette coopération. Compte tenu de l'intérêt constant que la Commission a manifesté à la question, il serait bon qu'elle suive attentivement les évolutions en cours et, le cas échéant, qu'elle se prononce sur le devenir de la DCMD.

En conclusion, le rapporteur pour avis a jugé que, à l'exclusion des contributions financières au fonctionnement des organisations internationales de défense et de sécurité que la France se doit d'honorer, les crédits du ministère des affaires étrangères ne lui permettront pas de mener une politique de coopération de défense à la hauteur des ambitions affichées. Pour cette raison, et comme les années passées, il a estimé ne pas pouvoir donner un avis favorable et il s'en est remis à la sagesse de la Commission.

La Commission a alors *émis un avis favorable* à l'adoption des crédits des affaires étrangères pour 2005.

Mercredi 3 novembre 2004

Présidence de M. Guy Teissier, président

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Pierre Mutz, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2005** (n° 1800).

M. Pierre Mutz a estimé que le projet de budget pour 2005 permet à la gendarmerie de poursuivre son effort et de prolonger le bilan positif des résultats obtenus au cours de ces deux dernières années.

La dynamique lancée en 2002 est confortée en 2004. Pour les dix premiers mois de 2004, le recul de la délinquance est de 6,9 % en zone de gendarmerie nationale par rapport à la même période de 2003. Le mois d'octobre 2004 est ainsi le vingt et unième mois consécutif de baisse de la délinquance constatée par les unités de gendarmerie. La délinquance de voie publique, principale responsable du sentiment d'insécurité, est en retrait de 16 %. Par ailleurs, le taux d'élucidation dépasse 36,6 % du total des faits constatés pour les dix premiers mois de 2004. Les mêmes progrès sont constatés pour le nombre de gardes à vue, qui progresse de 12 %, et le nombre de personnes écrouées. C'est le résultat de l'opiniâtreté des magistrats, mais aussi la conséquence de la qualité du travail d'enquête et de la maîtrise croissante des règles procédurales par les gendarmes.

Ces bons résultats sont étroitement liés aux réformes engagées depuis 2002. La zonalisation de l'emploi des forces mobiles et leur orientation prioritaire sur la sécurité publique générale correspondent à une utilisation plus rationnelle des deniers publics et contribuent à ces résultats. L'objectif des vingt escadrons de gendarmerie mobile engagés en permanence pour des missions de sécurité publique est désormais atteint.

Le redéploiement des forces de police et de gendarmerie a fait preuve de son utilité puisque la baisse générale de la délinquance est particulièrement sensible dans les zones concernées. A ce jour, trente-quatre des quarante circonscriptions de sécurité publique prévues ont été reprises.

Le fonctionnement en communautés de brigades permet une rationalisation de l'utilisation des moyens, ouvrant les perspectives d'une meilleure appropriation du terrain. Leur mise en place doit être achevée à la fin de l'année. 2 677 brigades de proximité seront regroupées en 1 062 communautés de brigades. 680 brigades resteront autonomes, compte tenu de leurs caractéristiques.

Au-delà de ces trois réformes majeures, d'autres évolutions importantes sont en cours : l'utilisation croissante des réservistes à l'occasion de grands événements, tels la visite du pape à Lourdes ou l'anniversaire du débarquement, ou l'action des groupes d'intervention régionaux.

Une réorganisation du commandement territorial sera effective à compter du 1er juillet 2005. Elle s'inscrit dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme du ministère de la défense. La suppression d'un échelon hiérarchique permettra de simplifier la chaîne de commandement et de la rendre plus réactive. Les futures régions de gendarmerie, calquées sur les régions administratives, auront la plénitude du commandement.

Le renouveau de la gendarmerie dépend aussi des moyens supplémentaires qui lui sont consentis. La gendarmerie nationale est engagée dans une double programmation prévue par la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) et la loi de programmation militaire 2003-2008.

Dans un contexte budgétaire marqué par de nombreuses priorités, la ministre de la défense a maintenu l'effort consenti annuellement en matière de dotations. Entre 2003 et 2004, les crédits de fonctionnement ont augmenté de 1,2 %. Par ailleurs, la gendarmerie a bénéficié de la totalité de ces reports de crédits pour un montant de 4 millions d'euros.

Pour ce qui concerne les effectifs, 2 400 emplois de gendarme ont été créés depuis 2002 ; 700 postes budgétaires devraient l'être en 2005. Ainsi, 44 % des objectifs de la LOPSI seront atteints à la fin de l'année 2005.

Les dotations d'équipement connaissent une évolution similaire. En hausse au regard des années précédentes, elles permettent la réalisation progressive des programmes de modernisation, qui se caractérisent par l'acquisition de nouvelles tenues, de pistolets automatiques de nouvelle génération, de gilets pare-balles à port discret et de véhicules de transport pour la gendarmerie mobile. En 2005, ces programmes pluriannuels seront poursuivis avec la commande de 45 000 nouvelles tenues et de 34 000 pistolets automatiques. Par ailleurs, la deuxième tranche de livraison des véhicules de la gendarmerie mobile et le lancement du programme de renouvellement des véhicules blindés à roues de la gendarmerie devraient également intervenir en 2005. Très utilisés dans la gestion des crises, notamment en Nouvelle-Calédonie, ces blindés ont atteint les limites de leur potentiel et doivent être remplacés. Un achat sur étagères de véhicules à six roues est prévu à cet effet.

D'une façon générale, le budget de la gendarmerie passe de 4 338 millions d'euros à 4 485 millions d'euros, soit une progression globale de 3,4 %. Pour les titres III et V, les crédits de paiement augmenteront en 2005 de

plus de 3 %. La masse salariale de la gendarmerie progressera de 70 millions d'euros. Hors rémunérations et charges sociales, le budget de fonctionnement augmentera de l'ordre de 4 %.

Au sein du ministère de la défense, la gendarmerie est engagée dans la stratégie ministérielle de réforme par le biais de la mutualisation et de l'externalisation. A titre d'exemple, peuvent être citées l'externalisation du parc domanial de la gendarmerie et celle des véhicules de la gamme commerciale. Les conditions de l'externalisation du parc immobilier restent à définir ; en tout cas, l'objectif reste celui d'un service rendu identique et au moindre coût. La dispersion et la variété du parc exigent une estimation affinée de sa valeur afin de s'assurer de la rentabilité de la réforme. Une fois l'expertise achevée, il restera à régler les questions juridiques soulevées par ce projet avant de passer à sa réalisation.

La gendarmerie participe également à la démarche qualité du ministère par le biais notamment de trois pôles d'application.

Le premier pôle est l'amélioration de l'accueil du public dans les gendarmeries. A cet effet, une charte de l'accueil commune à la police et la gendarmerie a été publiée, l'accueil des victimes d'infraction amélioré.

Le deuxième pôle concerne la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Une des caractéristiques de cette nouvelle approche du budget est la performance. La gendarmerie a été ainsi conduite à améliorer son contrôle de gestion. En 2004, une première expérimentation de globalisation des crédits a été conduite à l'école de Montluçon. Cette expérimentation sera étendue en 2005 à la future région de Franche-Comté qui correspond aujourd'hui à la légion de gendarmerie départementale de Franche-Comté. Dans le même temps, la mise en service du progiciel GESFI permettra la mise en place d'une chaîne de contrôle de gestion capable de suivre la réalisation d'un projet annuel de performance adapté aux exigences d'un service public modernisé.

Le troisième volet des réformes est constitué par le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), pour lequel plus de 20 millions d'euros ont été provisionnés en 2005. Il prévoit un repyramidage étendu, se traduisant par une augmentation jusqu'à 5 000 du nombre des officiers d'ici à 2012 et une progression du nombre de gradés. Bien que la dimension indiciaire ne soit pas oubliée, il s'agit d'abord d'une réforme de nature fonctionnelle destinée à améliorer le taux d'encadrement, à reconnaître les responsabilités exercées notamment par les commandants des brigades importantes ; de fait, cela élargira les passerelles entre le corps des sous-officiers et celui des officiers. Dès la première année d'application de ce

plan, 1 000 postes d'officiers seront créés et 1 208 postes de gendarmes transformés en postes de gradés.

En ce qui concerne la reconnaissance de l'engagement des gendarmes, deux autres avancées ont été acquises. D'une part, la médaille de la gendarmerie a été réformée et correspondra à l'avenir à un titre de guerre, permettant un accès plus rapide aux ordres nationaux. D'autre part, la prime de résultats exceptionnels s'inscrit dans la culture de la performance et vise à une valorisation réelle des résultats. Son montant est significatif : il s'élève à 400 euros pour la prime collective et 100 euros pour la prime individuelle ou exceptionnelle, qui sera modulable selon un coefficient de un à cinq. De l'ordre de 7 500 militaires en bénéficieront chaque année.

La situation de la gendarmerie, notamment sur le plan financier, est en voie d'être assainie. La nécessaire impulsion lancée en 2002 demeure et porte ses fruits.

Sur le plan européen, il faut également mettre en avant l'adoption le 17 septembre 2004 d'une déclaration d'intention sur la constitution d'une force de gendarmerie européenne (FGE), à Noordwijk. Il s'agit d'un outil supplémentaire de gestion des crises, constitué de forces de police à statut militaire, lesquelles ont démontré toute leur pertinence dans le contexte international actuel. Trois escadrons de gendarmes mobiles sont déployés aujourd'hui en Côte d'Ivoire, deux au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine. La gendarmerie assure également la protection d'ambassades sensibles, comme à Badgad ou Alger, et est présente sous l'égide de l'ONU à Haïti. Ce type de forces permet d'accompagner le passage d'une phase militaire à une phase civile de gestion des crises. La FGE sera composée au total de 800 militaires, avec une capacité de déploiement rapide dans un délai de trente jours. La France apportera une contribution de 300 personnes. Un état-major permanent sera implanté en Italie. Son premier chef sera certainement un Français ; quatre officiers et deux sous-officiers de gendarmerie y seront affectés. D'autres pays ne disposant pas de forces de police à statuts militaires semblent également intéressés par ce projet et examinent les moyens de s'y rattacher.

Acteur convaincu de la réforme de l'Etat, la gendarmerie connaît un véritable renouveau depuis deux ans et les bons résultats enregistrés sont la conséquence des moyens accordés par le Gouvernement et le Parlement. La mise en oeuvre des communautés de brigades sera menée à bien, mais elle suppose l'achèvement du déploiement des nouveaux moyens de communication intranet et un effort d'explication en direction des élus. Il convient de maintenir la dynamique de confiance.

Le président Guy Teissier a demandé quelle est la perception de la réforme du statut général des militaires au sein de la gendarmerie.

M. Pierre Mutz a indiqué qu'il n'avait pas eu connaissance de réactions négatives ou de propositions nouvelles par rapport au projet de loi déposé au Parlement.

Après avoir félicité la gendarmerie pour la sécurisation des transports de combustibles nucléaires dans la Manche, **M. Jean Lemière** a souhaité connaître l'appréciation portée par le directeur général de la gendarmerie nationale sur la qualité des logements fournis aux gendarmes et à leurs familles et l'évolution de cette situation.

M. Pierre Mutz a répondu que la question du logement revêtait une importance cruciale. Trop de gendarmes sont encore logés dans des conditions qui ne sont pas dignes de la qualité de leur travail. Grâce aux crédits votés par la représentation nationale, les logements les plus dégradés ont pu être rénovés en priorité. Il convient de ne pas relâcher l'effort entrepris. Le moral et la disponibilité des gendarmes dépendent largement des conditions d'hébergement de leurs familles.

Le président Guy Teissier s'est félicité de la construction récente de trois cents logements de gendarmes à Marseille.

M. Yves Fromion a souligné l'intérêt des réserves au sein de la gendarmerie. Les commandements de brigades apprécient beaucoup ce renfort pour faire face aux manifestations ponctuelles. Les réservistes se révèlent aussi très utiles pour les contrôles de zones et leur bonne connaissance des populations. Il a également souhaité connaître les incidences de la nomination annoncée d'un militaire à la tête de la gendarmerie, situation qui ne s'est jamais produite jusqu'ici.

M. Pierre Mutz a indiqué que la gendarmerie n'éprouvait aucune difficulté à recruter des réservistes grâce à son maillage géographique. Au 31 juillet 2004, elle comptait 15 421 réservistes contre 9 617 en 2001, ce qui témoigne d'une bonne progression. Les crédits consacrés aux réserves sont aussi en constante augmentation. D'un montant de 12,1 millions d'euros en 2001, ils devraient être de l'ordre de 40 millions d'euros en 2005. Il ne faudrait pas néanmoins que les difficultés matérielles parfois rencontrées pour équiper les réservistes donnent à ces derniers le sentiment d'être des gendarmes « de seconde zone ». Pour l'instant, l'effort a porté en priorité sur les gilets pare-balles, dont chaque réserviste en activité doit être équipé.

Le général Guy Parayre, actuel major général de la gendarmerie et qui prendra très prochainement le commandement de la gendarmerie nationale, est un homme d'une grande qualité qui réussira dans ses fonctions. Artisan du nécessaire rapprochement entre la police et la gendarmerie, il a contribué à la réussite de cette réforme, tout en s'attachant à conserver à la gendarmerie une identité militaire forte.

Le président Guy Teissier a souligné que le choix d'un général pour diriger la gendarmerie n'était pas neutre. Le Gouvernement a voulu mettre l'accent sur le caractère militaire de cette institution.

M. Charles Cova a rappelé que la médaille militaire, créée par Napoléon III en 1852, était attribuée au mérite. Il a demandé si la transformation de la médaille de la gendarmerie en un titre de guerre n'allait pas susciter des jalousies dans les autres armées et dévaloriser la médaille militaire.

M. Pierre Mutz a indiqué que trop de gendarmes méritants arrivaient à la fin de leur carrière sans avoir accumulé les points nécessaires à l'obtention de la médaille militaire. La transformation de la médaille de la gendarmerie en titre de guerre permettra de remédier à cette iniquité en favorisant l'accès aux ordres nationaux.

M. Jean-Claude Viollet a demandé au directeur général de la gendarmerie nationale quelle était son appréciation sur la prochaine mutualisation des systèmes d'information des armées, au regard notamment des spécificités de la gendarmerie.

M. Pierre Mutz a répondu que, si l'externalisation de la gestion des véhicules civils ou des logements n'appelait aucune objection, il restait prudent sur les projets de mutualisation des systèmes d'information. La gendarmerie doit pouvoir rester maîtresse d'un système qui lui soit propre, compte tenu du caractère confidentiel et judiciaire de ses données.

M. Philippe Folliot a rappelé que le directeur général de la gendarmerie nationale avait pris ses fonctions dans un contexte particulier, marqué par le malaise exprimé lors des événements de décembre 2001 et le rattachement pour emploi auprès du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Il a demandé ce qui manque encore à la gendarmerie pour trouver le point d'équilibre entre son statut militaire et le rapprochement de ses missions avec celles de la police nationale.

M. Pierre Mutz a fait valoir que le directeur général de la gendarmerie nationale ne maîtrise pas totalement les dépenses de la gendarmerie. En effet, il met au service des magistrats, des préfets et de nos concitoyens, des moyens adaptés aux demandes et aux événements. Parce qu'elle est au service des Français, la gendarmerie ne peut pas se soustraire à leurs demandes. C'est là toute la difficulté du rôle du directeur général de la gendarmerie nationale.

Depuis 2002, la mise pour emploi de la gendarmerie auprès du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales n'a pas posé de problème. Sur le terrain, l'entente est bonne ; au niveau central, des

gendarmes occupent des postes de responsabilités dans des structures de la police nationale (attachés de sécurité intérieure, offices centraux notamment) et réciproquement, des policiers sont affectés dans les offices dirigés par la gendarmerie. L'affirmation du statut militaire de la gendarmerie et les différentes mesures visant à rendre plus cohérente la structuration de la gendarmerie, mais aussi à mieux reconnaître les responsabilités exercées, comme le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées, donnent toute satisfaction à l'ensemble des gendarmes.

9542

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

Mercredi 3 novembre 2004

Présidence de M. Pierre Méhaignerie,
président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan

et de M. Patrick Ollier,
président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire

M. Pierre Méhaignerie, ***président de la commission des finances*** **-** Patrick Ollier et moi sommes heureux d'accueillir en votre nom MM. de Robien et de Saint-Sernin pour l'examen des crédits de l'aménagement du territoire pour 2005. La clé du succès de la formule de la commission élargie réside dans le caractère dynamique de nos échanges. Auront lieu en séance publique, le vendredi 19 novembre, l'examen d'éventuels amendements, les explications de vote et le vote. Je remercie par avance chacun des orateurs de limiter la durée de ses interventions, afin que le débat reste le plus vivant possible.

M. Louis Giscard d'Estaing, ***rapporteur spécial de la commission des finances*** **-** Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit pour l'aménagement du territoire un budget de 265,198 millions, en baisse de 2,83 % par rapport à 2004. Cependant les crédits inscrits dans ce budget ne retracent qu'une partie de l'effort financier en faveur de la politique d'aménagement du territoire national. D'autres ministères – tels que l'équipement ou l'éducation nationale – et les fonds structurels européens contribuent aussi à la mise en valeur du territoire français. Au total, l'effort financier en faveur de l'aménagement du territoire devrait représenter l'an prochain 8,664 milliards d'euros.

Retracés dans le titre III, les moyens des services qui constituent le budget de la DATAR s'élèvent à 12,71 millions. Ils diminuent de 3,85 % par rapport à 2004, après une baisse de 2,27 % en 2003. Cette contraction montre l'effort accompli par la DATAR pour réduire ses dépenses de fonctionnement. Le nombre d'emplois budgétaires sera ainsi limité à 120, auxquels s'ajoutent 44 mises à disposition, dont 40 ne font pas l'objet d'un remboursement aux administrations concernées.

Au titre des dépenses ordinaires, le FNADT devrait être doté de 74,85 millions, soit une baisse de 1,3 % par rapport aux crédits votés en 2004. Toutefois, les crédits destinés au volet contractualisé du FNADT représentent 42,21 millions, soit une augmentation de 17,25 %. Cette hausse des crédits en faveur des contrats de plan État-régions montre le souci du Gouvernement de donner une véritable impulsion au volet territorial des contrats de plan.

En 2005, le projet de budget prévoit une dotation à l'Agence française des investissements internationaux de 7,45 millions. A cet égard, il convient de relever la diminution des moyens de l'Agence, liée notamment à la lourdeur de la double tutelle DATAR-DREE et à la proportion importante de mises à disposition de divers organismes empêchant toute souplesse dans la gestion quotidienne de la structure.

Les crédits d'investissement du FNADT devraient représenter 207,02 millions d'autorisations de programme – soit une baisse de 9,53 % – et 138,71 millions de crédits de paiement – soit une baisse de 3,58 %.

S'agissant de la prime d'aménagement du territoire, 156 dossiers ont été présentés en 2003 et 30 seulement ont fait l'objet d'un rejet. Les dossiers primés représentent 11 177 créations d'emplois prévisionnelles, soit 88 créations d'emplois en moyenne par dossier et un montant d'investissement prévisionnel de l'ordre de 2,3 milliards. Le montant des primes octroyées s'élève à 69,4 millions, soit 511 904 € en moyenne par dossier et un taux moyen par emploi de 6 200 €. En 2005, la PAT devrait être dotée de 48 millions d'autorisations de programme et de 38,92 millions de crédits de paiement.

Par ailleurs, le CIADT du 14 septembre 2004 a décidé de réserver 15 millions sur la dotation de la PAT en faveur des pôles de compétitivité. Renforcer le pouvoir d'attraction économique du territoire constitue une priorité du Gouvernement. En témoignent la création des pôles de compétitivité et les contrats de sites pour les zones en reconversion économique.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, il est prévu de créer au sein de la mission « politiques des territoires », un programme « aménagement du territoire » qui devrait reprendre l'intégralité des crédits de l'actuel fascicule, auxquels seraient adjoints les crédits réservés aux réimplantations d'administrations. Le responsable de ce programme devrait être le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Au sein de ce programme, trois actions sont aujourd'hui prévues : une action « attractivité et développement économique », une

action « développement territorial et solidarité » et une action « grands programmes interministériels d'aménagement du territoire ».

Deux points méritent réflexion : le problème des mises à disposition de la DATAR et de l'AFII et l'insuffisance des indicateurs de performances, s'agissant notamment de l'objectif « aider les entreprises à créer des emplois dans les zones les plus fragiles du territoire national ».

Autre point relevé par notre commission : la multiplication des organismes de prospective. Après la création en septembre 2003 d'un Conseil de prospective et de dynamique des territoires au sein de la DATAR, un décret de septembre 2004 a créé un Observatoire des territoires placé auprès du ministre et l'on projette de refonder l'Institut des hautes études d'aménagement du territoire, supprimé en décembre 2002 lors du débat budgétaire, en adjoignant à son titre le qualificatif d'« européen ». Afin de prévenir l'empilement de structures aux missions redondantes, je proposerai un amendement visant à ne pas installer l'observatoire des territoires et un amendement tendant à ce que la dotation de l'État à l'IHEDATE se fasse sous la forme d'une prestation intellectuelle, plutôt que d'une dévolution de crédits.

S'agissant de la politique d'aménagement des lignes aériennes, le PLF pour 2005 a prévu de budgétiser le compte d'affectation spéciale FIATA à compter du 1er janvier prochain. La quote-part de la TAC affectée antérieurement à ce fonds est reversée au budget général. Un nouveau chapitre du budget de l'équipement regroupera les crédits consacrés aux subventions des liaisons aériennes réalisées dans l'intérêt du territoire et à la mise en sécurité des aéroports. Au sein de ce chapitre, la dotation au titre des lignes d'aménagement du territoire s'élèvera en autorisations de programme à 73,87 millions et à 21,50 millions en crédits de paiement. Votre rapporteur spécial tient à souligner l'importance de cette dotation qui permet de maintenir des liaisons aériennes déficitaires ou à faible trafic. Il y a là un enjeu majeur de la politique d'aménagement du territoire. Il conviendrait que dans le PLF pour 2006, elle soit rattachée aux crédits de l'aménagement du territoire.

M. le Président de la commission des finances - On a en effet le sentiment qu'il pleut chaque semaine de nouvelles structures. C'est pourquoi les commissaires des finances ont décidé à l'unanimité de geler toute demande de dotation à de nouveaux organismes qui ne serait pas assortie d'un programme de suppression de structures existantes devenues inutiles *(« Très bien ! » sur divers bancs).*

M. Jacques Le Nay, ***rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire*** - L'examen du budget de l'aménagement du territoire nous donne l'occasion de dresser un état des lieux de la politique d'aménagement impulsée par le Gouvernement. Je vous livre d'emblée mon sentiment : le budget 2005 de l'aménagement du territoire participe certes de l'effort national de rationalisation des dépenses, mais celui-ci n'entrave pas le bon déploiement de l'action publique. Au contraire, il incite à la recentrer sur ses véritables enjeux et à dégager des priorités. La politique d'aménagement du territoire souffre du reste moins de la rationalisation de ses moyens budgétaires que de l'inadaptation de certains de ses instruments.

Ce budget est placé sous le signe d'une rationalisation modérée des dépenses. Les autorisations de programme diminuent de 8,5 % pour un budget de 255 millions et les crédits de paiement connaissent un léger tassement de 2,8 %, pour un montant global de 265 millions. Il convient de parler de rationalisation plutôt que de compression des crédits, car la baisse porte sur les moyens de fonctionnement et sur les dépenses les moins structurantes. Ainsi, la réduction de 4 % des crédits de fonctionnement de la DATAR va conduire l'organisme à accentuer ses efforts de bonne gestion. Dans le même esprit, les subventions à ses associations relais diminuent de 26 %. Si la baisse est importante, il convient de la relativiser car, comme l'a relevé la Cour des comptes, cet ensemble d'associations couvre un certain nombre d' «abonnés », dont l'appel à subvention est devenu plus une habitude qu'une nécessité avérée.

La rationalisation des dépenses est cependant modérée, dans la mesure où les moyens d'intervention et d'investissement de la DATAR – regroupés dans la PAT et dans le FNADT – sont préservés. Le présent projet de budget favorise le recentrage des deux instruments sur leur vocation première, les grands projets structurants pour la PAT, les projets contractualisés pour le FNADT – dont les crédits augment de 7,7 %.

Cette nouvelle donne budgétaire est satisfaisante au regard des trois nouvelles priorités de l'aménagement du territoire.

Première priorité, renforcer la compétitivité des territoires. Ce ne sont pas uniquement les fonds publics qui font vivre un territoire ! Le développement de l'activité suppose le désenclavement, la constitution de métropoles d'envergure européenne, des pôles de compétitivité et l'anticipation des reconversions industrielles.

Deuxième priorité, renforcer la solidarité interterritoriale, par une discrimination positive en faveur des territoires à handicaps, par la

réduction de la fracture numérique et par un effort d'innovation pour maintenir des services de proximité.

Troisième priorité, préciser le rôle de l'État dans une France décentralisée. L'État doit recentrer son action sur les grands projets structurants, sur un mode contractuel et partenarial, tout en développant à l'échelle nationale des outils de pilotage mis à la disposition des collectivités territoriales.

Dernier point sur lequel je souhaite insister, certains outils mis au service de l'aménagement du territoire ont été perfectionnés, d'autres mériteraient de l'être.

Malheureusement trop peu discuté, l'avenir des fonds structurels européens constitue un enjeu primordial. Alors que l'Union européenne a intégré dix nouveaux États plus pauvres que les Quinze, l'enveloppe globale des fonds structurels n'augmentera pas, et sa répartition favorisera les nouveaux entrants. La France métropolitaine pourrait en être privée dès 2007, ce qui entraînerait la perte de 2,5 milliards par an, soit douze fois le budget de la DATAR.

Je me félicite de voir le régime des pays issu de la loi Voynet assoupli, les contrats d'agglomération redynamisés et les schémas de services collectifs bientôt aménagés. Dans le souci de maintenir les populations – et notamment les plus jeunes – sur l'ensemble du territoire national, je suggère que les règles d'urbanisme puissent être adaptées aux nécessités locales. Enfin, M. Louis Giscard d'Estaing et moi-même, au nom de la Délégation de notre Assemblée à l'aménagement du territoire que préside Emile Blessig, proposons des éléments pour une réforme des CPER, visant à les recentrer sur des projets structurants, à en assouplir les règles comptables dans l'esprit de la LOLF et à leur donner un horizon d'exécution suffisamment long pour permettre la réalisation de programmes plus ambitieux et prévoir des revues à échéances plus rapprochées.

En conclusion, ce budget me paraît satisfaisant et je demande à la commission de l'adopter.

Je voudrais, pour finir, poser trois questions. Comment le Gouvernement anticipe-t-il le probable tarissement des fonds structurels européens ? Quelle est la position du ministre sur la réforme des contrats de plan proposée par M. Louis Giscard d'Estaing et moi-même ? Enfin, quels schémas de services collectifs seront supprimés ?

M. Gilles de Robien, ***ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer*** **-** Notre République est désormais décentralisée : c'est un choix politique, au sens de l'organisation de la cité. Il ne s'agit pas d'une option partisane. Nous devons les premières lois de décentralisation à M. Mauroy, qui est aussi l'auteur d'un rapport dont nous nous sommes inspirés pour l'acte II de la décentralisation.

En faisant ce choix, la nation a voulu que les décisions soient prises au plus près du citoyen, « à portée de baffe » comme l'a dit le Premier ministre. Cela implique de redéfinir le rôle de l'État dans la République. Le temps n'est plus où l'on pouvait tout décider depuis un bureau parisien. Avec Frédéric de Saint-Sernin, nous souhaitons un État éclaireur qui aide les territoires à atteindre l'excellence et qui soit le garant de la solidarité nationale.

Les décisions prises par les collectivités locales engagent nos concitoyens pour des décennies. Il nous faut donc disposer d'une vision territoriale et d'une démarche prospective de qualité. Nous devons étudier les forces et les faiblesses de chaque territoire. Or, nous ne nous sommes pas donné les moyens de l'observation et de la prospective. Alors que nous disposons des services nécessaires, nous n'avons jamais pu réunir ni exploiter la masse des données existantes. Cette démarche d'analyse, hors de toute préoccupation partisane, doit être faite de manière transparente, pérenne et globale. C'est pourquoi nous venons de créer, au plan national, un Observatoire des territoires qui sera un lieu de coordination pour l'ensemble des structures existantes. Il ne s'agit donc pas, Monsieur le président de la commission, d'une structure de plus, avec des moyens en plus… Son premier rapport sera présenté au Parlement durant le premier semestre 2005. Avec Frédéric de Saint-Sernin, nous l'attendons avec impatience : il permettra aux forces vives de la nation de discuter sur des questions concrètes. Enfin, je veux donner aux directeurs régionaux les compétences nécessaires pour doter les territoires de moyens de prospective locale.

Sur la promotion de l'excellence, permettez-moi de laisser la parole à Frédéric de Saint-Sernin.

M. Frédéric de Saint-Sernin, ***secrétaire d'État à l'aménagement du territoire*** **-** La solidarité et la compétitivité sont les deux piliers de notre politique d'aménagement du territoire, dans une France décentralisée et ouverte sur l'Europe. L'État, décentralisé, doit être aussi libérateur d'énergie.

L'attractivité d'un territoire résulte de multiples facteurs, dont la capacité à échanger les informations et les biens. C'est pourquoi nous avons veillé à ce que les décisions prises en matière de haut débit et de téléphonie mobile soient conformes aux exigences de l'aménagement du territoire. L'article L.14-25 du code général des collectivités territoriales, permet maintenant à une collectivité locale d'intervenir en cas de carence du marché. Depuis la fin 2002, la proportion de la population potentiellement couverte par le haut débit est passée de 62 à 83 %. Les abonnés représentent 8 % de la population, si bien que nous sommes au-dessus de la moyenne européenne.

Renforcer l'attractivité des territoires, c'est aussi permettre l'émergence de nouvelles activités. Le Gouvernement a arrêté une stratégie fondée sur les pôles de compétitivité. Nous lancerons dans les jours qui viennent un appel à projets. A partir d'un cahier des charges rigoureux, nous définirons les projets éligibles. Jusqu'en 2007, 750 millions d'euros seront dégagés, dont la moitié sur le budget général de l'État.

Nous sommes conscients que les territoires les moins typés ont besoin de se différencier. Les aides aux entreprises sont des leviers importants et nous ne voulons pas nous en priver. Gilles de Robien et moi souhaitons poursuivre nos interventions au moyen de la PAT. En 2005, elle bénéficiera à de grands projets d'investissement, mais aussi à des projets structurants de moindre envergure. Dans le cadre des pôles de compétitivité, la PAT joue un rôle central dans l'intervention publique.

L'Agence française des investissements internationaux a réalisé un travail important pour promouvoir l'image de la France. L'équilibre entre ses deux ministères de tutelle lui est bénéfique et il doit perdurer. Si cet organisme est seul capable d'appréhender la demande, seuls des acteurs de terrain peuvent concevoir une offre adaptée. C'est le rôle des agences de développement économique. Dès l'origine, la DATAR a mobilisé son réseau. Le besoin d'État se fait en effet sentir sur l'ensemble de notre territoire.

M. le Ministre - Il faut réduire la fracture territoriale. Aujourd'hui, certains territoires ne peuvent s'ouvrir au monde faute d'infrastructures de transports ou de télécommunications. C'est une exigence de solidarité nationale que de donner à tous les territoires, y compris les plus faibles, le droit à la compétitivité, le droit de vivre au XXI^{e} siècle. Lors du CIADT du 18 décembre 2003, nous avons mis en place les outils nécessaires. Il faut maintenant mettre en œuvre ces décisions de manière à désenclaver les territoires qui doivent l'être.

Je veux répondre à Louis Giscard d'Estaing sur le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien : le cadre juridique européen exige une analyse des coûts du transport aérien. Celle-ci est en cours à la Direction générale de l'aviation civile. Il faut prévoir une articulation entre les services compétents des différents États, mais la gestion de la ligne consacrée aux liaisons déficitaires doit rester au FIATA. Je vous propose de construire un document récapitulant toutes les actions de l'État.

Le déplacement des idées devient aussi important que celui des biens et des personnes. Je souhaite donc généraliser le haut débit, comme l'a demandé le Président de la République. Nous serons aidés par les révolutions technologiques en cours. Mais s'il le faut, l'État fera jouer la solidarité nationale. La fracture territoriale est d'abord numérique. C'est pourquoi le Parlement a permis aux collectivités locales de pallier les carences du marché, voire de devenir opérateurs. Il y aura 2 milliards d'investissements dans le cadre de délégations de service public. En outre, le Gouvernement a prévu un fonds de soutien de 100 millions d'euros. A la demande du Premier ministre, nous travaillons avec M. Devedjian à la définition d'un plan d'action en faveur des zones non couvertes par les opérateurs privés. Notre but est de garantir la desserte de chaque école et de chaque mairie. Nous présenterons ce plan dans les semaines qui viennent et nous sommes à votre disposition pour examiner l'état des lieux.

Alors que la troisième génération de téléphones mobiles est commercialisée, il n'est pas acceptable que certaines communes restent dans des zones d'ombre. Le Gouvernement a donc défini un plan de déploiement et j'ai mobilisé mes services pour qu'ils aident les élus à installer des relais.

Il n'est rien de pire, pour les élus locaux, que la fermeture de la plus grosse entreprise de leur collectivité. Le Gouvernement a donc créé les contrats de site : sous l'égide du préfet, des hommes de bonne volonté se réunissent pour bâtir un projet. Cette formule n'existe que depuis un an, mais les premiers résultats sont porteurs d'espoir.

Tel est le rôle que nous assignons à l'État. Je tenais à le rappeler avant l'examen de ce budget, qui ne comporte qu'une partie des moyens consacrés à l'aménagement du territoire.

M. Jacques Bobe - Dans les contraintes budgétaires actuelles, l'essentiel est de faire les bons choix et de maîtriser les crédits. Un effort de financement de 8,6 milliards est consenti, qu'il s'agisse de l'agriculture et des transports, des exonérations de charges ou des fonds européens.

En premier lieu, les pôles de compétitivité mis en place par le CIADT du 14 septembre, qui vont être concrétisés prochainement, sont une innovation riche de promesses. Ils seront définis et labellisés et ce projet de loi contient les mesures d'accompagnement nécessaires. Il serait très important pour les élus comme pour les entreprises que vous puissiez nous en dire plus dès maintenant sur leur définition, leur localisation, les critères d'éligibilité et de répartition de la PAT.

S'agissant ensuite de l'attractivité, la rénovation des ZRR dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, tendant à les rapprocher des zones franches urbaines, leur donnera un nouvel élan. Un autre aspect important est le maintien des services publics et du service au public en zone rurale. La volonté du Gouvernement d'assurer l'égal accès aux services publics est essentielle, même s'il faut adapter la durée et la fréquence des services en fonction de leur nature, des nouvelles technologies, des populations à desservir et des règles de concurrence européennes. J'insiste néanmoins sur la nécessité, pour assurer le développement des territoires, de mener une politique de l'habitat active, sans laquelle toute politique du service public serait vouée à l'échec. Comment envisagez-vous l'évolution des services publics en zone rurale et le réaménagement du service au public, sachant que les collectivités locales et le secteur privé peuvent jouer un rôle important ? Quelles leçons tirez-vous de l'expérience menée dans quatre départements pilotes ?

S'agissant enfin de solidarité dans le développement, les CIADT constituent une instance efficace de programmation. Pouvez-vous nous préciser l'avenir des contrats de plan État-région, dans la mesure où les fonds structurels européens qui constituent actuellement le tiers des ressources vont diminuer considérablement, voire disparaître ? Par ailleurs, le Gouvernement s'est engagé à réduire la fracture numérique. Le développement massif des technologies alternatives et la couverture complète du territoire sont des enjeux majeurs. Le calendrier sera-t-il tenu ? Quels problèmes locaux rencontrez-vous et comment comptez-vous réussir ce pari ?

Je salue enfin les mesures prises en faveur des territoires les plus fragiles, notamment la montagne.

Pour conclure, la volonté affichée par le Gouvernement dans le cadre du CIADT, du projet de loi sur le développement des territoires ruraux, du débat sur les délocalisations et de ce budget conduit le groupe UMP à vous apporter un soutien sans réserve.

M. Pierre Cohen - Ce débat n'est pas seulement l'occasion d'analyser le budget, mais de discuter de l'aménagement du territoire en général. M. Ayrault avait donc indiqué au Président Debré qu'il serait souhaitable qu'un certain nombre de ministres concernés soient présents. Sans remettre aucunement en cause la compétence de M. de Saint-Sernin, nous remercions en tout cas M. de Robien d'être parmi nous.

Après la critique lucide de M. Louis Giscard d'Estaing, je ne reviens pas sur le budget où la baisse générale des crédits traduit le peu d'intérêt que vous portez à l'aménagement du territoire. A preuve, le remplacement du délégué à peine nommé.

Sur les contrats de plan État-régions, je veux d'abord m'élever contre l'affirmation de M. de Robien selon laquelle vous essayez de rattraper le retard pris en 2001 et 2002. En réalité, les premières années d'un contrat de plan sont consacrées à des études et l'on ne passe aux réalisations effectives qu'à partir de la troisième année. La consommation des crédits est donc forcément plus faible initialement. Mais depuis 2002, vous avez gelé une partie des crédits ! S'il y a peu de réalisations actuellement, ce n'est pas parce que l'on mène des études, mais parce qu'il n'y a plus d'argent de l'État, tous les préfets le disent. Le rapport Bonrepaux montre que, sauf le budget de l'Éducation nationale qui a un an de retard, et celui de la Santé qui en a sept, tous les budgets ont deux ou trois ans de retard ; c'est le cas du vôtre. Dans ces conditions, vous proposez de rallonger la durée des contrats de plan, seule solution pour tenir les engagements pris. Mais vous proposez aussi parfois de les raccourcir et d'instaurer des étapes afin de procéder à des réajustements. N'est-ce pas là une remise en cause du rôle de l'État ?

A d'autres égards, les discours tenus au plan national contredisent la réalité. Ainsi, le Président de la République affirme l'importance du développement durable. Mais les crédits de ce budget ne permettent guère de mener une politique offensive dans ce domaine, notamment en ce qui concerne le fret ferroviaire. De même, vous avez abandonné totalement depuis deux ans le soutien au transport en commun dans les agglomérations.

Je laisse de côté le démantèlement du service public dans le secteur rural, dont vous entendrez parler au congrès de l'Association des maires de France, pour me concentrer sur la stratégie de l'État. Le groupe socialiste s'interroge en effet devant vos déclarations sur l'évolution nécessaire des contrats de plan État-régions et le fait que, sur la centaine de contrats territoriaux déjà prêts, la moitié seulement soient signés. L'État ne doit-il pas avoir pour but la planification, la redistribution, la péréquation en utilisant ces outils ? Vous créez un véritable mythe autour

des pôles de compétitivité dont il faudrait renforcer l'excellence. S'en tenir à cette seule politique serait dangereux, car ces pôles ont déjà des moyens et des compétences reconnus et c'est l'emploi qui doit être l'objectif premier de l'organisation locale du territoire. Faut-il voir là une remise en cause déguisée des contrats de plan État-régions et du rôle de péréquation de l'État en faveur des territoires fragiles ? Les pôles de compétitivité ne vont-ils pas remplacer les contrats territoriaux ?

M. André Chassaigne - Ce qui frappe dans ce budget, c'est l'immense décalage entre la réalité des crédits et les annonces faites dans les CIADT successifs, qui, de ce fait, apparaissent comme autant de rodomontades, l'immense gouffre entre un discours qui n'est qu'habillage et la réalité budgétaire. On a un peu le même sentiment qu'en entendant le commissaire au Plan parler de « l'État stratège » alors que ce même État abandonne toute planification !

Le budget lui-même marque le recul des interventions pour accompagner le développement local - selon la philosophie « aide-toi, le ciel t'aidera ». En effet, le FNADT est de plus en plus absent. Chaque semaine déjà, des demandes reviennent non satisfaites et cette année, ses crédits diminueront de5 millions. De même, pour la PAT, 50 millions ont été dépensés en 2004, mais 39 millions sont prévus pour 2005. Si l'État intervient désormais, c'est comme pompier, pour accompagner les difficultés, ce qui transparaît dans l'augmentation des crédits consacrés aux contrats de sites et aux contrats territoriaux. Cette même approche prévaut pour les contrats de plan État-régions, puisque dans les programmes votés, la participation de l'État est de 125 millions en 2005 et que les crédits de paiement ne sont que de 71 millions.

Je souligne quelques points importants. D'abord, les orientations actuelles en ce qui concerne le fret ferroviaire sont catastrophiques pour le développement économique et l'aménagement du territoire. M. Giscard d'Estaing aurait pu vous parler de leurs conséquences dans le parc national des volcans d'Auvergne où, désormais, des dizaines de camions sillonneront les routes pour transporter les eaux minérales. De même, l'abandon du projet de ligne entre Béziers et Neussargues asphyxiera encore plus la vallée du Rhône. Quant aux routes, comment parler d'aménagement du territoire après l'avis défavorable donné par la Commission européenne sur le barreau entre Balbigny et la Tour de Salvigny ? On ne luttera pas contre la fracture territoriale en abandonnant toute politique du fret.

L'accès au haut débit représente également un enjeu d'une extrême importance. Vous créez un fonds de soutien. Mais en pratique, dans des secteurs entiers, les collectivités sont comme des bateaux ivres

face aux technologies alternatives. Faute de coordonner les réflexions, on fait un peu n'importe quoi. Cela vaut pour la téléphonie mobile. A entendre M. Delevoye, tout va être réglé, mais on ne voit rien venir !

M. Jean Dionis du Séjour - Avec 255 millions d'AP et 265 millions de CP, le budget de l'aménagement du territoire est stable et ses choix stratégiques sont orientés vers les pôles de compétitivité et le service public. Je l'annonce donc immédiatement, le groupe UDF soutiendra ce budget (*sourires*).

Ma première question portera sur le service public, vital pour l'aménagement du territoire. Plusieurs politiques sont possibles, du moratoire à la modernisation. Je suis convaincu que les habitants peuvent comprendre la nécessité de moderniser des réseaux comme celui de la Poste, à condition que l'accessibilité pour tous soit maintenue. Or, pour la téléphonie mobile, le plan « zones blanches » a pris un an à un an et demi de retard. La phase 1 De ce plan est-elle en cours de désensablement ? Aujourd'hui, dix-huit sites seulement sont opérationnels.

S'agissant d'internet, la fracture numérique territoriale est en cours de résorption, mais quelles perspectives s'ouvrent-elles aux territoires encore à l'écart de l'ADSL ?

L'activité touristique est elle aussi un facteur de dynamisation des territoires, pour lequel le levier fiscal est déterminant, comme nous le savons bien en Lot-et-Garonne. A ce sujet, quelle sera la position du Gouvernement lors de la discussion en deuxième lecture au Sénat du projet de loi sur le développement des territoires ? Avec Christian Blanc, notre réflexion sur les pôles de compétitivité nous a conduits à définir les termes d'une association entre recherche et production, rassemblant les acteurs de la même filière. Cette philosophie inspirera-t-elle les cahiers des charges des pôles de compétitivité ? A l'heure de lancer des appels d'offre, quel nombre de ces pôles le Gouvernement a-t-il en tête ?

M. Patrick Ollier, ***président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire*** **-** Sur les chiffres, il est possible de discuter pendant des heures. L'analyse des crédits d'aménagement du territoire ne peut pas nous conduire à émettre un jugement négatif. Mais l'aménagement du territoire, c'est beaucoup plus que des crédits.

Monsieur Cohen, si aujourd'hui la définition d'une politique globale d'aménagement du territoire fait question, c'est qu'en 1994 nous avions adopté une loi-cadre, pour les vingt années à venir *(Interruption de M. Pierre Cohen).* Or Mme Voynet a détruit ce travail en abrogeant dans sa loi le schéma national d'aménagement du territoire au profit de

schémas collectifs de services publics, qui ont conduit à l'impasse. Le phénomène de déstructuration que nous constatons aujourd'hui induit un grave défaut de lisibilité.

Vous avez parlé, Monsieur le ministre, d'« État éclaireur, d'État garant » ; j'ajouterai : « État moteur »…

M. Augustin Bonrepaux - Le moteur est en panne !

M. le Président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire - Nous essayons maintenant de concevoir une ligne directrice à laquelle se tenir. La décentralisation suscite parfois des interrogations, auxquelles un développement de l'aménagement du territoire constitue la bonne réponse. Je crois pour ma part au rôle moteur d'un État qui prend des initiatives. Plus la décentralisation se renforce, davantage se fait sentir la nécessité de mieux définir l'aménagement du territoire. Dites-nous comment vous concevez, sur ce point, le rôle de l'État. Je souhaite pour ma part qu'il soit déterminant.

Faut-il poursuivre la politique des pays à laquelle, on le sait, je suis particulièrement attaché ? J'y vois la base de toute politique de développement territorial. J'attends beaucoup de la réforme à laquelle travaillent Louis Giscard d'Estaing et Jacques Le Nay relative aux contrats de plan État-régions. De tels instruments ne valent que s'ils sont placés au service d'une politique d'ensemble. C'est pourquoi je préconise d'élaborer une Charte nationale de l'aménagement du territoire, destinée à fixer les lignes directrices dont nous avons besoin. Le Gouvernement prend des initiatives courageuses que je salue, mais les différents acteurs de l'aménagement du territoire réclament avec raison davantage de lisibilité. Ce n'est pas en créant de nouveaux organismes que l'on réglera ce problème. Le Conseil national n'est-il pas bien placé pour concevoir des instruments d'observation et d'étude, au lieu de se borner comme jusqu'à présent à célébrer des grands-messes ? M. Blessig nous le dira. Il est clair, en effet, qu'il nous faut disposer de moyens et d'instruments plus efficaces pour mieux appréhender en amont la politique territoriale.

M. le Président de la commission des finances - Rappelons que la commission des finances a accepté de constituer une mission d'information relative aux contrats de plan, car le retard est préoccupant. Saurons-nous recentrer les prochains contrats sur les investissements structurels propres à dynamiser le développement territorial ? C'est toute la question.

Je souhaite bonne chance aux pôles de compétitivité ! En France, nous aimons multiplier les sigles. Mais prenons garde à ne pas

multiplier ainsi les zonages ! Les 120 millions supplémentaires de dotation globale ont été concentrés sur les ZUS. Mais dans les ZUS se trouvent des collectivités très riches, alors que des collectivités pauvres ne sont pas situées en ZUS et ne toucheront donc rien.

M. Augustin Bonrepaux - Très bien !

M. le Président de la commission des finances - Évitons de demander à l'État ce qu'il ne peut pas donner ! C'est dans les 60 milliards de dotation de l'État aux collectivités locales qu'il faut chercher l'instrument principal d'aménagement du territoire.

M. le Ministre - Je réponds d'abord sur les pôles de compétitivité. La France possède une industrie puissante, compétitive, mais qui doit toujours progresser pour se montrer plus réactive. Aussi est-il capital de gagner sans cesse des points de productivité dans le secteur des nouvelles technologies, en perpétuelle évolution. Les pôles de compétitivité sont destinés précisément à mettre en commun, sur un même territoire, des ressources et des compétences, pour aboutir à ce que j'appellerais une fertilisation croisée. Un récent voyage en Finlande m'a beaucoup édifié : j'ai vu au nord d'Helsinki, dans une zone quasi-déserte ne comptant pas plus de 300 000 habitants, une université décentralisée, des collectivités locales, des industries, travailler en commun pour sauver la filière bois et pour se placer ensemble à la pointe des technologies de la communication. Il nous reste bien du chemin à parcourir en France pour parvenir à une telle synergie. Or, même si l'importance des délocalisations doit être relativisée, cette synergie permet de lutter efficacement contre elles, car il est difficile de déplacer des réseaux ainsi constitués. Quand notre territoire sera couvert de pôles de compétitivité, on parlera beaucoup moins de délocalisation. C'est pourquoi le Gouvernement travaille à promouvoir ces pôles, et donc à dynamiser les synergies.

Dans ce domaine, l'État se veut facilitateur davantage que moteur. Le recours à la procédure d'appel à projet ne tend pas à définir un nouveau périmètre mais à lancer un véritable projet. Je compte qu'une vingtaine de pôles existera au printemps prochain et d'ici 2007, 750 millions seront consacrés aux pôles de compétitivité, financés pour moitié par le budget général et pour le reste par les organismes institutionnels dépendant de l'État, comme la Caisse des dépôts ou l'ANVAR. De plus, des subventions publiques, des exonérations fiscales, des allégements de charges sociales interviendront à titre d'incitations.

On l'a dit, l'accès au haut débit est un élément déterminant d'aménagement du territoire. La CDC mobilise 235 millions pour l'équipement numérique des territoires. Dans chacun de ces territoires, il

existe une sorte de génie local, qui ne demande qu'à s'exprimer mais ne sait pas comment, en raison d'un cloisonnement excessif. Ce génie local ne doit pas se cantonner dans les pôles de compétitivité. C'est pourquoi 4 millions seront mobilisés chaque année pour accompagner le développement de pôles d'excellence locaux. Monsieur Bobe, à la fin de juin dernier 83 % de la population, soit 50 millions de personnes, pouvaient accéder à l'internet, contre 37 millions à la fin de 2002. On mesure la progression ! Notre pays est désormais très bien placé en Europe et dans le monde pour l'accès aux hautes technologies de la communication. C'en est fini des complexes de naguère, car la France a rattrapé l'essentiel de son retard. Au milieu de cette année, 19 300 communes avaient accès à l'internet, et 95 % de la population sont ainsi couverts. Reste que 15 000 petites communes ne sont toujours pas couvertes, et nous ne pouvons donc pas nous endormir sur nos lauriers.

Non, Monsieur Dionis du Séjour, il n'existe pas de technologie miracle ; il faut trouver des solutions adaptées à chacun des territoires, sachant en outre que tout dans ce domaine évolue très vite. C'est pourquoi nous mobilisons les services de l'équipement, avec par exemple l'installation à Nantes d'une équipe d'experts nationaux qui conseilleront les collectivités en toute indépendance. En effet, dans notre esprit il est bien du rôle de l'État d'apporter expertise et conseil.

M. le Secrétaire d'État - M. Dionis du Séjour s'inquiète de la phase 1 du plan de téléphonie mobile. Qu'il sache qu'à la fin de septembre 2004, 34 protocoles départementaux étaient signés sur 86 attendus. Quatre seulement l'étaient en février. Le mouvement est donc rapide. Sur 1250 sites concernés par un emplacement potentiel, 1137 étaient en cours d'exploration, et 474 étaient déjà retenus fin septembre. Par ailleurs, 18 pylônes ont été mis à disposition par les collectivités et 4 sites ouverts *(Exclamations)*. Cela demeure insuffisant, c'est vrai, mais le progrès est très important. Il faut savoir en outre que les délais d'implantation sont très longs : quinze mois au moins. Nous avons adressé le 5 octobre une circulaire aux préfets afin que les DDE mobilisent plus de moyens, ce qui devrait faciliter les démarches préalables.

De nombreux parlementaires semblent intéressés par l'idée des pôles de compétitivité. Le cahier des charges sortira dans les prochains jours. Le nombre de pôles dépendra des premiers résultats et des expertises. Mais il apparaît, à l'évidence, que nous avons besoin d'une autre maille pour répondre aux préoccupations des élus, des industriels et des acteurs socio-économiques.

Les politiques d'accompagnement sont également tout à fait nécessaires et le CIADT du 14 septembre a décidé d'y consacrer une

enveloppe de 2 millions, équivalente à celle en provenance du ministère de l'industrie. Nous souhaitons être en mesure de faire des propositions complémentaires pour les nouveaux réseaux lors du CIADT du printemps prochain.

M. le Ministre - S'agissant des contrats de plan, fin 2003 le taux de mise en œuvre des crédits délégués était de 45,7 % pour un taux théorique de 55,4 %. Le retard est désormais pour moitié comblé *(Protestations)*. Ce sont des mathématiques, pas de la politique partisane, Monsieur Cohen ! En 2000 et en 2001, vous n'aviez pas mis de crédits parce que vous vous contentiez d'études, c'est trop facile ! *(Mêmes mouvements)*

En 2002 et en 2003, la crise économique nous a privés de beaucoup de ressources. Or, c'est un fait, le budget de l'équipement et les contrats de plan sont une des rares variables d'ajustement dont dispose le Gouvernement. Vous n'allez quand même pas nous reprocher d'avoir privilégié le social en période de crise ! *(Mêmes mouvements)*

Le Gouvernement tient néanmoins à mener à bien les contrats de plan. Notre capacité à résorber les retards accumulés par les deux gouvernements précédents dépendra de la conjoncture et de la reprise de la croissance, à laquelle je crois. Les investissements contractualisés seront réalisés.

Je tiens par ailleurs à rassurer M. Cohen à propos de la DATAR : le délégué sera nommé dans les prochains jours.

A M. Chassaigne, qui a parlé d'un décalage entre le CIADT et la réalité, je rappelle que nos prédécesseurs avaient annoncé 15 milliards de projets non financés. Désormais, les projets disposeront de plus de moyens, puisque les dividendes autoroutiers seront directement affectés à l'AFITF et que ces ressources devraient progresser de 2 à 5 %.

On a beaucoup parlé du fret ferroviaire ces dernières années, Monsieur Cohen, mais on n'a pas fait grand-chose, à tel point que l'on a perdu 40 % de parts de marché en quarante ans. Aujourd'hui, l'écrasante majorité des moyens du ministère sont consacrés au mode propre, le CIADT du 18 février l'a encore confirmé. Ainsi, 900 millions sont consacrés au gros entretien des voies ferrées et 1,5 milliard à la maîtrise de la dette ferroviaire. Par ailleurs, 75 % des crédits de l'AFITF sont consacrés à des modes durable, par exemple au lancement de la liaison Perpignan-Figueras.

La majorité précédente prétendait doubler le fret ferroviaire, alors que le trafic baissait, que l'on perdait 100 millions par an, que le

déficit de la SNCF était presque uniquement lié au fret et que les clients se tournaient vers la route ! Nous, nous en parlons un peu moins – et nous avons tort – mais nous affectons 800 millions pour sauver le fret, moderniser l'offre, et améliorer la qualité des services. Nous allons ainsi le rendre à nouveau compétitif et en faire un motif de fierté pour les cheminots, de même que les lignes à grande vitesse. 2004 sera ainsi l'année du retour à l'équilibre et 2005 celle de la reconquête.

M. Emile Blessig - Je me réjouis, Monsieur le ministre, que vous fassiez confiance au génie local. Mais, l'aménagement du territoire s'inscrivant désormais dans le contexte radicalement nouveau de la décentralisation, je me demande comment l'idée d'un État moteur, stratège et péréquateur, peut se conjuguer avec les différents échelons. Faute de définir des priorités claires, les arbitrages seront difficiles. Dans notre société ouverte, où les échanges sont la base du développement, si un territoire ne les maîtrise pas, il se marginalise. Pensez-vous que le Conseil national d'aménagement du territoire sera en mesure de définir ces priorités ?

Par ailleurs, je me félicite de votre proposition de mettre l'expertise de l'État à la disposition des territoires pour leur permettre l'accès au haut débit, que la multiplicité des intervenants locaux, des techniciens et des opérateurs rend difficile à maîtriser. C'est un enjeu fondamental pour l'économie, mais aussi pour les modes de vie.

M. Yves Deniaud - Je souhaite revenir sur les structures qui concourent à l'aménagement du territoire. La MEC a montré qu'une simplification s'imposait en matière d'évaluation et de perspective. Il est temps que le Gouvernement rende l'édifice moins lourd, moins procédurier dans l'exécution, plus cohérent dans la recherche intellectuelle de ce que doit être l'avenir de notre pays.

S'agissant de la régulation budgétaire, nous ne nous résignons pas à ce que les crédits d'investissement civils de l'État soient une variable d'ajustement. Certes, nous souscrivons à l'exigence absolue de respecter le niveau de dépenses fixé par le Parlement, mais on a atteint les limites de l'exercice. Aller au-delà serait dommageable à l'équipement, et donc à la productivité de notre pays.

M. Augustin Bonrepaux - Le rapporteur a été bien moins critique dans sa présentation orale que dans son rapport écrit. On y lit en effet que, si les crédits du chapitre 44-10 sont affectés en priorité aux contrats de plan, les dépenses en capital diminuent, et le volet contractualisé baisse même de 7 %.

Par ailleurs, le rapporteur se félicite que la consommation des crédits consacrés à la prime à l'aménagement du territoire ait progressé en 2003, mais cela paraît logique dès lors que les crédits diminuent… Ils seront ainsi passés de 43 millions en 2003 à 40 en 2004 et à 38 en 2005. Cela signifie-t-il que vous n'êtes guère optimiste quant au nombre de créations d'emplois l'année prochaine ? Et s'il devait y en avoir autant que cette année, comment les financeriez-vous ?

Je remercie le président de la commission des finances pour ses critiques sur les pôles de compétitivité.

M. le Président de la commission des finances - C'étaient plutôt des suggestions…

M. Augustin Bonrepaux - Mais en dehors de ces pôles, que fait le Gouvernement pour l'ensemble des territoires ? Que prévoit-il, en particulier pour les zones de revitalisation rurale ? Quels sont les moyens supplémentaires que vous entendez réellement mobiliser pour les zones rurales en difficulté ?

S'agissant des contrats de plan, je vous invite, Monsieur le ministre, à relire nos rapports : jamais, depuis 2002, les crédits délégués n'ont été à la hauteur de l'effort accompli en 2001 ! Le résultat en est que le ferroviaire accuse un retard extrêmement important. Peut-on conduire une politique d'attractivité avec, en tout et pour tout, quelques gadgets fiscaux, et en négligeant les projets d'aménagement structurants ? Les travaux sur le réseau routier ont pris trois ans de retard sur le programme initial et ceux du ferroviaire, sept ans ! Vous dites que les travaux sur le réseau ferré seront terminés. Soit, mais quand ? En 2012, comme cela a été répondu au président de la région Rhône-Alpes ?

Mme Marylise Lebranchu - Permettez-moi de dire d'emblée qu'il est toujours un peu désagréable pour une région de devoir préfinancer, faute de ressources, ce qui était inscrit au contrat de plan. Et je parle d'expérience, puisque nous avons dû récemment mobiliser 9 millions en nous substituant à l'État.

Pour ce qui concerne les pôles de compétitivité, j'appelle votre attention sur l'absolue nécessité de ne pas décourager les énergies qui œuvrent, dans le cadre des pays, au développement du génie local. Et n'y a-t-il pas quelque contradiction à vouloir se détourner de la politique de zonage tout en prévoyant de nouvelles exonérations fiscales ? Faut-il remettre le doigt dans le système des zones franches ? Ne risque-t-on pas d'encourager ainsi des déménagements intra-régionaux par recherche d'effets d'aubaine ?

Quels sont les critères pour obtenir un contrat de site ? Le président Méhaignerie peut témoigner que, dans notre région, certains pays très sinistrés n'en ont pas obtenu, sans que l'on connaisse les motivations de ce refus. A dire vrai, le dispositif pose plus de questions qu'il n'en résout.

On annonce à grand renfort de publicité les autoroutes maritimes. Mais les opérateurs disent qu'elles ne fonctionneront que si elles sont entièrement gratuites. Dès lors, qui portera les investissements nécessaires ? Qui va financer ? Qui va accompagner le fonctionnement ? Beaucoup d'idées émergent, mais les réponses concrètes aux questions qu'elles soulèvent font défaut. Il est de la responsabilité de l'État d'anticiper et de mobiliser tous les acteurs. Prenons garde, car la moindre déception risque de décourager les bonnes volontés.

M. Yannick Favennec - L'accès au haut débit et à la téléphonie mobile est un enjeu essentiel du développement des territoires les plus fragiles. Il concourt en effet à leur désenclavement et permet d'envisager l'implantation d'activités nouvelles. A cet égard, je salue l'effort accompli par le Gouvernement pour que la France du haut débit progresse très rapidement. Dans la Mayenne, le conseil général a conduit, en collaboration avec France Télécom, une expérience pilote au terme de laquelle, à la fin de 2005, l'ensemble de la population aura accès au haut débit. Hélas, le bilan est moins favorable en ce qui concerne la téléphonie mobile. 3 000 communes restent en zone blanche et plusieurs secteurs géographiques ne sont couverts que par un seul opérateur, comme dans les zones rurales du Nord-Mayenne. Deux outils permettraient de remédier à cette situation hautement préjudiciable : l'itinérance locale – pouvant permettre, à terme, de couvrir 65 % des zones blanches – et la mutualisation. Pouvez-vous, Monsieur le ministre, nous indiquer comment le Gouvernement entend accélérer la mise en place de l'itinérance locale et améliorer la couverture des zones desservies par un seul opérateur ?

M. Jean-Pierre Balligand - Je suis très inquiet pour la France des villes moyennes et des petites villes. Si la problématique du pouvoir d'attraction des territoires est à la mode, la logique des pôles de compétitivité ne résoudra pas tout. Pis, ne risque-t-elle pas, comme l'a justement relevé Mme Lebranchu, de tendre à concentrer l'activité autour des grandes universités et des pôles technologiques, au détriment des autres territoires ? C'est pourquoi tous les présidents de communautés de communes et de communautés d'agglomération demandent l'élaboration de contrats territoriaux. Attention aussi au risque de démobilisation des acteurs locaux. Comment justifier que, sur les quelque 300 chartes de pays élaborées, 60 seulement aient été signées et qu'une cinquantaine

seulement des 100 projets d'agglomération aient abouti ? Il y a là un vrai motif d'inquiétude. Nous voulons que l'État soit au rendez-vous et honore ses engagements.

S'agissant de la localisation des activités, je souhaiterais que l'on évalue les dispositifs mis en place sous la législature précédente. On répète volontiers que la France est le deuxième pays d'accueil des investissements étrangers, mais nous manquons d'indicateurs permettant d'apprécier leur implantation sur le territoire.

Dernière remarque, un peu technique : s'agissant de la PAT, ne faut-il pas s'étonner du décrochage des crédits de paiement par rapport aux autorisations de programme au cours des trois derniers exercices ? Y a-t-il eu des annulations de crédits faute de dossiers, ou a-t-on fait l'impasse sur les CP ?

M. Marc Laffineur - Je suis toujours étonné d'entendre certains dire que l'on ne dépense pas assez, notamment pour les contrats de plan. A-t-on oublié que notre pays accuse 1 000 milliards de dette et a continué à dépenser inconsidérément en période de croissance ?

D'autres ont évoqué avec nostalgie les fonds sociaux européens. Il me semble pourtant plus sage de ne pas se battre pour en demander au titre de l'objectif 2 car, pour avoir un euro dans ce cadre, il faudra en donner trois ! Il me semble par contre tout à fait naturel que nous continuions à en bénéficier au titre de l'objectif 1.

Les pôles de compétitivité me semblent procéder d'une excellente intention. Pouvons-nous cependant obtenir quelques éclaircissements sur leurs modalités pratiques ? Les rapports font d'ores et déjà apparaître certains noms mais les dossiers de demande ne sont toujours pas disponibles. Qui pilotera les pôles de compétitivité ? Est-il certain que les régions soient le bon interlocuteur ? Est-il opportun de centraliser le pilotage des pôles au niveau des régions ?

Sur la question des services publics, assez de démagogie ! Nous savons qu'ils ne pourront pas tous être maintenus en zone rurale *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste)*. La seule solution, c'est de rendre moins rigides les statuts de la fonction publique, de manière que des commerçants puissent assurer des fonctions d'intérêt général.

M. Jean Proriol - Les deux rapports se concluent par une série de propositions, dont la première est le respect par l'État des contrats signés et des échéanciers de dépenses qu'ils comportent. Or, nous constatons des retards, qui ne datent pas d'aujourd'hui d'ailleurs. Nous savons en outre que certains contrats de plan ont été signés en retard.

Vous nous dites que vous essayez de rattraper le temps perdu : nous en acceptons l'augure. Toutefois, dans les années qui viennent, vous devrez redéfinir le zonage de la PAT, celui du FEDER, si FEDER il y a toujours, et signer de nouveaux contrats de plan. Existe-t-il un calendrier prévisionnel ? Réfléchissez-vous à ces questions ? Le temps court plus vite qu'on ne le croit…

M. François Brottes - Comme mon collègue Pierre Cohen, j'estime qu'il est difficile d'avoir un débat constructif en l'absence de M. Copé et de M. Devedjian.

S'agissant des pôles de compétitivité, il ne faut pas jouer aux apprentis sorciers. Même si je suis l'élu d'une des communes étudiées dans l'excellent rapport de M. Blanc, je considère qu'on mélange un problème de filières industrielles avec la question du développement territorial. Or, confondre les deux, c'est risquer de désespérer certains territoires. Il faut certes réfléchir à cette formule qui devrait permettre de neutraliser les conséquences les plus désastreuses de l'économie de marché, mais le débat ne s'engage pas dans de bonnes conditions.

Le budget de la DATAR est en baisse. J'ai déjà interrogé le Gouvernement sur la nomination du directeur. J'aimerais savoir, en outre, si les comités de massif seront maintenus.

Pour garantir les services publics, je ne suis pas sûr que les boulangers et les charcutiers puissent tout faire, ni que ce soit souhaitable. Monsieur de Saint-Sernin, comment l'État compte-t-il garantir le financement des maisons de services publics ?

Je terminerai par une question sectorielle. On ferme les gares qui servent au tri et à l'acheminement du bois. Et sur la route, Monsieur de Robien, votre ministère refuse de prendre le décret nécessaire pour mettre en œuvre une disposition législative adoptée en 2001 qui augmente la charge autorisée des grumiers. Il s'agit bien d'une question d'aménagement du territoire : pour conforter la filière bois et en faire un pôle de compétitivité nationale, il ne faut pas entraver le développement de cette activité. J'imagine que vous me répondrez, car si j'interroge M. Gaymard, il me dira que ce n'est pas de sa compétence.

M. Gilles Artigues - Nous partageons, Monsieur le ministre, votre volonté d'un développement harmonieux du territoire, mais les élus locaux sont inquiets de constater que les projets retenus au CIADT n'ont pas été réalisés. Les exemples ne manquent pas. J'attends ainsi des assurances sur l'autoroute A 45, entre Saint-Etienne et Lyon. Nous savons en outre que la réalisation de tels projets prend beaucoup de temps. Il est

donc indispensable de sécuriser les installations existantes, comme l'A 47, sur laquelle le risque d'accidents est élevé.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont - Pour ma part, je ne crois pas que refuser le délitement de nos services publics soit de la démagogie. Les collèges et les lycées, un bon réseau postal, des subdivisions de l'équipement apportant des capacités d'ingénierie aux élus locaux, tout cela ne contribue-t-il pas à l'attractivité du territoire ? Je pense que si. Dans ma région, deux cents élus d'un même département ont démissionné pour protester contre le délitement des services publics.

M. Marc Laffineur - Folklore !

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont - Au moment où les collectivités territoriales remplissent de mieux en mieux leurs missions, il est anormal que l'État s'exonère de ses responsabilités. Je demande, au minimum, des négociations préalables à toute décision dans ce domaine, pour éviter que tous les services publics disparaissent en même temps.

Dans un tel contexte, parler d'aménagement du territoire suscite au mieux des sourires amusés, et plus souvent des critiques acerbes.

M. Jean Launay - Comme M. Ollier, je pense qu'il faut sauver le fret ferroviaire. Interrogé sur ce sujet, M. Goulard m'a répondu en insistant sur la nécessité de fermer certaines lignes de fret pour pouvoir un jour les rétablir. Je n'y crois pas. La commission des affaires économiques a entendu Louis Gallois et, jeudi dernier, au Conseil économique et social, M. Véron a présenté le plan qui porte son nom.

L'analyse de la SNCF n'est pas claire. De quel fret parlons-nous ? Des embranchements sont supprimés, les lignes transversales sont en danger. Dans ma circonscription, se trouve le dernier chantier de traverses en bois de la SNCF. Comment expliquer aux salariés que les transports se fassent par camion ? Il s'agit d'une provocation.

Deux logiques s'opposent : celle de la massification, des trains longs, des liaisons européennes et celle de l'aménagement du territoire.

Monsieur le secrétaire d'État, vous êtes, vous aussi, l'élu d'un monde rural qui ne veut pas disparaître. Quelle est votre vision du problème ? Quel rôle assignez-vous à l'État et aux contrats de plan ? Ces questions concernent aussi le transport des voyageurs.

M. le Président de la commission des finances - Je note trois thèmes prépondérants dans les interrogations de mes collègues : les pôles de compétitivité, le problème des contrats de plan et les zonages.

M. le Ministre - M. Blessig est satisfait que l'expertise de l'État soit mise à la disposition des collectivités locales. J'en prends acte.

M. Deniaud ne se résout pas aux mesures de maîtrise budgétaire. Le ministre non plus, mais elles sont nécessaires dans les conjonctures difficiles que nous avons connues en 2002 et 2003. En 2004, le Premier ministre s'est montré ouvert et nous étudions avec lui ce qu'il est possible de faire.

M. Bonrepaux a insisté sur le transport ferroviaire. Il y a certes des retards, mais notre action ne se borne pas aux contrats de plan. Nous avons dégagé 800 millions en faveur du fret ferroviaire. En outre, dans les décisions du CIADT du 18 décembre, une place prépondérante a été faite au transport ferroviaire. Au total, nous menons une véritable politique en faveur des transports propres, politique dont il a beaucoup été parlé les années précédentes – sans qu'il soit trouvé de financement. Ce sont des investissements lourds que nous avons prévus. Le fret ferroviaire pourra bientôt traverser les Pyrénées à grande vitesse : les travaux ont commencé et le percement du tunnel Perpignan-Figuéras commencera dès février. S'agissant du volet routier, nous travaillons avec le Premier ministre et j'espère vous rassurer rapidement. A la fin 2003, le taux d'avancement était de 43,84 % pour les projets routiers et de 26,73 % pour les projets ferroviaires. Je ne peux vous donner de dates, car nous sommes tributaires de la croissance à venir. Les dotations des collectivités locales sont d'ailleurs moins aléatoires que les recettes de l'État. Mais je n'ignore pas que la parole de l'État doit être respectée.

Madame Lebranchu, les contrats de plan prévoient 40 milliards d'investissements, dont 17,5 à la charge de l'État. Mais les recettes de l'État sont presque exclusivement fiscales. En outre, les dépenses sociales s'accroissent à mesure que la conjoncture économique se dégrade. Les régions, quant à elles, sont des collectivités qui investissent ; elles ont même intérêt à dépenser de manière contra-cyclique, et les fédérations du BTP restent d'ailleurs optimistes. Le Gouvernement a créé les contrats de sites ainsi que les contrats de redynamisation économique, qui permettront, sur trois ans, de renforcer l'attractivité d'un territoire, de favoriser l'organisation des filières et de développer la qualification des salariés. Ces contrats ont pour objectif de créer une dynamique locale.

Depuis deux ans, douze contrats de site et dix contrats de redynamisation économique ont été élaborés. Les premiers ont été signés et mis en œuvre depuis fin 2003 et en 2005 le Gouvernement fera un effort d'accompagnement grâce aux 16 millions inscrits au FNADT et à la contribution des autres ministères concernés. Nous réunirons prochainement l'ensemble des préfets pour tirer un premier bilan des contrats de sites et dynamiser cette procédure.

S'agissant des pôles de compétitivité, nous serons sélectifs afin de retenir des pôles d'envergure internationale. Mais, comme Frédéric de Saint-Sernin l'a indiqué, nous ferons tout pour donner les meilleures chances à d'autres territoires. Les pôles de compétitivité sont des outils supplémentaires qui doivent bénéficier à l'ensemble du territoire national.

Madame Lebranchu, les autoroutes de la mer ne seront pas gratuites. L'État donnera une impulsion financière grâce à l'Agence de financement des infrastructures terrestres, mais une étude est en cours avec les professionnels pour parvenir à une offre adaptée aux besoins, qu'il s'agisse des distances, des fréquences, des capacités ou des prix. Il semble en particulier qu'il faille privilégier les longues distances. Nous avons également des échanges avec les Espagnols et les Italiens dans ce domaine.

Monsieur Balligand, sur les villes moyennes vous avez entièrement raison. J'ai demandé une étude à ce sujet à la DATAR afin de préparer un CIADT qui se tiendra en 2005. Dans certaines villes on a perdu l'espoir, et nous savons ce que peut être la traduction politique de cette désespérance. En ce qui concerne la PAT, l'écart que vous relevez entre les autorisations de programme et les crédits de paiement traduit un ralentissement dans la mise en œuvre des projets. Il n'est pas question de jouer avec la trésorerie des entreprises et c'est avec satisfaction que nous débloquons les crédits PAT dès que nous le pouvons, car ils sont synonymes de créations d'emplois.

Monsieur Proriol, les zones PAT vont disparaître. Des discussions sont en cours avec Bruxelles, et dans ce cadre les zonages d'objectif 2 sont incertains. Nous voulons simplifier, sans pour autant diluer les aides, ce qui se ferait au détriment des plus fragiles. C'est tout le sens de notre action en faveur des ZRR, des ZUS et des ZFU.

Monsieur Brottes, les dispositions permettant d'augmenter les tonnages autorisés pour le transport du bois prises après la tempête de 1999 ne pourront être pérennisées qu'après concertation avec les collectivités locales. Les routes empruntées relèvent en effet des communes et des départements, et l'alourdissement des charges les détérioreraient. La solution est probablement que les professionnels du

bois et les gestionnaires locaux se concertent pour choisir des itinéraires, les renforcer, et ensuite seulement relever les limites autorisées. Il est normal que la filière participe au financement, comme le font les betteraviers.

Toujours à propos de la filière bois, M. Launay m'a interrogé sur la politique du fret. En 2003, 207 gares étaient ouvertes au trafic bois ; dans dix-huit d'entre elles, ce trafic était nul, et en moyenne il était d'un wagon par jour et par gare. Le transport de bois par la SNCF ne représente que 6 % du marché, la route en assurant 94 %. Le marché du bois assure 1,7 % du chiffre d'affaires fret de la SNCF, mais est responsable de 5 % du déficit. Cette situation ne pouvait pas durer. Grâce à des gains de productivité interne, l'entreprise, en diminuant le nombre de wagons et les effectifs, a déjà réduit le déficit de 30 %. En 2004, les pertes seront encore de 16 millions. Il faut donc travailler avec les professionnels pour améliorer le trafic. De janvier à septembre, seize réunions ont eu lieu avec leurs trois fédérations, dont huit au niveau national et huit au niveau régional, et un comité de suivi va être créé. Pour l'instant, onze gares d'importance mineure ont déjà été fermées. La SNCF vise une augmentation du fret de 30 % en trois ans. Les prix ont augmenté de 5 % début 2004, et il est proposé de les augmenter de 15 % en 2005. Laisser la situation se dégrader conduirait à un transfert rapide vers le transport routier. L'action volontariste que nous avons décidée avec la SNCF et le plan Véron est la dernière chance pour sauver le fret bois.

M. le Secrétaire d'État - Je reviens sur les pôles de compétitivité. L'appel à projets sera rédigé définitivement d'ici la semaine prochaine et transmis aux préfectures pour concertation avec l'ensemble des partenaires, élus et entreprises. Les dossiers remonteront à la DATAR et au ministère de l'économie, et seront instruits avec l'aide de groupes d'experts choisis en fonction de la compétence de chaque pôle. Six ministères sont concernés ; les premières décisions interministérielles seront prises en CIADT au cours du premier semestre 2005.

Les crédits de paiement effectivement consommés pour la PAT se sont élevés à 36 millions en 2004. Il est prévu 39 millions de crédits pour 2005. La consommation dépend en partie de la conjoncture qui peut conduire à retarder certains projets. 110 contrats territoriaux ont été signés fin septembre, et nous en serons à 200 à la fin de l'année. Ils sont financés sur le titre VI du FNADT. Les crédits délégués se sont élevés à 83 millions en 2003, à 130 millions en 2004, et atteindront 135 millions en 2005. Les deux tiers du financement des contrats territoriaux sont assurés par d'autres ministères que celui de l'aménagement du territoire.

Il a été question, à plusieurs reprises, des structures. L'IHEAT va prendre une nouvelle dimension européenne car il est nécessaire d'inscrire notre politique d'aménagement du territoire dans un cadre plus large. L'État y est partenaire de collectivités territoriales et d'entreprises privées, lesquelles ont d'ailleurs pris l'initiative. Le budget, qui était auparavant de 545 000 € et pris en charge intégralement par la DATAR, sera de 500 000 €, la part de l'État atteignant au maximum 120 000 €. L'initiative de créer un observatoire du territoire a été prise au CIADT du 13 décembre 2002 afin de répondre aux besoins de cohérence et de transparence dans le cadre de la décentralisation. En effet, si de nombreux organismes publics rassemblaient les données, on manquait d'un lieu de synthèse et il n'y avait pas de mutualisation des méthodes. L'observatoire élaborera des synthèses d'informations, assurera la cohérence entre les dispositifs existants et favorisera le dialogue ainsi que la mutualisation des méthodes employées. Il ne s'agit pas d'une structure en plus : le travail sera assuré par quatre personnes qui sont déjà employées par la DATAR, et le budget pour l'informatique et les études sera dégagé sur les moyens de fonctionnement courant de la DATAR.

M. Brottes a posé une question sur les commissaires de massif. Il n'y a pas de changement : leur statut et leurs missions ont été maintenus et renforcés par le décret de janvier 2004.

Le service public a fait l'objet de beaucoup d'interventions. Comme je l'ai dit, nous concentrerons l'effort sur les maisons de service public, grâce au FNADT, et avec l'aide du ministère de l'Intérieur. Lors de la discussion de la loi relative au développement des territoires ruraux, et à propos de l'expérimentation menée dans différents départements, il a notamment été question du rôle du préfet, de la polyvalence d'accueil dans les maisons de service public et du traitement à distance des dossiers. Le service public ne peut être figé, mais doit s'adapter aux nouveaux moyens, ainsi qu'aux besoins nouveaux des usagers, qui sont également des contribuables.

Madame Pérol-Dumont a évoqué une conception large du service public. En milieu rural, elle peut l'être effectivement. Ainsi j'étais en visite dans son département la semaine dernière, et le représentant du conseil général m'a demandé à avoir un gendarme de plus pour la nouvelle communauté de brigades. Les expérimentations qui se poursuivent dans quatre départements montrent que les réalités locales peuvent parfois conduire à une action au niveau national, mais qu'elles doivent aussi être prises en compte dans leur spécificité.

M. le Président de la commission des affaires économiques - Je suis favorable à l'Europe et ne vois pas d'inconvénient, au contraire, à ce que le Portugal ou l'Espagne bénéficient des fonds européens. Mais 2006 sera une année de rupture. Les territoires français ont leur spécificité, par exemple une faible densité qui les fait classer en « intermédiaires ». Il n'est pas normal, à mes yeux, que l'on ne puisse obtenir, en dépit de cette spécificité, le maintien d'une partie des aides comme celles qui vont disparaître avec les zonages de la PAT. A force de supprimer des moyens d'action, et même si l'on renforce les ZRR et les ZRU, que va-t-il rester de notre politique d'aménagement du territoire ? La discrimination positive est un instrument utile. Que l'égalité des chances passe par l'inégalité du traitement est un élément fondateur de l'aménagement du territoire. Y a-t-il une chance que la spécificité française soit mieux préservée au niveau européen qu'elle ne l'est aujourd'hui ?

Il s'agit là, je le sais, d'une discussion difficile pour vous, Monsieur le ministre. Mais je suis vraiment inquiet de voir disparaître certains instruments de l'aménagement du territoire.

M. le Ministre - La France se caractérise par trois spécificités. D'abord elle est un pays à faible densité moyenne de population. Ensuite toute l'Europe, au moins celle de l'Ouest, a besoin d'elle car elle est un pays de transit. Enfin, elle est marquée par de forts contrastes régionaux, autrement dit par une fracture territoriale. Tout cela, l'Europe ne peut pas l'ignorer. Les négociations, à Bruxelles, sont ardues. Nous déployons une extrême vigilance pour que l'Europe tienne concrètement compte de nos trois spécificités.

Monsieur le Président Ollier, la notion d'« État moteur » convient bien au ministère des transports et de l'aménagement du territoire ! Mais ce rôle moteur doit s'exercer dans le respect du principe de subsidiarité applicable aux collectivités, afin que le génie local puisse pleinement s'exprimer. L'AFITF joue elle aussi un rôle moteur, puisque 7,5 à 8 milliards seront mobilisés d'ici 2012 pour contribuer au financement de grandes infrastructures. Enfin, dans d'autres très grands projets comme Aéroconstellation, ou le désensablement de la baie du Mont-Saint-Michel, l'État sera là encore moteur. Pour les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence, parlons plutôt d'État incitateur, le moteur intervenant, en revanche, partout où sévit la fracture territoriale. Si l'État n'agit pas sur ce plan, qui le fera ?

*

Mercredi 3 novembre 2004

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

Après l'audition de M. Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et de M. Frédéric de Saint Sernin, secrétaire d'État à l'aménagement du territoire *(voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 3 novembre 2004)*, lors de la réunion de la Commission élargie, **la Commission a examiné les crédits de l'aménagement du territoire**.

À l'état B, la Commission a, en premier lieu, examiné un amendement présenté par **M. Louis Giscard d'Estaing**, Rapporteur spécial, visant à réduire les mesures nouvelles du titre III de 30.000 euros, cet amendement s'imputant sur le chapitre 37-30 article 20 du budget de l'aménagement du territoire. Le décret du 7 septembre 2004 a créé pour une durée de six ans un observatoire des territoires placé auprès du ministre chargé de l'aménagement du territoire. Cet organisme est redondant avec le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT) et l'action menée par la DATAR. Cet organisme est censé fonctionner à coût constant. Or, le décret prévoit le remboursement des frais de déplacement et de séjour des membres de cet observatoire. Cet amendement vise donc à souligner que cet organisme doit avoir un coût nul.

M. Augustin Bonrepaux a rappelé que le projet de budget pour 2005 prévoit de baisser les crédits de la prime d'aménagement du territoire. Ceux-ci étaient de 43 millions d'euros en 2003 et devraient représenter 38 millions d'euros en 2005. Les crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) connaissent aussi une baisse et les fonds structurels européens sont épuisés à cause de leur utilisation par l'État pour compenser son propre désengagement financier dans l'exécution des contrats de plan État-régions. Le ministre n'a répondu à aucune des questions posées. Une nouvelle réduction des crédits ne peut donc être votée. C'est pourquoi M. Augustin Bonrepaux a précisé qu'il voterait contre cet amendement.

La Commission a alors *adopté* cet amendement et les crédits du titre III du budget de l'aménagement du territoire, ainsi modifié.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Louis Giscard d'Estaing**, Rapporteur spécial, visant à réduire les mesures nouvelles du titre IV de 125.000 euros. La réduction de crédits s'impute sur le chapitre 44-10. L'Institut des Hautes études de développement et

d'aménagement du territoire (IHEDAT) avait été supprimé par la Commission des finances lors du débat budgétaire sur la loi de finances initiale pour 2003. Il est aujourd'hui prévu de le réinstaller, en intégrant les thématiques européennes. L'Institut devient donc l'Institut des Hautes études en aménagement et développement des territoires européens (IHEDATE). Il sera constitué en association loi de 1901 et organisé autour de quatre collèges : État et établissements publics, collectivités territoriales, entreprises privées et auditeurs. Il est prévu que le budget prévisionnel de 500.000 euros soit assuré à parts égales par les quatre collèges. On peut noter que cette réinstallation prend en compte les remarques de la Commission des finances, en prévoyant d'autres financements. Par ailleurs, la dimension européenne est intéressante mais aucun partenariat avec des organismes européens n'est prévu. Cependant la part de l'État ne doit pas faire l'objet d'une dotation budgétaire mais prendre la forme de prestations intellectuelles et d'organisation assurées, à coût constant, par les services de la DATAR. C'est pourquoi il est proposé de réduire de 125.000 euros les crédits du FNADT. Cet amendement est un amendement d'appel visant à rappeler que cette réinstallation doit se faire à coût constant.

M. François Scellier a souligné que dans la quête de suppressions d'organismes onéreux, il serait peut-être opportun de supprimer la DATAR.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que la Commission des finances devait avoir pour objectif d'éviter un empilement des structures au sein de l'État, à la fois coûteux et incompréhensible pour le citoyen et l'élu local. La création de ces organismes peut prendre des formes nouvelles comme celles des fondations. Les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur les organismes d'évaluation et de prospective économique a proposé des réformes intéressantes comme celles du rapprochement du Commissariat du Plan et de la DATAR.

La Commission a *adopté* cet amendement, et le titre IV ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté à l'état C, les crédits du budget de l'aménagement du territoire figurant au titre VI.

Suivant l'**avis favorable du Rapporteur spécial**, la Commission a donc *adopté* les crédits de l'aménagement du territoire.

* *
*

Mercredi 3 novembre 2004

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président,
de M. Yves Deniaud, président d'âge,
puis de M. Michel Bouvard, vice-président

La Commission a tout d'abord examiné, sur le rapport de **M. Hervé Mariton,** Rapporteur spécial, les crédits de l'**Équipement et des transports terrestres** et du compte spécial du Trésor n° 904-21.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, a indiqué que le projet de budget de l'Équipement et des transports terrestres pour 2005 s'élevait à 12,47 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 4,1 %. Plusieurs mesures expliquent cette baisse, à commencer par la modification du périmètre budgétaire induite par la mise en place de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Pour autant, le budget des Transports porte la marque des efforts rendus nécessaires par la situation des finances publiques. Si le taux de réponse au questionnaire budgétaire est satisfaisant, on regrettera cependant la qualité inégale des réponses, en particulier celles qui concernent les enjeux budgétaires pour 2005. La mise en place de la LOLF apparaît globalement satisfaisante, notamment grâce au dialogue fructueux que la Commission des finances a établi avec le ministère de l'Équipement lors de la préparation de la maquette. Les crédits de l'Équipement et des transports terrestres se répartissent au sein de 9 programmes et de 33 actions, regroupés à l'intérieur d'une mission ministérielle et de trois missions interministérielles. La qualité des 33 objectifs et des 67 indicateurs de résultat n'est pas toujours satisfaisante. Parallèlement à la mise en place de la LOLF, la stratégie ministérielle de réforme se traduira par une réorganisation de grande ampleur des structures administratives. L'organigramme du ministère, au niveau central comme à l'échelon déconcentré, devrait ainsi mieux refléter la multimodalité, à travers le rassemblement de certaines fonctions et la constitution de directions générales.

Les dépenses de personnel s'inscrivent en baisse de 4 % par rapport à 2004 et devraient atteindre 3,49 milliards d'euros l'an prochain. Les effectifs passeront de 97.298 à 95.843 postes, soit une diminution de 1.437 emplois budgétaires en un an. 1.725 emplois devraient être supprimés en 2005, parmi lesquels 470 emplois d'ouvriers des parcs et ateliers et 588 emplois d'agents d'exploitation des travaux publics de l'État. Il s'agit d'un effort véritable, à la différence de la diminution annoncée de 750 postes budgétaires en 2003 qui avait, en réalité, été neutralisée par une réduction comparable de la vacance d'emploi. La mise en place de l'AFITF interviendra dès que le décret portant création de l'agence aura été publié. On peut regretter que cette création

intervienne par voie réglementaire, alors qu'il s'agit d'un enjeu de dimension nationale, mobilisant des ressources publiques pérennes, engageant la responsabilité de l'État sur plusieurs années et aboutissant à créer une catégorie particulière d'établissement public. L'article 41 du projet de loi de finances prévoit d'affecter à cette agence la redevance d'occupation du domaine public routier et le produit des dividendes des participations détenues par l'État et ses établissements publics dans le capital des sociétés d'autoroute. Le budget de l'AFITF devrait être de 635 millions d'euros en 2005, y compris une dotation en capital de l'ordre de 200 millions d'euros. Cette dernière source de financement n'est pas explicitement mentionnée dans le projet de loi de finances. De plus, il semble que l'agence soit autorisée à s'endetter dans la limite d'un plafond fixé en loi de finances, sous une forme juridique encore imprécise. Au total, le projet de décret portant création de l'agence aura donné lieu à de nombreux échanges, au sein de l'administration comme avec le Conseil d'État, en particulier s'agissant de la composition du conseil d'administration où devrait – en fin de compte – être présents deux parlementaires. Les projets qui bénéficieront des financement de l'AFITF sont ceux arrêtés par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre 2003, dans le cadre de la planification des infrastructures de transport à horizon 2025. Seuls 30 % des moyens devraient être consacrés à des investissements routiers, le reste bénéficiant aux projets ferroviaires, maritimes et fluviaux.

S'agissant des transports collectifs, le projet de loi de finances confirme le désengagement de l'État et le transfert de la responsabilité financière sur les collectivités locales. Aucune autorisation de programme n'est désormais inscrite sur les chapitres budgétaires consacrés aux plans de déplacements urbains et aux subventions pour les transports collectifs en site propre. La décision de l'État s'est accompagnée d'une offre de prêts à taux réduits et sur longues durées de la Caisse des dépôts et consignations et de DEXIA Crédit Local. De plus, alors que le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) sera décentralisé le 1er juillet prochain, la contribution de l'État aux transports collectifs dans cette région s'inscrit en hausse par rapport à 2004 pour atteindre 787,87 millions d'euros l'an prochain.

Une attention particulière a été portée au suivi de la mise en œuvre des recommandations de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement du système ferroviaire, qui a rendu ses conclusions en juillet dernier. Un positionnement écrit des principaux acteurs du monde ferroviaire a été demandé sur les recommandations de la MEC. Si le Président de RFF a indiqué sa position par écrit, le Président de la SNCF ne l'a fait que lors de son audition par le Rapporteur spécial. Quant à la réponse du ministère, elle n'a toujours pas été transmise. Il est regrettable que la résolution des conflits liés à la répartition des actifs entre la SNCF et Réseau ferré de France (RFF) soit à

nouveau différée, alors que l'État et les entreprises ferroviaires s'étaient engagés à achever cette répartition avant le 31 octobre 2004. Il semble désormais que le processus soit repoussé au printemps prochain et ne puisse concerner qu'une partie seulement des actifs contestés. On peut se réjouir de ce que le Gouvernement accepte, au travers d'une réforme de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), de mettre en œuvre certaines des préconisations de la MEC destinées à rénover les relations entre RFF et la SNCF et à anticiper sur les modifications du contexte concurrentiel en Europe. Cette réforme pourrait intervenir fin 2005. Enfin, en matière d'entretien et d'amélioration du réseau ferroviaire, l'inscription de 900 millions d'euros de crédits de paiement en 2005 pour les travaux de régénération, là où la loi de finances pour 2004 ne prévoyait que 675 millions d'euros, est un signe positif. Pour autant, l'effort reste insuffisant, la MEC ayant estimé l'effort nécessaire à 1,1 milliard d'euros.

En ce qui concerne le réseau routier national, le projet de budget diminue de 2,4 % à structure constante, étant entendu que 87 millions d'euros viendront financer des projets d'infrastructures routières sur le budget de l'AFITF en 2005 et que de nombreuses modifications de nomenclature affectent le périmètre des crédits routiers inscrits au ministère de l'Équipement. Alors que la mise en œuvre des transferts de décentralisation se prépare, il est rassurant de constater que le projet de budget ne marque pas de désengagement de l'État en 2005. Le total des emplois à transférer aux collectivités territoriales aux termes de la loi sur les libertés et responsabilités locales devrait s'élever à 30.000 environ, les parties de service des directions départementales de l'équipement (DDE) transférées l'an prochain ne concerneraient que 7.000 agents. En tout état de cause, le Gouvernement garantit un transfert de crédits équivalent aux collectivités concernées, en particulier au niveau des crédits d'entretien. La dotation générale de décentralisation sera majorée et le ministère de l'Équipement a mis en place une indemnité exceptionnelle de mobilité, qui a vocation à être servie aux agents dont le lieu de travail serait déplacé. Dans le domaine autoroutier, une valorisation du capital des sociétés concessionnaires est envisageable, au vu des résultats très positifs de l'opération menée sur les Autoroutes du Sud de la France (ASF). Un choix possible serait d'affecter tout ou partie du produit de ces éventuelles cessions à l'AFITF. Le principe d'une augmentation du capital de la SAPRR et de la SANEF est désormais acquis. Reste à mener l'opération à son terme. La sécurité routière demeure une priorité, qui s'exprime bien au-delà des seuls crédits budgétaires. En 2005, 116,81 millions d'euros seront consacrés à des actions de lutte contre l'insécurité routière, soit une progression des crédits de paiement de 35 % en trois ans. La question de la destination du produit des amendes engendrées par le déploiement du contrôle-sanction automatisé se posera après 2006. Jusqu'à cette date, les recettes générées par les radars

automatiques continueront d'être affectées au budget de l'État, chargé de financer la mise en place de ces équipements. Le délégué interministériel à la sécurité routière a confirmé qu'un travail était en cours pour garantir la rétrocession de ces recettes aux collectivités locales, tout en permettant une affectation du produit des amendes à des dépenses de sécurité routière. Le secteur des voies navigables est marqué par la signature du contrat d'objectifs et de moyens entre Voies navigables de France (VNF) et l'État pour la période 2005-2008, contrat dans lequel l'État s'engage sur une dotation annuelle de 50 millions d'euros. L'AFIFT permettra, pour sa part, le lancement des avant-projets du canal Seine-Nord et de l'écluse fluviale du port du Havre, ainsi que le financement du projet Fos 2XL au port de Marseille.

Enfin, on ne peut que déplorer le fait que le Gouvernement n'ait toujours pas remis le rapport annuel sur l'utilisation du produit des amendes, prévu par l'article 10 de la loi sur la violence routière. Cet article avait été introduit par un amendement du Rapporteur spécial, adopté contre l'avis du Gouvernement. De la même manière, il n'est pas acceptable que le Gouvernement n'ait jamais déposé le rapport sur les deux fonds de financement des transports intermodaux que le Parlement avait demandé au Gouvernement, en votant l'article 128 de la loi de finances initiale pour 2003. Même si ce dernier rapport est aujourd'hui devenu sans objet, il n'est pas normal que le Gouvernement ne respecte pas la loi, dans une matière où l'initiative parlementaire est déjà assez largement contrainte.

M. Alain Rodet a souligné que le réseau ferroviaire connaissait d'importants besoins de maintenance qui doivent faire l'objet de dotations substantielles. La répartition des compétences entre RFF et la SNCF est peut-être une source de dilution des responsabilités susceptible d'être une entrave à l'activité ferroviaire. Le changement de périmètre des crédits du titre V ne suffit pas à expliquer l'inquiétante régression des crédits d'équipement routier pour 2005.

M. Michel Bouvard a demandé au Rapporteur spécial si le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) figurait au sein du programme « Passifs financiers ferroviaires » qui devrait retracer les crédits de désendettement de la SNCF et de RFF. L'AFITF a été créée par voie réglementaire, en s'appuyant sur la disposition législative créant les fonds de financement intermodaux. Au-delà de cette méthode qui semble peu orthodoxe, il est crucial que les parlementaires soient représentés au sein de l'Agence. Compte tenu de l'importance des crédits concernés, il est anormal qu'il ait fallu une pression des élus locaux pour que cette représentation soit assurée. L'an dernier, un amendement avait été déposé, contre l'avis du Gouvernement, sur la question de l'affectation du produit des amendes à l'achat de radars, affectation qui nuit au principe de l'universalité budgétaire. Si le rapport qui a été demandé

à ce sujet n'était pas rendu, la situation serait encore plus choquante. Sur les 23.000 amendes qui ont été dressées dans le tunnel du Fréjus, 13.000 concernent des véhicules immatriculés à l'étranger. Or le produit de telles amendes n'est pas mis en recouvrement. Cette situation est d'autant plus inadmissible que les pays frontaliers disposent eux, à l'instar de la Suisse, d'un efficace système de recouvrement auprès des étrangers.

Il convient d'obtenir du Gouvernement plus de précisions sur le nombre de postes vacants au sein des directions départementales de l'équipement (DDE). En effet, ces emplois seront transférés aux départements le 1er janvier 2006. Si un grand nombre de ceux-ci n'est pas pourvu, les conseils généraux devront faire face à d'importantes difficultés de fonctionnement. Cette attitude désinvolte de l'État peut également être illustrée par la démarche d'identification des itinéraires routiers dangereux. En effet, l'État consacre 6 millions d'euros supplémentaires pour identifier ces problèmes, mais ce sont les collectivités territoriales qui, après le transfert de ces routes, devront assumer le coût des aménagements nécessaires.

Après avoir rappelé que 70 % des interventions de l'AFITF seront consacrées à des investissements non routiers, **le Président Pierre Méhaignerie** a souhaité savoir quel montant moyen annuel de financement devrait être consacré au ferroviaire.

En réponse aux différents intervenants, **M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial**, a apporté les précisions suivantes :

– la distinction entre la SNCF et RFF est rendue nécessaire par la réglementation communautaire. De plus, elle permet de clarifier les rôles des différents acteurs. Les retards observés sur la régénération des voies ne sont pas liés à ce découpage, qui permet au contraire d'accroître la transparence, ne serait-ce que parce que les désaccords entre les acteurs sont désormais publics ;

– la baisse des crédits routiers n'est qu'apparente puisque l'AFITF prendra en charge certaines dépenses ;

– la SNCF a défini une « charte de service public ». Ce document, qui devait demeurer interne, a pourtant fait l'objet d'une campagne publicitaire d'un million d'euros. La SNCF estime que sa mission de service public recouvre les prestations assurées dans le cadre d'un conventionnement (TER ou tarifs sociaux) et, qu'à l'inverse, s'il n'existe aucune convention, il ne s'agit pas d'un service public. Cette définition pose la question du financement des transports interrégionaux ;

– le SAAD figure dans le programme « Passifs financiers ferroviaires » mais les indicateurs sont totalement inadaptés puisqu'ils se contentent d'évaluer le montant de la dette ;

– la loi n’a pas affecté une partie du produit des amendes à l’achat de radars mais a, plus subtilement, prévu que l’achat des radars serait assumé par le produit des amendes. Cette rédaction est donc totalement muette sur l’affectation des surplus d’amendes ;

– les radars automatiques se sont révélés totalement inadaptés aux véhicules étrangers, pour lesquels il n’existe pas de modalités de recouvrement adaptées, ainsi qu’aux poids lourds puisque les limitations de vitesse spécifiques qui leurs sont appliquées ne sont pas prises en compte par ces machines ;

– le but de l’AFITF est de couvrir jusqu’en 2012 les 7,5 milliards d’euros que l’État doit engager en vertu des décisions prises par le CIADT de décembre 2003. Cependant, le montant des dividendes des sociétés autoroutières sera probablement faible pendant les premières années. Il faut donc s’interroger sur les capacités de l’AFITF à s’endetter pour couvrir ses engagements durant cette phase.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité connaître le rythme annuel optimal d’interventions en faveur du ferroviaire.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, a indiqué que 225 millions d’euros supplémentaires devraient être consacrés à la régénération des voies. La capacité de l’AFITF d’injecter environ 400 millions d’euros par an dans le ferroviaire permettra de conduire plusieurs projets de ligne à grande vitesse chaque année.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement présenté par **M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial**, demandant au Gouvernement de remettre, chaque année, au Parlement un rapport sur le financement et le fonctionnement de l’AFITF. Il faut, en effet, que les parlementaires soient pleinement informés du niveau des engagements de l’Agence.

La Commission a ensuite examiné deux amendements présentés par **M. Jean-Pierre Gorges**, le premier tendant à permettre aux agglomérations ayant une population comprise entre 80.000 et 100.000 habitants d’appliquer un taux de versement-transport de 1 % et le second visant à permettre aux communautés de communes et aux communautés d’agglomérations de majorer ce versement dans la limite de 0,3 % et non de seulement 0,05 %. Leur auteur a souligné que les agglomérations dont la population est comprise entre 10.000 et 100.000 habitants ne peuvent percevoir qu’un versement-transport limité à 0,6 %. Or, cette catégorie de collectivités est particulièrement hétérogène. Il convient donc de moduler ce plafond pour que les agglomérations de plus de 80.000 habitants puissent fixer le taux du versement de transport à 1 %, à l’instar de celles de plus de 100.000 habitants.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, a observé que ces amendements aboutissent à augmenter le niveau des prélèvements obligatoires.

M. Jean-Pierre Gorges a précisé que le financement des transports, s'il ne pouvait être assumé totalement par le produit du versement-transport, l'était, en pratique, par la ressource principale des agglomérations, c'est-à-dire la taxe professionnelle. En conséquence, une augmentation du versement-transport devrait permettre d'abaisser corrélativement le niveau de la taxe professionnelle.

Le Président Pierre Méhaignerie a observé que les entreprises étaient particulièrement sensibles aux prélèvements qu'elles doivent acquitter, et, ce, d'autant plus qu'il est pratiqué un rattrapage du niveau du SMIC.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé que le plafond du versement de transport avait été augmenté l'an dernier en Île-de-France et que ses modalités avaient été assouplies en province. Cette expérience a permis de vérifier que les entreprises sont opposées à l'augmentation du versement-transport. Cependant, il est également vrai que si ce niveau est insuffisant, les agglomérations devront financer les prestations de transport par leur principale recette qu'est la taxe professionnelle. Il faut donc faire preuve de pédagogie à l'égard des entreprises.

M. Jean-Pierre Gorges a souligné que puisque le niveau de taxe professionnelle permet d'assurer l'équilibre des budgets des agglomérations, une augmentation du versement-transport devrait automatiquement entraîner une baisse de la taxe professionnelle. Il est vrai qu'il faut que les EPCI s'engagent à mettre en œuvre cette baisse.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a indiqué que ce raisonnement n'était valable que si l'écrasante majorité des agglomérations de 80.000 à 100.000 habitants appliquait une taxe professionnelle unique, ce qu'il convient, préalablement, de vérifier.

M. Richard Mallié a souligné qu'il était rare que certains impôts baissent quand d'autres augmentent. En outre, les collectivités territoriales employant neuf agents ou plus sont également assujetties au versement-transport.

M Jean-Pierre Gorges a alors *retiré* ses deux amendements.

Après que **M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial**, eut formulé un avis favorable sur l'évolution des crédits du compte spécial du Trésor n° 904-21, la Commission a *adopté* les crédits de l'Équipement et des transports terrestres.

*****

Puis la Commission a examiné les **crédits de la Recherche**, sur le rapport de M. Christian Cabal.

M. Christian Cabal, Rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que le mouvement d'inquiétude et de protestation qui a touché la communauté des chercheurs à la fin de l'année 2003 et au début de l'année 2004 avait conduit le Gouvernement à prendre des engagements en faveur d'un soutien accru à la recherche, et à annoncer la préparation d'une loi d'orientation et de programmation pour la recherche. Dans cette perspective, le Comité d'initiative a présenté des propositions, examinées lors des assises des États généraux de la Recherche, réunies la semaine dernière à Grenoble. C'est dans ce contexte qu'intervient la présente loi de finances, laquelle anticipe en quelque sorte le projet de loi d'orientation, qui sera présentée à la fin du premier semestre 2005.

Conformément aux engagements pris par le Premier Ministre, les moyens de la Recherche bénéficieront d'un milliard d'euros supplémentaire en 2005, ce qui représente une augmentation de plus de 10 % et place la Recherche au premier rang des priorités de l'action gouvernementale.

Cette somme est répartie également entre les trois priorités voulues par le Gouvernement : 356 millions d'euros supplémentaires constituent de nouveaux moyens pour le personnel et les laboratoires de la recherche publique, 350 millions d'euros constitueront la dotation de la nouvelle Agence nationale pour la recherche, et, enfin, 300 millions d'euros constitueront l'effort fiscal de l'État pour le soutien à l'innovation et à la recherche privée.

Le projet de BCRD s'établit à 9.285 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 4 %. Cette hausse représente la plus forte augmentation depuis dix ans. Le montant des autorisations de programme est de 3.787 millions d'euros, en augmentation de 3,7 %. Cette augmentation est d'autant plus significative qu'elle vient après deux années consécutives de faible croissance et de gels de crédits, suivis ou non d'annulations. Il est souhaitable qu'elle marque un nouveau départ après la stagnation de fait de ces deux dernières années, et permette aux établissements de surmonter les difficultés de gestion rencontrées, ainsi que, d'aborder le passage à la gestion selon la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Le projet de budget du ministère de la Recherche s'élève à 6.535 millions d'euros (+ 4,7 %). Le montant des autorisations de programme est de 2.449 millions d'euros, en hausse de près de 5%.

Les moyens des services, qui comportent les subventions de fonctionnement des EPST et représentent 45 % du budget de la recherche devraient s'élever à 2.977,86 millions d'euros, soit une hausse de 2 %. Les interventions publiques, qui comprennent les subventions aux EPIC ainsi que

des subventions aux instituts de recherche dans les sciences du vivant et les mathématiques devraient s'élever à 930,83 millions d'euros. Les investissements exécutés par l'État ne regroupent en 2005 que les crédits concernés par l'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances : ils devraient s'élever à 8 % des crédits du ministère.

Enfin, les subventions d'investissements accordées par l'État, c'est-à-dire les crédits affectés aux équipements moyens et lourds des laboratoires, aux grands instruments scientifiques, s'élèvent à 2.075,32 millions d'euros.

Les crédits sont affectés aux organismes de recherche pour un montant égal à 5.914,4 millions d'euros, tandis que 620,5 millions d'euros vont aux actions d'incitation et aux fonds d'intervention. Le budget permet un renforcement significatif des moyens des laboratoires des EPST, EPIC et de la recherche universitaire. En rupture avec les budgets précédents, les crédits de paiement inscrits pour les EPST bénéficient d'une forte croissance (802,5 millions d'euros soit + 31,6 %) qui se répartit à la fois sur les moyens affectés aux unités de recherche (+ 10 %) et sur les crédits d'investissement (+ 135,9 %) du fait de l'application stricte de l'échéancier théorique de couverture des AP. Le soutien de base aux unités augmente globalement de 10 % (soit + 8,7 millions d'euros).

Les trois principaux établissements de recherche voient leurs moyens croître significativement : le CNRS verra ses crédits de paiement augmenter de 35,7 % et sa dotation permettra le recrutement de 110 emplois contractuels sur des postes dits « d'accueil de haut niveau ». L'INRA bénéficiera d'une augmentation de ses crédits de paiement de 38,3 %. L'INSERM verra ses crédits de paiement augmenter de 22,2 %.

La mise en œuvre de la loi organique imposera le passage à une gestion des crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Or, de nombreux établissements de recherche connaissent actuellement un retard des crédits de paiement disponibles par rapport aux autorisations de programme ouvertes. Le projet de budget effectue en pratique un passage anticipé aux dotations globalisées en ajustant le niveau des crédits de paiement sur celui des autorisations de programme.

Les crédits de paiement de la recherche universitaire augmentent de 13,5 %.

La hausse des crédits permettra d'accroître l'emploi scientifique en 2005. La décision du Gouvernement de rétablir en loi de finances rectificative pour 2004 les 550 postes de titulaires, transformés en postes de contractuels par la loi de finances pour 2004, a permis d'assurer une campagne de recrutements satisfaisante. En 2005, tous les emplois statutaires sont

préservés. Tous les départs seront donc remplacés. De plus, le ministère de la Recherche a maintenu 235 des 550 possibilités de recrutements contractuels ouvertes par la loi de finances et qui s'ajouteront donc aux premiers.

En outre, 200 postes d'accueil de chercheurs étrangers de haut niveau seront créés dans les EPST, mesure vivement souhaitée par les laboratoires pour renforcer leur attractivité dans un contexte international. La dotation budgétaire de 37.000 euros par poste, pour un coût total de 60.000 euros, devrait permettre d'attirer des scientifiques de bon niveau, qui peuvent d'ailleurs être des chercheurs français expatriés qui reviennent travailler en France, comme le montrent les recrutements en cours.

La recherche universitaire bénéficiera de 1.000 emplois supplémentaires dont 245 professeurs, 455 maîtres de conférences et 150 personnels ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvrier et de services (IATOS). Le recrutement de 150 attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) figure aussi dans le présent projet.

Des efforts sont faits en faveur de la formation des jeunes chercheurs. Des crédits sont prévus pour revaloriser les allocations de recherche, pour l'accueil de chercheurs post-doctorants et pour financer la mise en place de 40 nouvelles conventions CIFRE, portant ainsi le dispositif à 1.200 conventions par an.

Outre le renforcement des moyens de la recherche, le Gouvernement manifeste deux autres priorités à travers ce budget.

Il s'agit d'abord d'encourager le lancement de projets de recherche sur des thématiques jugées prioritaires. Ce sera le rôle de l'Agence nationale pour la recherche, qui doit être créée par la future loi de programmation pour la recherche, mais commencer ses activités dès le 1er janvier 2005 sous la forme juridique d'un GIP. Elle recevra pour 2005 un apport en capital de 350 millions d'euros, prélevés sur le chapitre créé spécialement à cet effet du compte d'affectation spéciale de cession de titres, parts et droits de société, alimenté par les privatisations de l'État. Cet apport sera complété par les crédits non consommés destinés aux fondations pour la recherche (environ 100 millions d'euros à ce jour). C'est notamment grâce à l'action de cette agence que l'on peut espérer porter l'effort de recherche national à 3 % du PIB en 2010.

Des pôles de compétitivité seront créés, afin d'encourager le regroupement d'établissements d'enseignement supérieur, de laboratoires de recherche publics et privés et d'entreprises innovantes dans des pôles de haute technologie. Un appel à propositions labellisera, début 2005, une première série de pôles dont les pouvoirs publics soutiendront activement le développement. Les entreprises qui y participeront bénéficieront d'exonérations d'impôt ainsi

que d'allégements de cotisations sociales patronales. 30 millions d'euros sont inscrits au budget à cette fin.

L'effort entrepris en faveur de l'innovation et de la recherche privée est maintenu grâce à un effort fiscal de 300 millions d'euros. Le statut de « jeune entreprise innovante » a connu un réel succès, aussi les moyens budgétaires consacrés au dispositif seront augmentés de 40%, soit 10 millions d'euros supplémentaires. Le champ d'application du crédit d'impôt recherche a été élargi en 2004 : 235 millions d'euros sont prévus pour faire face à cet élargissement. Enfin, la création d'un nouveau contrat d'assurance-vie orienté vers le financement de l'innovation est prévue, qui permettra d'affecter une part des flux financiers de ces contrats à l'innovation.

La mise en œuvre de la loi organique progresse, notamment avec une expérimentation de globalisation des crédits entrant dans le périmètre du programme 6 « Orientation et pilotage de la recherche » de la mission interministérielle, exception faite des crédits de rémunération des personnels de l'administration centrale. L'expérimentation portera sur environ 8,5 % des crédits de la section budgétaire « recherche ».

La définition d'indicateurs de performance pertinents apparaît particulièrement difficile pour la recherche. Le choix des indicateurs proposés par le ministère apparaît assez classique pour nombre d'entre eux. Ainsi, plusieurs programmes se voient affecter des indicateurs quantitatifs basés sur le nombre de publications et l'indice de citation à deux ans pour mesurer la production et l'impact de la recherche, sur le nombre de brevets déposés ou demandés, de licences signées, de contrats industriels, pour mesurer l'efficacité de la valorisation. La participation à l'espace européen est également mesurée, de façon habituelle, par le taux de participation des laboratoires nationaux aux appels à proposition du PCRE, au taux de succès des participations et au taux de coordination de projets de recherche.

Les indicateurs du programme 6 de soutien sont plus originaux : ils visent à mesurer l'attractivité et la compétitivité de la recherche française : part des crédits mais aussi proportion d'allocations de recherche, de conventions Cifre attribuées dans chaque domaine prioritaire de recherche. Des indicateurs d'insertion des chercheurs sont également prévus : proportion de doctorants soutenant leur thèse, proportion de chercheurs insérés professionnellement six mois après la thèse ou la convention avec l'entreprise dans le cas des techniciens de l'ANVAR.

La mesure du dynamisme et de la réactivité de la recherche publique sera prise au regard du taux de renouvellement des unités de recherche, qui paraît constituer un bon indicateur, et de la réactivité scientifique des établissements du programme concerné, mesurée seulement, semble-t-il par

la part des publications des établissements dans les domaines stratégiques (sciences du vivant et nanotechnologies), ce qui semble un peu réducteur.

M. Hervé Novelli a félicité le Rapporteur spécial pour l'organisation du colloque sur la recherche. La création de l'ANR pose une question de méthode d'ordre parlementaire. Le ministre a annoncé que l'ANR serait créée officiellement au deuxième semestre 2005, alors qu'elle sera déjà en fonctionnement depuis le 1er janvier sans autorisation parlementaire. Ce calendrier empêchera la représentation nationale d'apporter sa pierre à son organisation et son mode de fonctionnement. En effet l'ANR prendrait le bon chemin si elle devenait un organisme permettant à la puissance publique de donner des orientations fortes en matière de recherche. Mais elle ne servirait à rien si elle devenait le refuge des organismes de recherche qui s'orienteraient eux-mêmes… Le Gouvernement n'est pas clair sur cette question et un débat parlementaire pourrait utilement l'éclairer.

M. Richard Maillé a demandé quelle structure on supprimait en regard de la création de l'ANR. Il a demandé pourquoi l'OPE de la SAGEM et de la SNECMA pouvait rapporter de l'argent à l'État, ce à quoi **le Rapporteur spécial** a répondu que cela provenait d'une soulte commune de 900 millions d'euros.

M. Charles de Courson a déclaré continuer son inventaire des « farces et attrapes » budgétaires, à savoir la liste des dispositifs qui font croire que l'on fait croître la dépense publique en faisant croire qu'on ne la fait pas croître : défense avec l'OPEX (500 millions d'euros), solidarité avec l'AME, agriculture avec 1,4 milliard d'euros de déficit en 2005, télécommunications avec 120 millions d'euros d'exonérations... L'annonce faite d'augmenter le budget de la recherche de 1 milliard d'euros en 2005 se décompose en 356 millions dans le budget, 350 millions pour la nouvelle ANR et 300 millions d'effort fiscal. L'ANR, qui n'aura sans doute aucune fonction d'orientation de la recherche, recevra hors budget 350 millions d'euros provenant de cessions d'actifs à la suite de privatisations. Les « faux nez » abondent : on prélève 150 millions d'euros sur le reliquat des fondations de recherche, 300 millions d'effort fiscal de l'État, 235 millions du crédit d'impôt recherche, 10 millions pour les jeunes entreprises innovantes, 30 millions pour les pôles de compétitivité, 15 millions pour les FCPI… On veut faire croire qu'on est rigoureux alors qu'on ne l'est pas. Cette spirale infernale obligera à augmenter le budget de 2 milliards d'euros en 2006 et de 3 milliards en 2007, mais ces augmentations seront-elles aussi alimentées par les recettes de cessions d'actifs ? Il s'agit d'un vrai problème pour le Gouvernement et la majorité qui le soutient, et on ne pourra pas continuer à tirer des traites en bois, sinon en allant dans le mur !

M. Alain Rodet s'est inquiété de la création de l'ANR qui entraverait l'action de l'État en dévitalisant les services du ministère de la recherche et des instituts de recherche. Il a demandé si l'ANR interviendrait dans le financement des pôles de compétitivité.

M. Gérard Bapt s'est inquiété de l'empilement des structures de santé avec la création d'un GIP comme l'ANR, après l'INCA dans la lutte contre le cancer et l'institut chargé du recueil des données de santé.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a noté que certains pays créaient des agences mais diminuaient les effectifs de leurs ministères, alors qu'en France on crée sans jamais diminuer les effectifs. Il a demandé au Rapporteur si la création de l'ANR allait simplifier ou complexifier les mécanismes de financement de la recherche.

En réponse, **le Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

– la forme juridique, l'organisation et les missions de l'Agence nationale pour la recherche seront fixées lors de l'examen d'un projet de loi *ad hoc* qui devrait être présenté vers la fin du premier semestre de 2005 au Parlement. L'objectif premier de cette agence consiste à dégager les moyens destinés à financer les programmes de recherche que les laboratoires existants (INSERM, INRA, CNRS) n'engageraient pas d'eux-mêmes. Par exemple, c'est en raison de l'absence d'investissement des grands laboratoires français dans le champ des biotechnologies ou des nouvelles technologies de l'information et de la communication que notre pays a pris un retard important par rapport au Royaume-Uni, à l'Allemagne, aux États-Unis ou au Japon, qui ont su mener une politique volontariste dans ces domaines en dégageant les crédits nécessaires. Il s'agit de pallier des lacunes telles que celles constatées à l'occasion de la canicule de l'été 2003 : seul un petit laboratoire marseillais travaillait alors sur les effets de l'hyperthermie, quand des dizaines de laboratoires plus importants dépensaient plusieurs centaines de milliers d'euros en recherche sur l'ozone, qui ne présente pas de risques mortels pour la santé humaine. Dans la lignée de la création par M. Claude Allègre, en 1999, du Fonds national de la science, l'Agence, structure neutre et impartiale, qui comprendra notamment des personnalités scientifiques de renommée internationale, regroupera ledit fonds national, le Fonds de la recherche technologique et le Fonds des priorités de recherche et proposera des thèmes de travail. Elle sera dotée de 150 millions d'euros issus des recettes de privatisation. D'éventuelles recettes complémentaires pourront lui être affectées à l'occasion du débat parlementaire de l'an prochain ;

– il était nécessaire d'accélérer le financement des projets prioritaires, sans quoi 2005 risquait d'être une année perdue. C'est pourquoi la

création d'un GIP au 1er janvier prochain a été décidée, permettant ainsi, entre autres, le financement du « plan cancer » ou de projets dans le domaine des biotechnologies ;

– les grands laboratoires ne seront pas les seuls concernés. Les grandes entreprises sont également susceptibles de répondre aux appels à projets ;

– la cession de la participation de l'État dans la SNECMA représentera une recette de 890 millions d'euros pour le budget général ;

– le Conseil national pour la recherche scientifique et technologique sera supprimé à l'occasion de la création de l'Agence. Une structure disparaît donc. Quant aux personnels chargés d'exercer la tutelle de l'État sur l'Agence, il s'agira des actuels agents de la direction de la Recherche ;

– s'agissant du crédit d'impôt recherche, il est encore difficile de savoir si le milliard d'euros initialement envisagé va être atteint. Suite à la réforme votée l'an dernier, la progression du dispositif est très sensible, en valeur et en volume. De même, les dispositions spécifiques aux FCPI et aux jeunes entreprises innovantes donnent toute satisfaction. Une future réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune apportera peut-être un nouveau complément ;

– l'Agence sera certes un GIP de plus, mais cette solution présentait l'avantage de la simplicité et de la souplesse ;

– le rapport du sénateur Pierre Laffitte relatif au Programme cadre de recherche et développement européen a fait apparaître un coût d'instruction des dossiers de 30 % et un coût d'évaluation annuel de 15 %, ce qui montre l'ampleur des marges disponibles.

M. Jean-Pierre Gorges, évoquant la récente audition des responsables des grands centres de recherche, a estimé que les sujets les plus importants tenaient à l'utilisation des budgets existants et à l'ordre des priorités de recherche. L'Agence présente, par ailleurs, une faiblesse dans son système de financement : il n'apparaît pas pertinent d'utiliser des ressources ponctuelles pour faire fonctionner une structure pérenne.

Le Rapporteur spécial a alors précisé que les financements assurés par l'Agence porteraient sur des projets déterminés et s'étendraient sur trois ans au maximum. On ne peut donc parler ni de crédits pérennes, ni de crédits de fonctionnement, hormis le recrutement ponctuel de quelques contractuels. La somme d'un milliard d'euros annoncée a essentiellement un caractère symbolique. Les chercheurs ont accepté, sur cette base, une certaine remise en cause des méthodes de travail préexistantes. Un tel montant n'est pas

excessif au regard de l'objectif de 3 % du PIB à consacrer à la recherche et au développement.

La Commission a ensuite *adopté*, sur la proposition du Rapporteur spécial, les crédits de la Recherche.

*

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Michel Bouvard**, Rapporteur spécial, les crédits de l'**Enseignement supérieur**.

Le Rapporteur spécial a indiqué que les crédits consacrés à l'enseignement supérieur étaient fixés à 9.361 millions d'euros en crédits de paiement, en progression de 3,02 % par rapport au budget voté pour 2004. Cette évolution, bien supérieure à celle du budget de l'État (1,68 %), témoigne de la priorité accordée à l'enseignement supérieur et, en particulier, à la recherche universitaire. L'effort porte sur les crédits de paiement relatifs aux dépenses ordinaires, qui connaissent une progression de 2,06 % pour atteindre 8.585 millions d'euros, mais surtout sur les crédits de paiement relatifs aux dépenses en capital, qui augmentent de presque 13,5 % pour s'élever à 876 millions d'euros. Cette forte hausse devrait permettre de répondre au rythme d'avancement des travaux de construction, de maintenance et de mise en sécurité des bâtiments universitaires. Le montant des autorisations de programme disponibles sur l'exercice 2005 est de 895 millions d'euros, en hausse de 0,6 % par rapport à 2004. Cette hausse s'inscrit dans un contexte de légère augmentation des effectifs étudiants. 2.282.000 étudiants ont été accueillis à la rentrée 2004, en progression de 1,51 % par rapport à 2003.

S'agissant de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, le découpage retenu est insatisfaisant. Le premier programme, d'un montant de 9.206 millions d'euros, est intitulé « Formations supérieures et recherche universitaire ». Correspondant aux trois missions dévolues aux établissements d'enseignement supérieur, il est divisé en quinze actions. Contrairement aux recommandations de la Commission des finances, ce programme, qui correspond à une enveloppe de crédits très importante, n'a pas été scindé en deux programmes, l'un relatif à l'enseignement supérieur universitaire, et l'autre relatif à la recherche universitaire. Il aurait en effet été intéressant de distinguer ces deux programmes, afin de rendre la politique menée en matière de recherche universitaire plus lisible et de permettre la définition d'objectifs et d'indicateurs cohérents. À terme, les programmes « recherche universitaire » et « recherches scientifiques pluridisciplinaires » auraient pu être fusionnés, correspondant ainsi à une évolution souhaitable de la réorganisation du paysage de la recherche française. Toutefois, la création d'actions « miroirs » constitue un premier élément de rapprochement et de comparaison. Le second programme, « Vie étudiante », s'élève à

1.707 millions d'euros. Son découpage en quatre actions (aides directes, aides indirectes, aides médicales et socio-éducatives et pilotage et animation du programme) est cohérent, toutefois, l'intitulé des actions mériterait d'être plus clair. En effet, il serait plus compréhensible d'indiquer la finalité de chacune des actions, plutôt que la nature des moyens qui y sont affectés.

Si le dispositif de mesure de la performance est globalement satisfaisant, la prédominance des objectifs d'efficacité socio-économique, au détriment des objectifs de qualité du service rendu à l'usager et de l'efficacité de la gestion, est regrettable. En outre, les points de vue de l'usager et du contribuable sont souvent associés au sein d'un même objectif. Enfin, les objectifs relatifs à l'efficacité de la gestion, qui sont censés représenter le point de vue du contribuable, portent moins sur des crédits versés par l'État que sur d'autres sources de financement. Il en va notamment ainsi de l'objectif « développer la réalisation de prestations de services par les universités », mesuré par l'indicateur « montant des ressources propres procurées par les prestations de services ». Les indicateurs choisis sont pertinents, en particulier en ce qui concerne la recherche universitaire. Un travail plus approfondi sera réalisé sur ce sujet au début de l'année prochaine.

S'agissant de la détermination des plafonds d'autorisation des emplois, la méconnaissance par le ministère du nombre des emplois affectés à l'enseignement supérieur, notamment mise en évidence par la Cour des comptes, est très inquiétante. En effet, il ressort du rapport de la Cour sur la gestion du système éducatif que les services du ministère ne disposent pas d'informations complètes sur ce sujet et qu'il existe des différences importantes entre le nombre d'emplois et les effectifs réels, pouvant aller jusqu'à 3.000 personnes.

Le projet de loi de finances réalise un effort en faveur des personnels de l'enseignement supérieur, avec la création de 850 emplois d'enseignants-chercheurs, et de 150 emplois d'ingénieurs d'études. Par ailleurs, 750 emplois IATOSS sont prévus au titre de la résorption de l'emploi précaire. Les 850 emplois d'enseignants-chercheurs, d'un coût global de 35,52 millions d'euros, se répartissent en, d'une part, 245 postes de professeurs des universités et, d'autre part, 605 postes de maîtres de conférences, parmi lesquels 455 emplois créés au 1er janvier et 150 à la rentrée 2005, pour un coût de 20,4 millions d'euros. Ces créations d'emplois s'accompagnent de mesures d'amélioration des perspectives de carrière en faveur des enseignants-chercheurs, des enseignants des disciplines médicales et odontologiques et des directeurs de recherche. Enfin, est prévue dans le cadre du dispositif instauré par le décret du 28 février 2002, la transformation de 250 emplois d'assistants de l'enseignement supérieur en emplois de maîtres de conférences de classe normale. Des mesures de revalorisation indemnitaire sont inscrites dans le

présent projet de budget. S'agissant des personnels non enseignants, 150 créations d'emplois sont prévues et 750 emplois, financés sur les ressources propres des établissements, sont créés pour permettre la titularisation des ayants-droit, dans le cadre de la mise en œuvre de la résorption de l'emploi précaire. Diverses mesures d'amélioration des perspectives de carrière sont également inscrites dans le projet de loi de finances.

Un rattrapage nécessaire est prévu pour les dépenses d'investissement, en particulier pour le plan « Université du troisième millénaire » (U3M). Ce plan, qui s'articule avec les contrats de plan État-régions, regroupe notamment les dépenses d'avenir en matière de bâtiments universitaires, de bibliothèques, mais également de structures consacrées à la recherche. Les premières années de mise en œuvre du plan ont été marquées par le niveau élevé des autorisations de programme, permettant ainsi le lancement des chantiers. La mise en œuvre du plan U3M a toutefois révélé plusieurs dysfonctionnements qui, s'ils sont, pour certains, en voie d'amélioration, entraînent un retard d'une année dans l'exécution des contrats de plan. Ce résultat est toutefois plutôt satisfaisant au regard des retards enregistrés sur les autres volets des contrats de plan. Compte tenu, d'une part, du fait que les contrats de plan entrent à présent massivement dans leur phase de réalisation et, d'autre part, de la faiblesse des crédits de paiement ouverts jusqu'à présent, le présent projet de budget prévoit un effort significatif en faveur des crédits de paiement. Le montant des autorisations de programme diminue de 55,85 millions d'euros pour s'établir à 198,04 millions d'euros. 82 % des autorisations de programme prévues dans le cadre des CPER auront ainsi été ouvertes entre 2000 et 2005, ce qui, contrairement à ce qui était constaté les années précédentes, est légèrement inférieur au rythme linéaire d'ouverture des crédits. Le solde d'autorisations de programme à ouvrir en 2006 devrait par conséquent s'élever à 391 millions d'euros. Les crédits de paiement sont en forte augmentation : ils progressent de 54,86 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 48 %, consécutive à celle de près de 50 % l'année dernière, pour atteindre 168,81 millions d'euros. Par ailleurs, 110 millions d'euros devraient être inscrits en loi de finances rectificative. L'accent mis sur la progression des crédits de paiement a pour objet de répondre à l'accélération du rythme d'avancement des travaux de construction. Parmi les opérations universitaires en cours, la priorité est accordée à la création du pôle universitaire de la ZAC Rive gauche afin de permettre la réorganisation de l'université Paris VII-Denis Diderot et l'installation rapide des étudiants, enseignants-chercheurs et personnels rendue nécessaire par les opérations de désamiantage et de mise en sécurité du site de Jussieu. S'agissant des bibliothèques, des chantiers sont notamment en cours à l'Université de Versailles-Saint-Quentin, à l'Université de Lyon II et à l'Université du Mans.

Enfin, un effort particulier est réalisé en faveur de la recherche dans les contrats de plan État-régions. Sont ainsi prévus le renforcement et la création de pôles de compétences et de réseaux d'équipement structurants, comme les génopôles ou les maisons des sciences de l'homme. Est également encouragée la mise en place de plates-formes technologiques, situées principalement dans les villes moyennes. À la rentrée 2004, 64 plates-formes technologiques auront été mises en place.

S'agissant de la sécurité et de la maintenance des bâtiments, l'ensemble des autorisations de programme du plan sécurité (412 millions d'euros) sont ouvertes depuis 2002. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est demandé d'ouvrir 58 millions d'euros de crédits de paiement pour couvrir les autorisations de programme votées en loi de finances rectificative pour 2001. En complément du plan de mise en sécurité, 15 millions d'euros de crédits de paiement et 43 millions d'autorisations de programme sont inscrits, afin de répondre à des situations d'extrême urgence susceptibles de provoquer la fermeture des bâtiments, en particulier au Conservatoire national des arts et métiers. Cette mesure exceptionnelle témoigne de l'insuffisance des crédits consacrés à la sécurité jusqu'à présent. En outre, le projet de loi de finances prévoit des dotations de 134 millions d'euros en autorisations de programme et de 129,11 millions d'euros en crédits de paiement pour les travaux de maintenance dans les établissements d'enseignement supérieur et de 19,82 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement pour les laboratoires de recherche. Plusieurs responsables d'universités et de collectivités territoriales s'interrogent sur l'abondance et la fréquence des modifications dont les normes de sécurité applicables aux bâtiments universitaires font l'objet. Le projet de loi de finances prévoit également 163 millions d'euros d'autorisations de programme et 131 millions d'euros de crédits de paiement pour la poursuite du chantier de désamiantage du campus de Jussieu, et des mesures en faveur du Muséum d'histoire naturelle et du musée du quai Branly dans la perspective de son ouverture prochaine. Enfin, la subvention d'équipement allouée à la recherche universitaire augmente de 6,4 % en crédits de paiement pour atteindre 359,99 millions d'euros et de 5 % en autorisations de programme pour s'établir à 365,35 millions d'euros. En particulier, le soutien de base aux laboratoires progresse de 7,74 millions d'euros pour atteindre 265,69 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement. Les moyens supplémentaires serviront en particulier à financer de nouvelles équipes de recherche et à renforcer les écoles doctorales.

Des mesures sont également prévues pour améliorer les conditions de vie des étudiants. Un plan spécifique en faveur du logement étudiant a été présenté par le ministre. Compte tenu des résultats plutôt mitigés des plans précédents et de la complexité des montages proposés, il apparaît nécessaire

d’instaurer un dispositif de suivi très précis. Des mesures de simplification seront d’ailleurs certainement nécessaires. Par ailleurs, les aides financières apportées aux étudiants font l’objet d’une attention particulière, avec notamment la revalorisation de 1,5 % des taux des bourses et des plafonds de ressources, la création d’une allocation unique d’aide d’urgence et la relance du dispositif des prêts d’honneur.

Les moyens des établissements d’enseignement supérieur et des bibliothèques sont renforcés. Ainsi, les crédits de fonctionnement inscrits sur le chapitre 36-11 progressent de 1.260 millions d’euros à 1.289 millions d’euros, à structure constante, ce qui représente une hausse de 2,3 %. Ces moyens nouveaux sont prioritairement affectés aux établissements d’enseignement supérieur, pour environ 15 millions d’euros, mais également aux bibliothèques, à hauteur de 2 millions d’euros. Par ailleurs, certains établissements relevant du ministère de l’Éducation nationale font l’objet d’une attention marquée, en particulier le musée du quai Branly, dans la perspective de son ouverture en janvier 2006.

Enfin, la méconnaissance du patrimoine immobilier des universités, qu’il s’agisse de son étendue ou de son état, est particulièrement préoccupante : un diagnostic doit être dressé. Lorsque le plan U3M aura été achevé, il faudra éviter de lancer des constructions à tout prix, alors que le patrimoine vieillit et est mal utilisé.

M. Alain Rodet a demandé, s’agissant de l’effort déployé en faveur du logement étudiant, quelle était la répartition des chambres supplémentaires prévues. Il a souligné à cet égard la nécessité de commencer les travaux correspondants au plus tôt, afin d’éviter de trop importants reports de crédits. Concernant le volet enseignement supérieur des CPER, il s’est demandé, au vu des crédits dont bénéficient certains établissements prestigieux d’Île-de-France, si l’on n’assistait pas à une recentralisation des moyens.

M. Charles de Courson, citant notamment le cas de l’université de Reims, a déploré l’état de vétusté durable du patrimoine universitaire, ainsi que l’absence d’inventaire exhaustif des établissements d’enseignement supérieur. Ne pourrait-on pas, comme cela a été fait pour les établissements d’enseignement primaire et secondaire, procéder à une évaluation d’ensemble de ce patrimoine ?

M. Yves Deniaud, Président, a estimé qu’au-delà de cette nécessaire évaluation, il convenait de s’interroger sur le mode de gestion des universités. Si le plan de rattrapage proposé est bienvenu, il est probable qu’un inventaire exhaustif réserve d’importantes surprises sur le montant des travaux à réaliser.

En réponse à ces interventions, **M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial**, a apporté les éléments d'information suivants :

– concernant le logement étudiant, l'objectif fixé est de disposer de 4.000 nouvelles places à la rentrée 2005 et 5.000 nouvelles places chaque année à partir de 2006, contre 1.100 en 2004. On ne dispose pas, pour l'instant, de précisions sur leur répartition. En tout état de cause, il faudra mettre en place un dispositif de suivi rigoureux pour atteindre cet objectif, compte tenu de la complexité du programme envisagé ;

– au sujet des CPER, la ventilation des crédits est conforme à celle initialement prévue : on ne peut donc parler, de ce point de vue, de recentralisation. Il est vrai cependant que, parallèlement, ont été lancées d'importantes opérations en Île-de-France, afin de renforcer la sécurité : c'est notamment le cas pour Jussieu et, corollairement, pour le pôle Denis Diderot. Cela étant, il faudra assumer une responsabilité collective : on ne peut avoir des universités performantes au niveau européen et multiplier les sites universitaires. Certaines universités, souvent les plus anciennes, présentent un bon taux d'encadrement des étudiants par les personnels enseignants et non enseignants. Les statistiques attestent une progression en la matière de 1995 à 2002, puis une stabilité, liée à la moindre progression des effectifs d'étudiants. Mais ces données recouvrent des disparités notables selon les universités ;

– s'agissant du patrimoine immobilier, une mission d'information serait pleinement justifiée. Cette question a donné lieu à plusieurs rapports, notamment de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'Éducation nationale et de la recherche et du Conseil général des ponts et chaussés. Néanmoins, l'état de gestion des universités – ou plutôt l'absence totale de gestion de celles-ci – appelle une investigation d'ensemble, d'autant que l'on dispose aujourd'hui de peu d'informations sur la trésorerie des universités ou la consolidation de leurs comptes, en raison notamment des différents systèmes d'information utilisés. En outre, la construction de certains bâtiments s'est faite parfois au détriment de l'entretien ou de la réhabilitation nécessaires d'autres locaux.

La Commission a ensuite, sur proposition du Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de l'enseignement supérieur figurant à l'état B, titres III et IV, et à l'état C, titres V et VI.

*

La Commission a ensuite examiné, sur le Rapport de **M. Michel Diefenbacher, Rapporteur spécial**, les **crédits des comptes spéciaux du Trésor et des entreprises publiques.**

Le Rapporteur spécial a indiqué que les comptes spéciaux du Trésor, qui rassemblent les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce, les comptes d'avances et de prêts et les comptes d'opérations monétaires, représenteront en 2005, comme à l'accoutumé, des volumes financiers considérables : 78 milliards d'euros de crédits seront ainsi ouverts au titre du prochain exercice. Il faut d'ailleurs souligner les imperfections qui affectent les prévisions de ressources et de dépenses de ces comptes, principalement liées aux difficultés d'anticipation des cessions de participations dans les entreprises publiques. Le compte n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » qu'elles abondent représente de 5 à 10% de l'ensemble des crédits des comptes spéciaux. La prévision des émissions d'impositions locales est également délicate, le compte n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » comptant pour 70% du volume des comptes spéciaux. Ainsi, en 2001, le solde des comptes spéciaux du Trésor constaté en exécution (– 0,4 milliard d'euros) s'est révélé très inférieur aux prévisions initiales (2,4 milliards d'euros d'excédent). Un même phénomène a joué en 2002 (2 milliards d'euros d'excédents prévus initialement, contre seulement 0,7 milliard d'euros constatés) et en 2003 (la loi de finances initiale tablait sur un solde d'un milliard d'euros, qui s'est transformé en un déficit de 0,2 milliard d'euros en exécution).

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances modifie substantiellement le régime juridique des comptes spéciaux du Trésor. Il est vrai que les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires, aux spécificités très marqués et sur lesquels le Gouvernement n'a guère de prise, survivront sans encombre et sans réelle modification. Les comptes de concours financiers, qui rassembleront à partir du 1er janvier 2005 les comptes d'avances et les comptes de prêts, ne sont pour leur part que l'objet d'ajustements techniques de faible portée. À l'inverse, les modalités d'utilisation et de gestion des comptes d'affectation spéciale seront profondément améliorées, l'objectif de la loi organique étant de les recentrer sur leur vocation : financer des missions par des recettes qui sont en lien direct, exclusif et cohérent avec les dépenses en cause. L'exigence posée d'une relation forte entre dépenses et ressources des comptes d'affectation spéciale induit trois types de conséquences.

Tout d'abord, les comptes qui sont financés par des ressources sans aucun lien avec leurs missions devront disparaître. Dans cet esprit, le compte n° 902-00 « Fonds national de l'eau » et le compte n° 902-20 « Fonds

national de la vie associative », l'un comme l'autre financés par une fraction du prélèvement sur le pari mutuel urbain (PMU), ont été clôturés par les articles 38 et 39 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003). Il sera de même sans doute nécessaire de supprimer, avant le 1er janvier 2006, le compte n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport », lui aussi financé par un prélèvement sur le PMU et, plus encore, le compte n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite », qui provisionne des sommes issues de la vente des licences et des redevances de téléphonie mobile UMTS pour faire face aux conséquences du vieillissement de la population sur l'équilibre financier des régimes de retraite.

En outre, la loi organique renforce l'« étanchéité » entre le budget général et les comptes d'affectation spéciale, en limitant à 10% (contre 20% auparavant) les concours éventuels du budget général au financement des comptes et en interdisant, sauf dérogation expresse prévue dans une loi de finances, tout versement effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale au profit du budget général. La logique d'affectation de ressources qui préside au fonctionnement de ces comptes en sera renforcée. Le plafond de 10% des versements du budget général n'est d'ailleurs pas étranger à la clôture, adoptée en première lecture à l'article 36 du projet de loi de finances, du compte n° 902-15 « Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle », la montée en puissance des exonérations de redevance prises en charge par l'État ayant conduit à ce que le compte bénéficie de subventions du budget général équivalentes à 16% de ses ressources.

Enfin, la cohérence entre les ressources affectées et les dépenses des comptes d'affectation spéciale implique que les premières et les secondes obéissent à des dynamiques communes. La recette affectée doit ainsi être d'un volume suffisant pour financer les missions assumées par le compte. A cet égard, la très forte augmentation des dépenses du compte n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports » (FIATA), qui ont triplé depuis 2000 pour atteindre 118 millions d'euros en 2004 en raison du renforcement nécessaire de la sûreté des aéroports et de l'augmentation des subventions aux liaisons aériennes les plus fragiles, n'a pas été relayée par le faible dynamisme de la taxe sur l'aviation civile, dont une fraction est affectée à ce compte. Les difficultés marquées du secteur aérien à la suite de l'accroissement des menaces pesant sur sa sécurité ont joué en sens inverse, réduisant l'assiette de la taxe et nourrissant l'augmentation des besoins auxquels répondent les crédits du FIATA. L'article 38 du projet de loi de finances en tire toute les conséquences en clôturant le compte et en budgétisant ses missions. Dans le même esprit, c'est cette fois le rythme d'encaissement des ressources qui a rendu nécessaire la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15 « Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle » par l'article 36 du projet de loi de finances. La réforme du régime de la redevance proposée à l'article 24,

avec l'institution d'une taxe dénommée « redevance audiovisuelle » au profit des organismes de l'audiovisuel public et l'adossement de son recouvrement sur celui de la taxe d'habitation modifie en effet considérablement le rythme d'encaissement de cette ressource.

La Rapporteur spécial a ensuite abordé la question des entreprises publiques. 2004 constitue à bien des égards une année décisive dans la rénovation des méthodes et des structures de l'État actionnaire. Deux ans plus tôt, la dégradation financière sans précédent de certaines entreprises publiques, liée à une explosion de leur endettement en raison d'une inadéquation marquée entre une insuffisance criante de fonds propres et le coût financier d'une expansion internationale nécessaire, à la persistance de retards préoccupants de compétitivité et à l'obligation de financer des charges sociales extrêmement lourdes, en premier lieu celles liées aux régimes spéciaux de retraite, avait conduit l'Assemblée nationale à créer une Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques. Cette dernière, au terme d'auditions minutieuses de dirigeants, de responsables de l'État actionnaire et de personnalités qualifiées, avait proposé, en juillet 2003, un dispositif complet et cohérent de réforme de la gouvernance des entreprises publiques, articulé autour de trois axes : mieux responsabiliser les entreprises publiques, assainir et clarifier leurs relations avec l'État, et leur donner toutes les marges possibles pour accroître leur compétitivité. Dans chacune de ces pistes, des progrès importants ont été ou sont en voie d'être accomplis en 2004 et 2005.

La création de l'Agence des participations de l'État par le décret du 9 septembre 2004 et ses modalités constitutives répondent aux recommandations de la Commission d'enquête. L'agence permettra sans nul doute d'assurer un suivi plus professionnel des participations de l'État et, partant, de renforcer l'efficacité de sa politique industrielle et patrimoniale. En contrepartie de la rationalisation des contrôles qu'opère l'agence, le Comité des investissements à caractère économique et social et la Commission interministérielle de coordination des salaires devraient disparaître.

En outre, l'APE a rédigé une « Charte des relations entre l'État et les entreprises publiques », présentée par le ministre des Finances au Conseil des ministres du 21 juillet 2004. Conformément aux propositions de la Commission d'enquête, cette Charte remplace les lourds contrôles tatillons hérités des années 1950 par un suivi stratégique plus cohérent tout en renforçant les prérogatives et les missions des organes sociaux des entreprises. Ses dispositions permettront notamment d'éviter à l'avenir la répétition des contournements du conseil d'administration par la direction, que la Commission d'enquête avait constatés. De même, sont très opportunément renforcés le rôle et les pouvoirs du comité d'audit et du comité stratégique, qui devront être créés dans toutes les entreprises à participation publique. Enfin, la

généralisation du statut de société anonyme, recommandée par la Commission d'enquête pour donner aux opérateurs publics les moyens de la compétitivité, est en bonne voie, avec l'adoption de la loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières du 9 août 2004 qui dote EDF et GDF de ce statut, et la transformation, prévue pour 2005, du statut d'« Aéroports de Paris ».

S'agissant de la situation financière de France Télécom, qui avait nourri de grandes inquiétudes en 2002, les progrès réalisés par l'entreprise sous la direction de M. Thierry Breton sont considérables. La dette financière nette de l'entreprise est passée de 68 milliards d'euros en 2002 à 44 milliards d'euros en 2003, tandis qu'après les pertes abyssales de 2002 (- 21 milliards d'euros), l'opérateur a renoué avec les bénéfices dès 2003 (+ 4 milliards d'euros). Les efforts consentis pour accompagner le redressement de l'entreprise semblent porter tous leurs fruits.

Le Rapporteur spécial a conclu ses propos en suggérant quelques domaines qui pourraient utilement faire l'objet d'un contrôle spécifique de la Cour des comptes ou de la Commission des finances : en particulier, il serait opportun de poursuivre le travail sur la légitimité de la fixation des frais de recouvrements et de dégrèvements que l'État retient sur le produit des impositions locales à 8% du total des recouvrements, qui prive les collectivités locales de plus de 3 milliards d'euros de ressources fiscales chaque année.

M. Charles de Courson a souligné que le principal défi financier auquel sont confrontées les entreprises publiques est le coût exorbitant des charges de retraite qu'elles doivent assumer lorsque leurs salariés bénéficient d'un régime spécial de retraite. La nécessité, en application des normes comptables internationales qui seront obligatoires pour les sociétés cotées dès 2006 et pour les sociétés faisant publiquement appel à l'épargne – soit l'immense majorité des entreprises publiques – d'ici 2008, de provisionner l'ensemble de ces charges spécifiques de retraite jette une lumière crue sur des enjeux financiers qui compromettent la survie des entreprises. Il serait à cet égard utile de rapprocher l'ensemble des sommes qui devraient, en l'absence de réforme, être provisionnées (avec 57 milliards d'euros pour La Poste, 18 milliards d'euros pour la RATP, etc.) du montant des capitaux propres dont disposent à ce jour les entreprises concernées pour faire face à ces charges futures.

La solution, retenue pour EDF et GDF, d'un adossement financier aux régimes de retraite de droit commun, ne résout d'ailleurs pas l'ensemble des problèmes. En contrepartie de l'intégration des agents au régime général et aux régimes complémentaires AGIRC – ARRCO, il s'avère nécessaire, conformément aux règles européennes de la concurrence, de verser des soultes compensant le déséquilibre induit par le transfert au dépens des régimes de

droit commun. En outre, les avantages particuliers accordés à leurs agents en matière de retraite restent, comme il est légitime, à la charge des entreprises. Par conséquent, l'adossement n'est possible que si l'entreprise concernée dispose des moyens nécessaires pour financer des soultes d'un montant considérable, et de provisionner, puis de verser à ses agents les prestations particulières liées à son régime spécial de retraite. Ce n'est manifestement ni le cas pour La Poste, ni pour la RATP, ni d'ailleurs pour la SNCF, la Banque de France, et bien d'autres entreprises publiques confrontées à ce problème. La réforme du financement des régimes spéciaux, sans examen attentif et lucide des avantages particuliers qu'ils accordent à leurs bénéficiaires et sans une volonté courageuse de rapprocher les caractéristiques de retraite de l'ensemble des Français, mène donc à une impasse.

M. Charles de Courson a ensuite regretté qu'il soit une nouvelle fois proposé de grever le compte de privatisation d'une charge récurrente en assurant le financement de la future Agence nationale de la recherche, au moyen du versement annuel de dotations en capital à partir du compte n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ». Il a d'ailleurs demandé des précisions sur la nature et le montant des dotations en capital qui sont prévues pour 2005.

Enfin, il s'est interrogé sur l'existence d'éléments permettant une première évaluation des reports du compte d'emploi de la redevance audiovisuelle en fin d'exercice 2004, qui viendront abonder les ressources du compte d'avance du produit de la redevance en 2005 dont la création est proposée à l'article 36 du projet de loi de finances.

M. Michel Diefenbacher, Rapporteur spécial, a indiqué que le financement des régimes spéciaux de retraite constitue en effet une lourde hypothèque qu'il faudra lever pour garantir la compétitivité, sinon la survie, de certaines entreprises publiques. Il a en outre rappelé que, comme à l'accoutumée, les dotations en capital prévues pour 2005 à partir du compte de privatisation, évaluées dans leur ensemble à 3.770 millions d'euros, ne font pas l'objet d'une présentation détaillée. L'expérience suggère qu'elles devraient continuer de se concentrer sur les aides aux secteurs sinistrés et sur le désendettement des entreprises publiques. On peut estimer à 734 millions d'euros la dotation en capital à l'EPFR, à 300 millions d'euros celle consacrée à GIAT Industrie, à 300 millions d'euros le montant destiné à Charbonnages de France et à 120 millions d'euros celui de DCN. Enfin, rien ne permet à ce jour de produire une quelconque estimation sur le niveau des reports fin 2004 du compte d'emploi de la redevance.

La Commission a *adopté*, sur proposition du Rapporteur spécial, les crédits du Trésor et des entreprises publiques.

Article 54 : *Modification de la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-24 : « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés »*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson tendant à maintenir le champ actuel des dépenses du compte et, par conséquent, à ne pas permettre le versement de dotations en capital au groupement d'intérêt public chargé de préfigurer l'Agence nationale de la recherche.

M. Charles de Courson a rappelé qu'il n'est guère de bonne gestion de financer des dépenses pérennes comme celles qui seront de la compétence de la future agence nationale de la recherche par des dotations en capital par essence précaires, puisque dépendantes du niveau des ressources du compte de privatisation.

Après que **M. Michel Diefenbacher, Rapporteur spécial**, eut rappelé que l'agence nationale de la recherche constitue un élément décisif de l'accélération de l'effort de recherche consenti par le Gouvernement, et qu'il est légitime que les ressources de privatisation soient affectées à des actions dont la rentabilité future, pour l'économie française dans son ensemble, est incontestable, la Commission a rejeté cet amendement.

Elle a *adopté* l'article 54 sans modification.

*****

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Gérard Bapt**, les crédits de la **Santé, de la famille, des personnes handicapées et des personnes âgées** ainsi que les articles 77, 78 et 79 rattachés à ces crédits.

M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial, a présenté le budget de la Santé, de la famille, des personnes handicapées et des personnes âgées qui devrait représenter 9,69 milliards d'euros en 2005, soit une légère hausse de 0,84 % par rapport à 2004. S'agissant des crédits du ministère de la Santé, la dotation prévue en 2005 devrait être de 8,63 milliards d'euros, soit une baisse de 0,39 % des crédits à périmètre constant. Les crédits de la politique de santé publique et de sécurité sanitaire s'élèveraient à 372,64 millions d'euros, soit une hausse de 15,8 % par rapport à 2004. Ces crédits sont notamment destinés à la lutte contre le cancer et à la mise à niveau des dispositifs de veille et de sécurité sanitaire. S'agissant de l'offre et de l'accès aux soins, on constate un véritable désengagement de l'État dans le secteur sanitaire et social. En témoignent la disparition du Fonds d'investissement et de modernisation des hôpitaux (FIMOH), l'année dernière, ainsi que la chute en 2004 comme en 2005 des crédits destinés à l'investissement sanitaire. Les crédits consacrés à l'offre et à l'accès aux soins devraient donc représenter 788,96 millions d'euros

en 2005, soit une baisse de 25,14 % par rapport à 2004. Cette baisse résulte aussi de la diminution de la dotation de l'État à la couverture maladie universelle complémentaire. Les crédits consacrés à la politique en faveur des personnes handicapées, qui financent principalement l'allocation adulte handicapé devraient représenter 6,39 milliards d'euros, soit une hausse de 3,64 %. Cette année est marquée par la mise en place de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Les crédits affectés à cette caisse devraient permettre notamment de renforcer les moyens des centres d'aide par le travail (CAT).

S'agissant des crédits de la politique en faveur des personnes âgées, ils devraient représenter 17 millions d'euros en 2005, soit une baisse de 59,52 %. Cette baisse est notamment liée à la décentralisation et aux transferts aux collectivités territoriales des Comités départementaux des retraités et personnes âgées, des Conférences régionales des retraités et personnes âgés ainsi que des Centres locaux d'information et de coordination (CLIC). Le projet de loi de finances prévoit à ce titre un transfert de ressources financières aux départements d'un montant de 23 millions d'euros. On constate aussi une baisse forte des investissements en faveur des établissements accueillant des personnes âgées, notamment dans le cadre des contrats de plans État-régions.

La politique de la famille comprend principalement l'allocation de parents isolés et les dépenses de curatelle : 1,6 milliard d'euros devraient être attribués à cette politique. S'agissant de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, il est prévu de créer une mission « Santé » et une mission ministérielle « sécurité sanitaire ». Si le découpage prévisionnel en missions, programmes et actions paraît plutôt pertinent, le projet d'un programme « Conception et gestion des politiques de santé » qui réunit l'ensemble des services et moyens de fonctionnement du ministère, c'est-à-dire les fonctions support, est contraire à l'économie de la loi organique. Ce budget répond aux orientations fixés par le Gouvernement en matière de santé publique, mais il marque une remise en cause de l'investissement sanitaire c'est pourquoi le Rapporteur spécial a indiqué qu'il émettrait un avis défavorable au vote du budget.

La Commission a, contre l'avis du Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de la Santé, de la famille et des personnes handicapées figurant aux états B, titres III et IV et aux états C, titres V et VI.

Article 77 : *Augmentation des recettes du fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (CMUC)*

M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial a ensuite présenté cet article relatif à l'affectation, au fonds couverture maladie universelle (CMU),

de la cotisation sur les boissons alcooliques de plus de 25 degrés, précédemment affecté à la CNAMTS, soit 370 millions d'euros. Ce transfert est motivé par la prise en charge par l'État, au 1er juillet 2005, des écoles de formation paramédicales, auparavant à la charge de l'assurance maladie, pour un montant de 175 millions d'euros. De plus, l'assurance maladie bénéficie de l'affectation de 95 millions d'euros de droits sur les tabacs. L'assurance maladie gagne donc 270 millions d'euros alors qu'elle en perd 370. L'opération se fait à son détriment pour un montant de 100 millions d'euros. Le Rapporteur spécial a donc présenté un amendement visant à supprimer le transfert des droits sur les alcools de la CNAM au fonds CMU.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Le Rapporteur spécial a ensuite présenté un amendement rédactionnel visant à ce que le code de la Sécurité sociale prévoie désormais que la taxe sur les boissons alcooliques de plus de 25 degrés soit bien affectée au fonds CMU et non plus à la CNAM.

La Commission a *rejeté* l'amendement et a ensuite *adopté* l'article 77.

Article 78 : *Augmentation de la taxe perçue par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) pour l'exécution du contrôle de qualité des analyses de biologie médicale*

M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial a ensuite présenté cet article qui prévoit l'augmentation de la taxe perçue par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) pour l'exécution des contrôles de qualité des analyses de biologie médicale. Cela représenterait une ressource supplémentaire pour l'AFSSAPS de 0,8 million d'euros.

La Commission a *adopté* cet article.

Article 79 : *Création, au profit de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), d'une taxe sur le dépôt des demandes d'autorisation d'essais cliniques*

M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial, a ensuite présenté cet article qui crée au profit de l'AFSSAPS une taxe sur le dépôt des demandes d'autorisation d'essais cliniques. La loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a, en effet, donné de nouvelles compétences à l'Agence, puisque le système déclaratif a été transformé en un régime d'autorisation dont la compétence revient à l'AFSSAPS. 5 emplois doivent être créés pour remplir ces missions.

Outre ses nouvelles compétences en matières d'essais cliniques, l'Agence doit se consacrer en 2004 et 2005 à des activités nouvelles résultant notamment de l'application de nouveaux textes législatifs et réglementaires. En effet, les pharmaciens hospitaliers ont désormais l'obligation de déclarer à l'Afssaps leurs préparations hospitalières. Plusieurs milliers de déclarations sont ainsi attendues et vont générer une activité importante ayant pour objet la sécurisation du processus de fabrication dans le cadre des pharmacies hospitalières. Dans le cadre de la loi relative à la politique de santé publique, un système officiel de cosmétovigilance est instauré avec l'obligation de notification à l'Afssaps des effets indésirables graves par les professionnels de santé.

La loi confie également à l'Afssaps les produits de tatouage, produits jusqu'à présent non réglementés, aux fins d'évaluation des risques toxicologiques et microbiologiques répondant aux orientations du Conseil de l'Europe.

Des échanges nombreux avec l'Afsse et le ministère chargé de l'écologie ont permis de préparer les missions d'évaluation qui échoient à l'Afssaps, compte tenu des choix organisationnels décidés au plan national pour transposer les dispositions communautaires relatives à la mise sur le marché de substances et produits biocides, c'est-à-dire les produits destinés à la désinfection obligatoire des locaux en raison du risque de maladies transmissibles à l'homme et les produits répulsifs appliqués sur l'homme et destinés à repousser insectes et acariens. Alors que l'AFSSAPS supporte des missions nouvelles, la dotation de l'État à l'agence n'augmenterait en 2005 que de 100.000 euros. Il est donc nécessaire de doter l'Agence de ressources supplémentaires.

La Commission a ensuite examiné deux amendements identiques de M. François Scellier et de **M. Richard Mallié**, visant à préciser que la taxe de dépôt des demandes d'autorisation d'essais cliniques varie en fonction du type d'essai clinique. Il vise aussi à préciser que le barème sera fixé par un arrêté du ministre de la Santé, du budget et de la recherche.

La Commission a *adopté* ces amendements, et l'article 79, ainsi rédigé.

M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial, a tenu, en conclusion, à souligner la charge de travail importante supportée par les administrateurs durant la période budgétaire et il a souhaité un renforcement des moyens de la Commission.

M. Michel Bouvard, Président, s'est associé à titre personnel à cette remarque et a par ailleurs regretté que les administrateurs soient investis

dans d'autres travaux parlementaires alors que doit se préparer activement la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances.

*

La Commission a enfin examiné, sur le rapport de **M. Victor Brial**, les crédits des **Collectivités d'outre-mer à statut particulier et de la Nouvelle-Calédonie**.

M. Victor Brial, Rapporteur spécial, a indiqué que les crédits destinés aux collectivités d'outre-mer à statut particulier inscrits sur le budget de l'Outre-mer étaient en augmentation de l'ordre de 1,2 % pour les lignes budgétaires exclusivement dédiées à ces collectivités et de l'ordre de 1,8 % pour l'ensemble des dotations qui seront réparties entre elles.

Un effort important (7,75 millions d'euros en autorisations de programme et 5,55 millions d'euros en crédits de paiement) est maintenu en matière d'équipements administratifs. Pour les collectivités à statut particulier, les crédits de paiement sont portés de 1,8 million d'euros à 2,2 millions d'euros. Les autorisations de programme, à 3,15 millions d'euros, sont destinées au regroupement des services du haut-commissariat à Nouméa (pour 2 millions d'euros), à la remise à niveau du parc immobilier de Polynésie française (à hauteur de 0,85 million d'euros) et à la sécurisation des locaux de l'administration supérieure de Mata-Utu (pour 0,3 million d'euros).

19 millions d'euros sont destinés aux actions sociales et culturelles (mesures d'insertion, comme les chantiers de développement local, formation professionnelle, bourses d'enseignement supérieur). S'y ajoutent 11 millions d'euros au bénéfice de la mobilité, et 18 millions d'euros pour le service militaire adapté (hors rémunérations des civils et des stagiaires), lequel n'existe qu'en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie.

Pour ce qui est des subventions aux collectivités, les principales hausses concernent Wallis-et-Futuna (+ 500.000 euros pour la desserte inter-îles) et les dotations globales à la Nouvelle-Calédonie (+ 3,06 millions d'euros). La contribution de l'État au Fonds intercommunal de péréquation de la Polynésie française est désormais inscrite sur les crédits de l'Outre-mer dès la loi de finances initiale, à hauteur de 8,19 millions d'euros.

Les autorisations de programme du Fonds d'investissement en faveur du développement des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie (FIDES) passent de 50 millions d'euros à 49,6 millions d'euros, mais ils incluent une augmentation d'un million d'euros pour le financement de la convention spécifique des îles de Wallis et Futuna. Les autorisations de programme sont stabilisées à 41 millions d'euros. Ces crédits financent principalement les contrats de développement.

Le rythme de réalisation des contrats de développement est très variable selon les collectivités. En Polynésie française, la réalisation du contrat, conclu initialement pour la période 2000-2003, et financé par l'État à hauteur de 170,73 millions d'euros, s'est considérablement accélérée. En revanche, l'exécution des engagements de l'État reste assez lent en Nouvelle-Calédonie où de nombreux contrats de développement ont été signés depuis 2000, liant l'État à la Nouvelle-Calédonie, à chacune des provinces, à l'agglomération de Nouméa, et à certaines communes... Pour ce qui est du contrat de développement de Wallis-et-Futuna 2000-2004, le total des autorisations de programme reçues au 31 mai 2004 s'élève à 32 millions d'euros, soit 86 % du total de la part du contrat revenant à l'État.

Les contrats de développement relatifs à la Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna, signés pour la période 2000-2004, seront prolongés d'un an afin de compenser l'année 2000 qui a été essentiellement consacrée aux phases de négociation et de conclusion des contrats et n'a pas permis d'engager les opérations de façon concrète.

M. Michel Bouvard, Président, a remarqué que le retard de réalisation des engagements contractuels de l'État s'observait aussi bien en métropole qu'outre-mer, et que partout, il commençait dès la première année du contrat. Pour ce qui est des délais de réponse au questionnaire du Rapporteur spécial, le ministère de l'outre-mer fait partie de ceux qui ne respectent que très imparfaitement les règles organiques. En revanche, la nomenclature budgétaire prévue est satisfaisante.

La Commission a adopté, sur proposition du Rapporteur spécial, les crédits des **Collectivités d'outre-mer à statut particulier et de la Nouvelle-Calédonie**.

* *
*

Jeudi 4 novembre 2004

Présidence de M. Pierre Méhaignerie
président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan
et de M. Pascal Clément,
président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation
et de l'administration générale de la République

M. Pierre Méhaignerie, ***président de la commission des finances*** **-** Je suis heureux d'accueillir, avec M. Clément, Dominique Perben et Nicole Guedj. La clé du succès des commissions élargies réside dans le caractère dynamique du débat, beaucoup moins contraint qu'en séance publique.

M. Pascal Clément, ***président de la commission des lois*** **-** Les débats en commission élargie doivent en effet gagner en vivacité et en capacité d'échange ce qu'ils perdent en solennité. Je souhaite qu'ils traduisent en tout cas toute l'importance de ce budget.

Monsieur le ministre, vous êtes, avec Nicole Guedj, l'interlocuteur naturel de notre commission. Je voudrais d'abord vous féliciter d'avoir fait qu'aient été créés dès 2005 dans l'administration pénitentiaire 70 % des emplois prévus par la loi d'orientation et de programmation pour la justice. Le calendrier est ainsi respecté. La progression est, en revanche, moins rapide pour les juridictions administratives. Le retard sera-t-il comblé dans les deux dernières années d'application de la loi d'orientation ? Par ailleurs, comment envisagez-vous d'endiguer la progression des frais de justice, qui se fait au détriment des autres dépenses ? Où en est la mise en œuvre des contrats de partenariat public–privé ?

M. Dominique Perben, ***Garde des sceaux, ministre de la justice*** **-** Pour favoriser le jeu des questions-réponses, je n'évoquerai dans mon propos liminaire que quelques chiffres-clé. D'abord, le budget de la justice augmente de 4 % pour 2005, soit de 210 millions. Cette hausse s'entend bien sûr à périmètre constant, c'est-à-dire après neutralisation du transfert des allocations familiales. 1 100 emplois budgétaires sont créés, soit un tiers des créations dans l'ensemble du budget de l'État. Les crédits de fonctionnement, un des points durs du budget de la justice, augmentent de 8 %. Je vous assure que cette augmentation n'a pas été facile à obtenir du ministre du budget ! Mais elle est pleinement justifiée par les besoins qui s'expriment dans l'administration pénitentiaire, à cause de l'augmentation du nombre des détenus, et dans les juridictions. Quant à l'effort d'investissement, il reste stable avec 320 millions.

Nous mettons ainsi en œuvre la troisième année de la loi d'orientation et de programmation. La priorité a été donnée à l'administration pénitentiaire pour faire face aux réalités à l'augmentation du nombre de détenus. La capacité d'accueil de l'école d'Agen est renforcée et nous comptons maintenir un flux de recrutement de 2000 surveillants par an, qui couvre les créations de poste et les départs à la retraite. Cela permet, comme disent les surveillants, d'avoir « du monde dans les coursives » dans cette période de surpopulation carcérale.

Les créations de postes de magistrats ont, elles, légèrement baissé. J'espère corriger cette situation en 2006 et 2007, mais il fallait faire des choix. Il faut toutefois compter avec l'effet à terme de deux réformes majeures : la mise en place des juges de proximité – une centaine a été nommée par le Conseil supérieur de la magistrature que je présidais hier – et la réorganisation en pôles pour les dossiers de grande criminalité, classique ou financière, qui engendrera des progrès en termes de productivité. Le ministère de la justice a aussi fait un gros effort de simplification des procédures. A partir du 1er janvier par exemple, le divorce par consentement mutuel se fera en une seule audience, engendrant une économie de temps importante pour les juges aux affaires familiales. Le rapport Magendie sur la qualité et la célérité de la justice contient aussi nombre de propositions intéressantes et novatrices qui devraient permettre à terme d'augmenter la productivité et la rapidité des procédures.

En ce qui concerne les crédits de fonctionnement, ils augmentent de 10 % pour l'administration pénitentiaire. Ils permettront de poursuivre les travaux de sécurisation des établissements engagés depuis 2002, tels que les filets anti-hélicoptère, les tunnels à rayons X ou le brouillage des téléphones portables. Cette dernière opération, qui constituait une exigence forte il y a deux ans, est quasiment achevée pour l'ensemble des zones à risque. Ils permettront également d'améliorer la santé dans les prisons. Nancy a mené une expérience réussie d'unité hospitalière sécurisée interrégionale. Avec le ministère de la santé, nous sommes décidés à progresser dans cette direction. Enfin, ces crédits permettront de développer l'éducation dans les prisons, dans la perspective de la loi Warsmann. Le budget prévoit la création de 200 emplois de conseillers d'insertion et de probation. Les 160 qui ont déjà été recrutés en 2004 sont en train d'achever leur formation. Il leur appartient de s'occuper de 13 000 personnes chaque année.

Sur le plan immobilier, nous progressons. Ainsi, seront livrées en 2005 les deuxièmes tranches des palais de justice de Pontoise, Besançon et Narbonne et les travaux de l'École nationale des greffes et des palais de justice de Toulouse, Thonon, Nanterre Avesne-sur-Helpe, Ajaccio, Bordeaux et Niort démarreront. Je rappelle que nous avons augmenté la capacité d'accueil pénitentiaire de près de 1 700 places en deux ans, soit par l'ouverture

d'établissements nouveaux, soit grâce à des travaux d'aménagement. C'est heureux ! En 2005, l'effort se poursuivra avec la mise en service de l'établissement de Sequedin, la mise en chantier des premiers établissements pour mineurs, de la maison d'arrêt de La Réunion – très attendue – et de trois centres de semi-liberté à Aix, Bordeaux et Lille. L'année 2005 verra également se poursuivre la rénovation des établissements de Fleury-Mérogis et des Baumettes, travaux considérables qui s'étendront sur plusieurs exercices. Enfin, l'extension de l'École nationale de l'administration pénitentiaire s'achèvera ; sa capacité d'accueil a été doublée, et les lieux ont été aménagés pour permettre une formation plus pratique.

S'agissant des partenariats public–privé, les annonces d'appels publics à la concurrence ont été publiées en juillet dernier pour quatre établissements et les attributions de marché se feront en 2005. Il s'agit, je le rappelle, de déléguer la maîtrise d'ouvrage et d'obtenir du secteur privé un service complet comprenant la construction, la maintenance et la gestion des établissements pénitentiaires.

J'en viens à l'évaluation des résultats. Nous disposons désormais d'instruments de mesure de performance transparents et les contrats d'objectifs passés entre la Chancellerie et les juridictions se généraliseront progressivement, ce qui traduira un changement d'état d'esprit garant d'une meilleure efficacité. Des résultats probants sont déjà constatés tant à Douai qu'à Aix, les deux cours qui ont, les premières, expérimenté ce nouveau dispositif. L'instauration de la rémunération au mérite participe du même objectif. Enfin, je m'apprête à créer un baromètre trimestriel des 181 juridictions, qui récapitulera leur activité sous forme de statistiques.

Le ministère de la justice prépare donc la LOLF dans des conditions satisfaisantes. Son projet annuel de performance, significativement plus lisible que le document traditionnellement soumis au Parlement, recense 70 indicateurs dont le suivi, au fil des ans, permettra d'intéressantes comparaisons. Déjà, les résultats constatés depuis deux ans présentent des éléments encourageants. Notre effort continu porte ses fruits, comme en atteste la décroissance de la délinquance des mineurs, après des années préoccupantes. Le nombre des mineurs emprisonnés est passé de plus de 900 à moins de 600, en baisse, donc, de 30 %. Les solutions alternatives à l'emprisonnement, tels que les centres éducatifs fermés, se sont développées. Par ailleurs, les délais de traitement des affaires civiles diminuent dans les cours d'appel et, pour la première fois, dans les TGI. Enfin, le taux de réponse pénale augmente et, corrélativement, le nombre des classements sans suite baisse.

Telles sont les informations que j'ai souhaité porter à votre connaissance *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP)*.

Mme Nicole Guedj, ***secrétaire d'État aux droits des victimes*** **-** L'amélioration de la prise en charge des victimes, l'une des priorités du Gouvernement, s'est concrétisée par la création du secrétariat d'État aux droits des victimes, qui traduit la volonté de reconnaître la condition des victimes et d'établir et de préserver leurs droits par l'élaboration d'une politique publique globale. J'ai présenté un premier train de mesures au Conseil des ministres, le 29 septembre dernier. Ce plan d'action tend à généraliser et à mettre en cohérence les dispositifs de prise en charge des victimes, à améliorer l'indemnisation et à agir en faveur de la réinsertion sociale, affective et professionnelle. 750 000 euros sont inscrits à cet effet en mesure nouvelle au budget du ministère ; ils seront complétés, à hauteur de 250 000 euros, par les crédits destinés à l'accompagnement de dispositifs innovants, éligibles au FSE, au bénéfice des publics les plus fragiles. Ce million supplémentaire traduit une augmentation de 13 % du budget consacré à ces actions par la Chancellerie, sans tenir compte des mesures présententielles, transférées en 2004 sur les frais de justice.

Le secrétariat d'État s'attachera à renforcer les capacités d'intervention auprès des associations conventionnées par les cours d'appel, et des services d'aide aux victimes. A ce jour, il existe 168 de ces associations, qui ont accueilli près de 240 000 personnes en 2003. Leur financement repose sur le ministère de la justice mais aussi sur les crédits du fonds interministériel pour la ville et sur les contributions des différentes collectivités territoriales. L'amélioration de la prise en charge des victimes se traduira par la création d'astreintes téléphoniques et par l'élargissement des horaires de permanence. De plus, un numéro unique d'appel – le « 08 Victimes » – sera créé dans les tout prochains mois, et des psychologues seront recrutés pour venir en aide aux victimes traumatisées.

Le secrétariat d'État organisera d'autre part des actions, sur le plan national, en relation avec les autres ministères et tous les partenaires concernés : associations, collectivités territoriales, universités, entreprises… Le secrétariat d'État a en effet vocation à appuyer les associations qui œuvrent dans d'autres domaines que ceux dévolus au ministère de la justice, pour aider par exemple les victimes de catastrophes naturelles ou les victimes de l'amiante. Je souligne que, compte tenu des crédits encore disponibles, le choix a été fait de ne pas demander cette année la consolidation du fonds de réserve prévu en cas d'accident collectif ou de catastrophe, dont les actions en cours concernent notamment le crash de Charm-el-Cheikh et le procès du Mont-Blanc.

Dans un autre domaine, le secrétariat d'État s'attache à développer la politique d'accès au droit et d'aide aux victimes à l'intention des publics fragilisés. Il s'agit particulièrement d'aider les victimes de violences familiales

ou de discrimination, pour favoriser leur réinsertion professionnelle. Cette démarche originale trouvera sa place au sein des dix plates-formes Europe récemment créées par la Chancellerie, et elle pourra aussi bénéficier d'un financement dans le cadre du projet d'initiative communautaire EQUAL. Cette politique est dans la droite ligne du plan d'action de la justice en faveur des personnes en difficulté et de la réflexion interministérielle de lutte contre les violences familiales. Il s'agit de mettre au point des dispositifs expérimentaux adaptés à la situation des personnes les plus touchées par la précarité, la désinsertion et la violence, en organisant des collaborations actives entre les conseils départementaux d'accès au droit, les auxiliaires de justice, les associations et les organismes de formation et de réinsertion, en liaison avec les réseaux associatifs spécialisés.

Telles sont, très brièvement, les grandes lignes de l'utilisation des crédits attribués au secrétariat d'État *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP)*.

M. Pierre Albertini, ***rapporteur spécial de la commission des finances*** **-** Comme l'a indiqué le Garde des Sceaux, le budget de la justice augmentera de 4 % en 2005. De ces crédits, 41,6 % seront alloués aux services judiciaires, un peu plus de 30 % aux services pénitentiaires, quelque 11 % à la protection judiciaire de la jeunesse et 13,6 % à l'administration générale. Les effectifs du ministère sont d'un peu plus de 72 000 agents, soit 3,6 % des effectifs de l'État. Le projet de budget qui nous est présenté, légèrement inférieur à 2 % du budget global de l'État en termes de crédits, est encore perfectible si nous souhaitons que les retards chroniques de la justice française soient progressivement comblés. Tel est d'ailleurs l'objet de la LOLF. En 2005, le ministère de la justice connaîtra 1100 créations d'emploi et 135 emplois seront consolidés, dont 120 sont des emplois jeunes et 15 des postes d'assistants de justice. L'administration pénitentiaire est la principale attributaire des emplois créés, avec 533 emplois nouveaux. Les services judiciaires se voient dotés de 355 nouveaux postes mais l'ont constate une relative faiblesse des recrutements de magistrats, avec 121 nominations nouvelles seulement. Ce retard devra être rattrapé au cours des années 2006 et 2007.

Les crédits de fonctionnement, auxquels les magistrats sont spécialement attachés en ce qu'ils permettent d'assurer le fonctionnement quotidien des juridictions, augmentent globalement de 8 %, l'administration pénitentiaire en étant la principale bénéficiaire. Les crédits de paiement sont stabilisés à 318 millions.

Comme l'a indiqué le Garde des Sceaux, le programme de création de huit nouveaux établissements pénitentiaires se poursuit, quatre devant faire l'objet d'un partenariat public–privé. Il s'agit, chacun le sait, d'un

processus juridique un peu complexe face auquel les vieilles habitudes doivent évoluer.

Nous disposerons dans quelques jours d'un rapport d'exécution de la LOPJ. Il semble que la difficulté majeure soit liée au nécessaire rattrapage des créations de postes de magistrats, notamment dans l'ordre administratif où le contentieux des étrangers tend à exploser. A cet égard, il conviendra de veiller à doter les juridictions implantées à proximité des centres de rétention de moyens nouveaux suffisants.

La surpopulation carcérale commande de trouver des alternatives à l'incarcération plus efficaces que celles qui existent aujourd'hui. Autre point préoccupant, le fléchissement du travail en prison, alors que chacun sait qu'il y a là pour les détenus un moyen privilégié de préparer la réinsertion.

S'agissant de la prévention de la récidive, l'excellent rapport de la mission d'information présidée par Pascal Clément a légitimement insisté sur les insuffisances du suivi socio-judiciaire. Notre système pâtit du manque de juges d'application des peines et de services d'appui à la réinsertion. Quant au secteur psychiatrique pénitentiaire, il est confronté à une véritable crise des vocations, extrêmement préoccupante à tous égards.

La PJJ a fait l'objet d'un rapport très sévère de la Cour des comptes. Il est vrai qu'il reste beaucoup à faire, notamment pour ce qui concerne le contrôle du secteur associatif habilité dont les dépenses croissent continûment. Le nombre de mineurs incarcérés a fortement diminué et nous nous en félicitons tous. Cependant, l'application aux jeunes majeurs des dispositions traditionnellement réservées aux mineurs a un coût, dont il faudra tenir compte à l'avenir.

Naguère évaluatifs, les frais de justice seront désormais intégrés à la loi de finances pour répondre aux préconisations de la LOLF. Cela exige un changement d'approche, d'autant qu'ils sont en augmentation constante, du fait notamment de la généralisation des expertises génétiques et du coût des interceptions téléphoniques de sécurité.

Je plaide pour une réforme rapide des tutelles, puisque 600 000 personnes sont aujourd'hui traitées par seulement 100 juges des tutelles en équivalent temps plein. Il est urgent de rétablir la situation, en conjuguant mieux le judiciaire et le social. Les conseils généraux pourraient être utilement associés à la réflexion et nous souhaitons que le projet de loi en cours de préparation à ce sujet soit rapidement déposé.

J'en viens à la mise en œuvre de la LOLF et je veux saluer d'emblée l'excellent travail d'anticipation accompli par les services de la Chancellerie. La mission justice comportera 6 programmes – justice

administrative, justice judiciaire, administration pénitentiaire, PJJ, accès au droit et à la justice, soutien de la politique de la justice et organismes rattachés – et se décomposera en 33 actions afférentes. L'architecture retenue ne pêche pas par un excès de sophistication, mais elle épouse bien les contours de la politique de la justice actuelle et elle permettra de disposer d'indicateurs pérennes particulièrement lisibles. Une réserve cependant, les indicateurs de performances retenus sont essentiellement quantitatifs, ce qui n'épuise pas le champ de l'évaluation de notre service public de la justice. S'il est intéressant de disposer de données chiffrées – retraçant par exemple le nombre de dossiers traité par magistrat ou le stock d'affaires en instance –, il serait également judicieux de lancer des enquêtes de satisfaction auprès des professionnels de la justice eux-mêmes. Le GIP – dont la rigueur scientifique n'est plus à démontrer – pourrait aussi s'attacher à mieux mesurer dans le temps l'image de la justice aux yeux des Français.

Mme Valérie Pecresse, ***rapporteure pour avis de la commission des lois, pour les services pénitentiaires et pour la protection judiciaire de la jeunesse*** **-** En augmentation de 4 %, le budget pour 2005 de l'administration pénitentiaire est parfaitement conforme aux exigences posées par la LOPJ. Les 1 100 emplois créés représentent plus du tiers des créations d'emplois publics prévues au titre du PLF du prochain exercice. En matière pénitentiaire, ce sont près de 68 % du programme fixé par la loi d'orientation qui sont d'ores et déjà exécutés. On mesure l'effort accompli. Je salue tout particulièrement l'augmentation substantielle des postes relevant des services pénitentiaires d'insertion et de probation – plus de 200 postes. C'est à ce prix que l'on interdira les « sorties sèches » de prison à l'issue de la période d'incarcération. L'ampleur des vacances de postes – 2 250 postes non pourvus – fragilise la volonté politique de poursuivre les recrutements dans la pénitentiaire. Il y a entre la volonté que retrace le budget et la réalité d'un décalage que je me devais de relever. A cet égard, les actions entreprises pour renforcer le pouvoir d'attraction des métiers de la pénitentiaire méritent d'être saluées, qu'il s'agisse des campagnes publicitaires ou des réformes statutaires des différents corps. Je n'insiste pas sur les dispositions déjà prises pour améliorer les conditions de travail des personnels. En quelques années, le taux d'encadrement dans nos établissements est passé de 2,8 détenus par surveillant à un surveillant pour 2,5 détenus.

Le programme de création de huit unités interrégionales d'hospitalisation sécurisée se poursuit. L'UHSI de Nancy fonctionne déjà, mais son taux d'occupation relativement faible nous interroge. Est-il dû au poids des habitudes ou à une légère surévaluation des besoins de la région Est ? Ce point méritera d'être éclairci.

Les programmes de rénovation des établissements se poursuivent. Fleury-Mérogis et les Baumettes sont sur la bonne voie. Le rythme d'avancement des travaux est plus modéré à la Santé, à Loos-les-Mines et à Fresnes. Le « programme 4 000 » est en voie d'achèvement et le « plan 13 000 » est lancé. Parallèlement, le plan de mise en sécurité et de prévention des évasions des centres de détention se poursuit. Trois évasions par substitution d'identité ayant été à déplorer au cours des derniers mois, le contrôle biométrique des détenus va être renforcé.

La situation faite aux délinquants sexuels et aux détenus présentant des troubles mentaux me préoccupe tout particulièrement. Au cours de la dernière décennie, les délits sexuels sont devenus la première cause d'incarcération. 7 400 personnes sont actuellement détenues à ce titre, soit 20 % des personnes condamnées. Reposant sur le consentement de la personne, la prise en charge de la délinquance sexuelle continue de poser problème, et, comme l'ont relevé MM. Clément et Léonard dans leur rapport sur la prévention de la récidive, la dangerosité sociale des délinquants sexuels ayant purgé leur peine est extrêmement difficile à évaluer. Nous manquons également de données sur l'injonction thérapeutique.

Les personnes souffrant de troubles mentaux ont représenté 50 % des entrants en prison en 2001. Il ressort de l'étude épidémiologique en voie d'achèvement que la souffrance psychique et psychiatrique tend à se développer dans le milieu carcéral. En témoignent les 500 agressions à l'encontre de personnels survenues en 2003 – contre 127 en 1996 – et le nombre des suicides en détention, en augmentation continue depuis plus de dix ans – 59 en 1990, 120 en 2003. Le nombre de détenus psychotiques ou souffrant d'un état dépressif est en augmentation constante. 10 % des personnes entrant en détention faisaient l'objet d'un suivi psychiatrique régulier dans l'année précédant leur condamnation. Les psychiatres intervenant en prison appellent notre attention sur le risque que le défaut de soins psychiatriques soit à l'origine de crimes et délits qu'une prise en charge adaptée aurait peut-être pu éviter.

L'insuffisance des moyens psychiatriques ne fait aucun doute, puisque 800 postes de psychiatres sont vacants dans le secteur public. L'impossibilité d'assurer la prise en charge de nuit des détenus souvent souffrants de troubles mentaux graves, l'interdiction de mettre en œuvre un traitement médicamenteux sans le consentement du détenu et les réticences des établissements de santé à recevoir des personnes détenues en hospitalisation d'office en l'absence de garde statique par les forces de l'ordre constituent autant d'obstacles au traitement efficace des personnes incarcérées présentant un état de détresse psychique. En vue de remédier à

cette situation, l'article 48 de la LOPJ modifie les conditions d'hospitalisation pour troubles mentaux des personnes détenues en créant des unités hospitalières spécialement aménagées.

Comme M. Albertini, je voudrais évoquer l'insertion professionnelle des détenus. La population carcérale cumule les difficultés : 60 % des détenus ont un niveau inférieur à l'école primaire. Par ailleurs, 20 % de ceux qui sortent ont moins de 8 € de pécule. C'est là une des carences du système : le risque de récidive est fort.

Actuellement, 26 000 détenus travaillent et ce nombre est en hausse de 13 %. Mais l'emploi pénitentiaire est très sensible à la conjoncture : il avait baissé de 12 % entre 2001 et 2003, après une hausse de 25 % des rémunérations versées entre 1997 et 2000, quand la conjoncture était la plus favorable. En outre, les délocalisations d'emplois peu qualifiés posent un problème structurel. Je demande au Garde des Sceaux de faire de l'emploi pénitentiaire une priorité.

L'activité des services de la protection judiciaire de la jeunesse a augmenté de 77 %, ce qui est supérieur à l'évolution du nombre de mineurs mis en cause, en hausse de 57 %. En outre, le secteur public de la PJJ tend à se spécialiser dans les mesures pénales. Le nombre de mineurs en attente a reculé de 20 % entre 2002 et 2003, ce qui est très positif : la rapidité de la réponse judiciaire est le meilleur moyen de prévenir la récidive. Toutefois, dans le milieu ouvert pénal, le délai d'exécution des mesures s'établit à 51 jours, ce qui est encore trop long. Le budget de la PJJ augmente de 4,42 % et 101 postes sont ouverts. Le nombre des mineurs incarcérés diminue et c'est une évolution qui se confirme. Elle tient à l'amélioration de la réponse pénale, grâce à la bonne loi préparée par le Garde des Sceaux et la commission. Nous disposons de 47 centres de placement immédiat qui offrent une alternative à la détention provisoire des mineurs. Ces centres ont pris en charge 1 500 jeunes l'année dernière. Les 72 centres éducatifs renforcés en ont recueilli 1 100 et nous disposons également de neuf centres éducatifs fermés. Ceux-ci font l'objet d'une évaluation et je salue cette initiative de l'administration de la Justice.

Par ailleurs, la PJJ intervient maintenant dans les quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires. Dix établissements bénéficient de cette mesure, et tout se passe très bien. Cette intervention préfigure le rôle que jouera la PJJ dans les futurs établissements pénitentiaires pour mineurs.

Je salue la diversification du recrutement. Le profil moyen de l'éducateur est trop généraliste et trop scolaire. Il est bon qu'un concours interne soit ouvert aux agents de justice et qu'une troisième voie de recrutement installe des passerelles avec d'autres professions.

La PJJ a donc évolué dans le bon sens. Elle a tiré les conséquences du rapport alarmiste publié par la Cour des comptes en créant une sous-direction des ressources humaines et en se dotant d'indicateurs d'activité. Elle est entrée dans une logique d'évaluation et de contrôle.

Des décrets devraient améliorer le fonctionnement des établissements et nous fournir des indicateurs sur l'utilisation du patrimoine immobilier. Il faudrait en outre que la PJJ établisse des référentiels de bonne pratique.

Je tiens à citer un chiffre qui devrait mettre fin à la polémique : seulement 16 % des mineurs passés en centres éducatifs fermés sont ensuite incarcérés. Le taux d'échec est donc faible.

On nous annonce des indicateurs qualitatifs, ce qui est toujours difficile à mettre en place. Nous manquons tout particulièrement de données sur la récidive des mineurs.

M. Jean-Paul Garraud, ***rapporteur pour avis de la commission des lois, pour l'administration centrale et les services judiciaires*** **-** Le budget des services judiciaires augmente de 3,8 %, soit un montant de 3,2 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces chiffres montrent que la Justice est une priorité du Gouvernement. Je salue l'action en faveur des victimes, y compris le travail remarquable du secteur associatif. Il s'agit en définitive de rapprocher la Justice des citoyens.

Dans l'ordre judiciaire, le stock des affaires à juger au civil a diminué, s'agissant de la Cour de cassation et des cours d'appel. Toutefois, en 2003, le délai moyen de traitement à la Cour d'appel était de 16,1 mois. Le stock des affaires à juger reste stable dans les tribunaux d'instance, mais il augmente dans les tribunaux de grande instance avec le contentieux aux affaires familiales.

Au pénal, le nombre des condamnations a diminué, mais c'était en 2002 : à cet égard, notre outil statistique est sans doute perfectible. La baisse constatée en 2002 s'explique par l'application de la loi d'amnistie. En 2003, le taux d'élucidation a progressé. Le taux de réponse pénale a atteint 72 % grâce à l'utilisation croissante des procédures alternatives.

Les magistrats vont bénéficier de nouveau d'une extension de la nouvelle bonification indiciaire au titre des fonctions d'encadrement, ainsi que de la revalorisation indemnitaire. Il s'agit d'un effort sans précédent : 4 % de revalorisation en 2003, 4 % en 2004 et encore 1 % en 2005. Il faut ajouter la création des primes modulables, dites « primes au mérite », qui avaient suscité la polémique : les arrêtés portent leur taux moyen de 4 à 8 %, le taux maximal pouvant aller jusqu'à 15 %. Il faut certes préserver l'indépendance des

magistrats, mais la Justice est un service public qui doit répondre aux attentes de nos concitoyens. Le versement des primes modulables est fondé sur l'évaluation faite par le chef de juridiction.

Dans la juridiction administrative, j'ai observé une augmentation du contentieux devant les tribunaux administratifs. Alors que le stock est en stagnation au Conseil d'État et dans les cours administratives d'appel, les tribunaux administratifs sont engorgés. Le nombre d'affaires jugées a augmenté de 63 % entre 1993 et 2003 et de 27,3 % entre 2003 et 2004. Il faut donc prévoir des moyens supplémentaires, mais aussi revoir certaines procédures. Il arrive souvent, par ailleurs, que les administrations ne répondent pas aux demandes de recours gracieux, se contentant de laisser passer le délai. Les justiciables saisissent alors le tribunal administratif. Si le Gouvernement incitait les administrations à répondre, le nombre des saisines diminuerait.

Il y a eu une nette augmentation du nombre des reconduites à la frontière, ce qui est positif. Mais la procédure d'arrêté de reconduite à la frontière envoyé par la voie postale n'a aucune efficacité. Elle mobilise des juridictions pour un taux d'exécution inférieur à 4 %. Je poserai une question au Garde des Sceaux à ce sujet.

Les juridictions de proximité ont été créées par la loi du 9 septembre 2002, la loi d'orientation du 26 février 2003 et le décret du 23 juin 2003. Ces textes ont autorisé le recrutement de juges non professionnels, soumis au statut des magistrats, qui ont des compétences civiles pour les litiges d'un enjeu inférieur à 1 500 € et des compétences pénales allant jusqu'aux contraventions de police de quatrième classe et certaines de cinquième classe. Ces juges de proximité travaillent en lien étroit avec le tribunal d'instance, puisque c'est le juge d'instance qui organise les audiences et qui évalue ces magistrats. Comme le dispositif avait été critiqué, j'ai souhaité en établir un petit bilan, sachant que nous manquons encore de recul, les premiers juges de proximité n'étant entrés en fonction qu'au début de l'année. On sait qu'ils ont dû suivre une formation qui était, pour la plupart d'entre eux, probatoire. Il s'agit à 40 % de professions libérales, en majorité des avocats ; à 10 % d'anciens magistrats ; à 40 % de diplômés justifiant de quatre années d'expérience juridique ; à 8 % de personnes justifiant de vingt-cinq années d'expérience juridique ; à 1 % d'anciens greffiers et à 1 % de conciliateurs de justice en exercice. Leur âge moyen est de 53 ans. Monsieur le Garde des Sceaux, nous avons rencontré des juges de proximité et nous avons vu que le recrutement était de qualité. Ces juges s'intègrent dans le milieu judiciaire et vous avez d'ailleurs prévu un certain nombre de moyens financiers pour faciliter leur intégration.

La nomination de greffiers et d'agents de catégorie C accompagne cette réforme. Au 13 septembre 2004, il y avait 172 juges de proximité en exercice et au 15 octobre quatre promotions, soit 466 personnes, avaient été formées à l'Ecole nationale de la magistrature. Cependant, il s'écoule trop de temps entre la fin de la formation et la nomination effective. Il faudrait donc revoir la procédure. Un certain nombre de députés, dont le président de la commission des lois, ont déposé une proposition visant à accroître les compétences des juges de proximité. Si leurs « pouvoirs » sont étendus, il faudra renforcer leur formation. Quels seront les moyens disponibles pour mettre en place cette réforme lorsqu'elle sera votée ?

Enfin, les frais de justice sont difficilement maîtrisables. En 2006, les chefs de cour d'appel disposeront d'enveloppes globalisées pour remplir les objectifs prévus par la LOLF. Comment pourront-ils à la fois faire face à l'évolution de ces frais et garder une certaine marge de manœuvre ?

Je salue la réforme courageuse menée par le ministère de la justice, notamment grâce aux contrats d'objectif lancés dès 2002, pour rendre la gestion plus efficace et améliorer la qualité du service. Il s'agit d'une véritable révolution dont nous attendons qu'elle rapproche la justice des citoyens.

M. Christian Vanneste - Selon M. Hanoteau, le directeur de l'ENM, la France passe beaucoup de temps à réformer la justice sans prendre toujours le temps d'appliquer les réformes. Celles-ci sont indispensables et j'apprécie de voir augmenter chaque année les crédits du ministère de la justice afin d'appliquer la LOPJ. Leur augmentation de 4 % en 2005 permet la création de 1 100 emplois budgétaires, dont 100 emplois de magistrats, et une augmentation de 8 % des crédits de fonctionnement.

Le budget doit répondre aux attentes des justiciables, c'est-à-dire avant tout accélérer le temps judiciaire. La modernisation de l'institution et un recrutement accéléré de magistrats, de fonctionnaires et de juges de proximité doit y concourir. J'apprécie également l'augmentation des crédits d'aide aux victimes. Celle des aides judiciaires permettra d'appliquer la nouvelle procédure de rétablissement personnel. Toutes ces mesures rapprocheront les Français de leur justice.

En 2003, le nombre de décisions judiciaires a augmenté, en particulier de 3,9 % au pénal et de 13,3 % dans les juridictions spécialisées. Comme l'a dit à juste titre M. Bilger, à force de ne plus considérer la justice comme le service public qu'elle est pourtant, les notions d'efficacité, de célérité et de responsabilité finissent par s'effacer derrière la recherche de la perfection formelle dans les décisions de justice. Heureusement, ces notions de base sont au cœur des orientations de votre politique budgétaire.

S’agissant d’abord de l’efficacité, les justiciables souhaitent avoir la certitude d’une réponse. Or, il y a une certaine « perte en ligne » en raison de la mauvaise articulation entre police et justice. Elle vient peut-être de ce que nos policiers sont plus nombreux qu’ailleurs en Europe, et nos magistrats moins nombreux. D’autre part, notre taux d’incarcération est plus faible que la moyenne européenne. Dès lors, si la population des prisons est surabondante, n’est-ce pas que la bouteille est trop petite plutôt que trop pleine ? L’absence de toute initiative de la part du gouvernement socialiste est responsable de cet engorgement. Il nous faut maintenant combler le retard. Les peines de substitution, le bracelet électronique, les TIG, doivent permettre d’améliorer les choses en ce qui concerne les plus petites peines. Pouvez-vous nous informer sur l’évolution comparée des mises en détention et des places disponibles, ainsi que sur celle des peines alternatives et sur leur efficacité, notamment en ce qui concerne les TIG ? Pour ce qui est des jeunes délinquants, où en est-on de l’installation des centres d’éducation fermés ? Il n’y en a toujours pas dans ma région. Enfin, serait-il possible de faire participer des sociétés privées au transfert des détenus ?

C’est évidemment d’une efficacité accrue que dépend l’accélération du traitement des affaires. On sait comment les dossiers s’éternisent de contestation en appel. Bien juger nécessite du temps, mais de délai en délai, ce sont parfois des vies qui se désagrègent. Si la procédure du plaider coupable est une réponse, c’est l’ensemble de l’institution qui doit accélérer le traitement des dossiers. J’en viens enfin à la responsabilité des magistrats. Récemment, l’affaire d’Outreau a mis en évidence bien des dysfonctionnements. La justice doit pourtant être garante du lien social. Juges d’instruction et magistrats doivent donc faire preuve de discernement et de lucidité dans leur action. Quand la justice remet des coupables en liberté et maintient des innocents en détention, c’est un traumatisme et elle perd sa crédibilité. Selon Durkheim, la société repose sur la foi dans les institutions. La justice, institution de premier plan, doit contribuer à l’assurer pleinement.

M. André Vallini - Monsieur le ministre, pouvez-vous nous garantir que, cette fois, votre budget ne sera pas virtuel ? Ce fut le cas en 2003 et en 2004 en raison des gels, reports et annulations de crédits. Ainsi, le décret du 16 juillet 2004 a annulé 2,9 millions d’autorisations de programmes et 4,2 millions de crédits de paiement, celui du 9 septembre a annulé 51 millions de crédits, dont 19 millions pour les services pénitentiaires, 11 millions pour les services juridiques, 6 millions pour l’informatique et la téléphonie, et 3 millions pour la protection de la jeunesse, en touchant souvent la formation. Par la circulaire du 15 juillet 2004, vous avez également institué une réserve de précaution, en gelant 8,5 % des crédits de

fonctionnement. De la même façon, ce budget qui affiche une augmentation de 4 %, s'il ne devait pas être exécuté, serait insincère.

Et quand bien même il serait exécuté, il est insuffisant pour répondre aux besoins. Il est d'ailleurs inférieur à celui des autres grands pays européens : le budget de la justice en Allemagne, compte tenu du nombre d'habitants, est le double du nôtre. Contrairement à ce qu'a dit M. Garraud, de 1997 à 2002, ce budget a augmenté dans notre pays de 29 %. Vous ne partez donc pas de rien ! 2005 est une année charnière, puisque c'est la troisième année d'application de la LOPJ. Or, nous sommes loin du rythme à suivre pour qu'elle soit réalisée dans les délais.

Le coût des réformes aggrave la situation. C'est le cas avec la création des juges de proximité et la mise en application de certaines dispositions de la loi Perben II, dont 11 mesures ont des conséquences sur les frais de justice, pour lesquels les 20 millions de crédits inscrits en 2005 ne suffiront pas. De même, la personnalisation des peines, qui est une bonne mesure en soi, demandera des expertises et des enquêtes de personnalité. La politique mise en œuvre par Mme Guedj pour renforcer les droits des victimes est également positive, mais elle aura un coût, tout comme le recours à de nouvelles techniques d'investigation et à des équipements de télécommunication de plus en plus sophistiqués. Au passage, qu'en sera-t-il pour les repentis ? Rien n'est prévu au budget. La loi Perben II a mis en place un système à l'italienne ; dans ce pays, il coûte environ 80 millions par an.

S'agissant des personnels, vous avez mis fin aux emplois-jeunes sans donner aux intéressés d'autre perspective que des facilités d'accès aux concours. Au total, 135 postes de contractuels sont prévus pour les remplacer alors qu'il en faudrait 90 pour la seule cour d'appel de Paris. Vous créez un nombre insuffisant de postes de greffiers, alors que leur travail augmentera en liaison avec la justice de proximité et l'application des peines.

Le budget de l'administration pénitentiaire augmente, notamment en crédits de fonctionnement, mais l'essentiel est absorbé par l'immobilier. Nous arrivons seulement à la fin du programme 4 000 et le programme 13 000 ne commencera qu'en 2005. La prison en France reste un enfer sur terre. Ce retard est inacceptable. Il faut aller plus vite, même si les délais tiennent aussi à la passation des marchés publics. Nous avons heureusement voté les mesures Warsmann sur la libération conditionnelle et la semi-liberté, mais cela ne suffira pas. Il n'existe actuellement que deux UHSI – pour huit prévues – alors qu'il en faudrait au moins le double. 40 % des détenus souffrent de problèmes psychologiques et ne sont pas suivis comme il le faudrait ; ils représentent donc un danger pour leurs co-détenus et pour les gardiens. Les créations de postes pour le personnel pénitentiaire sont à relativiser, car il va y avoir beaucoup de départs en retraite. Finalement, les mesures Warsmann seront difficiles à mettre

en œuvre. Selon les syndicats, il faudrait 3 000 agents supplémentaires pour l'aménagement des fins de peine. En 2003, par rapport à 2002, les sursis avec mise à l'épreuve ont diminué de 2,4 %, les TIG de 5,8 % et les placements en semi-liberté de 4,8 %. Espérons que la mise en application des mesures Warsmann freinera cette tendance.

Pour ce qui est de la PJJ, je déplore que les moyens soient concentrés sur les établissements en milieu fermé. L'éducation en milieu ouvert nécessiterait beaucoup de moyens supplémentaires car la prise en charge de bien des mineurs délinquants est trop tardive.

M. Garraud, dans la langue de bois dont il est familier, nous a dit que l'institution des juges de proximité fonctionnait bien. C'est exactement le contraire ! Tous les magistrats et les syndicats de tous bords le disent, c'est un échec. La vraie justice de proximité est assurée par les juges d'instance, avec un délai de traitement des dossiers de quatre mois. Mais on s'est cru obligé de créer des juges de proximité pour appliquer une promesse électorale, voire électoraliste, de M. Chirac. Les juges de proximité compliquent la justice ; or, dans une sorte de fuite en avant, vous étendez encore leurs compétences ! *(Protestations sur plusieurs bancs du groupe UMP)*

En ce qui concerne la loi Perben II, nous gardons toutes nos craintes sur la porosité entre les procédures d'exception et ordinaires. Nous serons très vigilants, comme sur la nouvelle procédure du plaider coupable. Nous veillerons particulièrement au respect des droits de la défense, même si des garde-fous ont été prévus et que le Conseil constitutionnel a émis des réserves d'interprétation, et aux affaires sensibles, que le plaider coupable ne doit pas servir à occulter. Quant à la délinquance des mineurs, la baisse que vous évoquée doit être nuancée. Les violences contre les personnes augmentent, ainsi que la délinquance dans les zones rurales et à l'école. Le combat est donc loin d'être gagné.

Je veux également revenir sur la reprise en main de la justice que nous constatons depuis deux ans. Tous les magistrats que je rencontre, de toutes tendances, s'accordent à ce sujet. Vous avez d'abord rétabli les instructions individuelles.

M. le Président de la commission des lois - C'est la loi !

M. André Vallini - Une réforme était justement en cours d'examen, mais vous ne l'avez pas poursuivie ! Monsieur le ministre, vous ne suivez pas non plus les avis du CSM concernant la nomination des magistrats. Des nominations récentes posent problème, ainsi que celle de votre directeur de cabinet au CSM. Et que dire du déclenchement de trois enquêtes sur le verdict du tribunal de Nanterre, ou de l'entreprise de déstabilisation du procureur de Nice, Eric de Montgolfier, menée par la Chancellerie ?

M. le Garde des Sceaux - Pourriez-vous rappeler le nom du Garde des Sceaux qui a diligenté l'inspection sur M. de Montgolfier ?

M. André Vallini - C'était Mme Lebranchu, mais les mesures de déstabilisation viennent bien de votre cabinet ! *(Exclamations sur les bancs du groupe UMP)* Le rapport de M. Lamanda fait heureusement justice des accusations contre M. de Montgolfier ! Par ailleurs, les primes au rendement qui ont été instituées sont dénoncées par l'ensemble des magistrats. Bref, il existe un faisceau d'indices graves et concordants accréditant l'idée d'une reprise en main de la justice.

Alors que la justice fait face à une crise de confiance sans précédent, votre politique pénale, au lieu de fixer le cap, varie en fonction de l'opinion publique. Après la psychose sécuritaire, qui s'est traduite par la surpopulation carcérale que nous connaissons, les préoccupations nées du procès d'Outreau vous poussent à mettre à nouveau l'accent sur les droits de la défense et revoir les conditions de la détention préventive. Nous avions préféré, quant à nous, fixer trois orientations claires : une justice accessible et rapide, indépendante et responsable, respectueuse et protectrice des libertés.

M. Michel Vaxès - Je me limiterai à quelques remarques, pour respecter le temps très restreint qui nous est alloué, du moins en ce qui concerne les représentants de l'opposition. La différence entre les règles du jeu en vigueur ici et les conditions de la séance publique n'est pas avantageuse pour nous.

Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 2003 révèle que 200 millions ont été bloqués en crédits de paiement et 53 millions en autorisations de programme – et que 33 % seulement des crédits disponibles pour les équipements judiciaires, pénitentiaires et de la PJJ ont été utilisés. Aussi convient-il de relativiser la hausse de 4 % du projet de budget pour 2005. L'Union syndicale des magistrats considère d'ailleurs que l'objectif de la LOPJ ne sera jamais atteint en 2007.

Or, le droit est devenu le nouveau langage de notre démocratie, la judiciarisation de la société n'est plus un phénomène conjoncturel. La justice doit donc disposer d'un budget en conséquence. Il n'est guère étonnant qu'elle souffre d'une mauvaise image et suscite une insatisfaction croissante, quand on sait que 7 144 magistrats rendent 2,5 millions de décisions civiles et 11,3 millions de décisions pénales et que les prisons comptent 60 000 détenus pour 22 000 surveillants ! Oui, la justice manque de moyens et votre budget n'y remédie pas.

Cette année, un million d'euros seront consacrés au recrutement des juges de proximité, qui sont censés rendre la justice plus rapide et plus efficace. Après un an d'activité, le bilan est pourtant plus que mitigé. Les juges

de proximité n'ont fait preuve ni d'utilité pour le désengorgement des tribunaux, ni d'efficacité dans l'accomplissement de leur mission. La présidente d'un tribunal de grande instance a ainsi déclaré à la presse que leurs jugements étaient truffés de bourdes, sans possibilité d'appel ! Une vingtaine de ces juges, sur les 170 nommés, ont donné leur démission, l'un deux estimant que quinze jours de formation ne lui permettaient pas de remplir sa mission ! Nous attendons donc une évaluation sérieuse de cette réforme. Au lieu de cela, vous voulez étendre leurs compétences à des litiges allant jusqu'à 4 000 euros, et même aux instances introduites par des personnes morales ! A l'évidence, nous changeons d'échelle, et cette perspective inquiète particulièrement les associations de défense des consommateurs.

Comme vous, nous aspirons à une justice plus rapide mais qui ne sacrifie pas la qualité. La voie que vous avez choisie n'y conduira pas. Les primes de rendement, pudiquement appelées primes modulables, doivent ainsi être attribuées en fonction de la « contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire ». Ce critère, des plus vagues, peut donner lieu à de graves dérives, et certaines des premières primes distribuées en septembre font d'ailleurs déjà l'objet de recours hiérarchiques. Si ce critère est si imprécis, c'est bien parce que des seuils quantitatifs ne peuvent être raisonnablement retenus et que les limites d'une justice productiviste se font vite ressentir. La qualité de la justice tient à des choses plus importantes et plus impalpables, telles que le respect, l'écoute ou tout simplement le sentiment de justice. Les magistrats ne rejettent pas l'évaluation en tant que telle, mais les outils que vous avez institués.

En ce qui concerne l'aide juridictionnelle, le conseil national des barreaux s'est étonné que le conseil national de l'aide juridictionnelle ait réduit l'indemnisation des procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Est-ce à dire que le travail d'un avocat, dans cette procédure, est moins important ? C'est pourtant la liberté du prévenu qui est en jeu !

Enfin, les conditions de détention dans nos prisons sont déplorables. L'État vient de voir reconnaître à deux reprises sa responsabilité dans des suicides de détenus, par les tribunaux administratifs d'Amiens et de Rouen. C'est une nouvelle preuve de l'insuffisance des effectifs de l'administration pénitentiaire. La sécurité des détenus n'est pas assurée : 117 suicides ont été relevés en 2003. Le budget pour 2005 créera-t-il des conditions plus dignes ? Il y va de la vie d'une centaine de personnes chaque année !

M. le Président de la commission des lois - Je rappelle que le grand avantage de la commission élargie est l'interactivité. Chacun dispose certes d'un temps limité, mais peut reprendre la parole plusieurs fois. Ne retombons pas dans les travers de la séance publique, que le regretté Edgar Faure avait ainsi définis : litanie, liturgie, léthargie !

Mme Anne-Marie Comparini - Notre réunion de ce matin met bien en lumière la priorité accordée à l'administration pénitentiaire, sans toutefois que l'on ait assez souligné à quel point elle est traitée de façon globale. Vous avez élaboré, Monsieur le Garde des Sceaux, un plan complet, tant pour le personnel et ses conditions d'exercice que pour les détenus et leurs conditions de détention. Par ailleurs, les deux rapports de Mme Pecresse et de M. Albertini viennent d'ouvrir des pistes très intéressantes, telles que la tutelle et la nécessité de préparer les délinquants sexuels à leur sortie. Ces propositions ne doivent pas tomber dans l'oubli. Il est essentiel de les mettre en œuvre le plus rapidement possible.

Un ambitieux programme immobilier a été lancé en 2002. Il était très attendu par tous les acteurs. Vous avez fait le point sur les opérations en cours, mais pouvons-nous déjà savoir ce qu'il reste à programmer, quel est le bilan des deux dernières années, quels dossiers locaux ont rencontré les plus grands problèmes ? Élue de Lyon, je connais bien le problème des prisons Saint-Paul et Saint-Joseph. Quelles solutions proposez-vous ?

M. le Président de la commission des lois - Nous en venons aux questions.

M. Gérard Léonard - En ma qualité de rapporteur de la mission d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales, je souhaite insister sur la nécessité d'une meilleure prise en charge psychiatrique des détenus. L'absence d'évaluation de leur dangerosité me semble particulièrement préjudiciable, car c'est l'une des causes de la récidive. Par ailleurs, notre collègue Warsmann a souligné à juste titre les lacunes du casier judiciaire : on connaît le retard apporté aux inscriptions et l'on sait aussi que la difficulté d'accès au casier judiciaire prive les magistrats d'une vision d'ensemble des antécédents d'un justiciable. Quelles mesures d'urgence sont envisagées à ce sujet ? La mission d'information a, pour sa part, formulé diverses propositions qui seront reprises dans une prochaine proposition de loi.

M. François Rochebloine - Ma question portera sur la juridiction prud'homale de Saint-Chamond (*Sourires*), sujet sur lequel je reviens depuis 17 ans… S'il est un bassin d'emplois homogène, c'est bien celui de la vallée du Gier ; pourtant, la justice prud'homale ne l'entend pas de cette oreille. Par méconnaissance de la réalité, on en est venu, dans un premier temps, à ce que certains conseils prud'homaux soient surchargés de travail, cependant que d'autres étaient en sous-activité, ce qui a conduit à supprimer une juridiction. Après quoi, sur la base d'une consultation conduite en 2002 dans des conditions contestables, on a réduit le nombre de conseillers. Le moins que l'on en puisse dire est que l'esprit de service public et l'idée de justice de proximité risquent ainsi d'être battu en brèche. Je me félicite donc que depuis votre

arrivée à la Chancellerie, Monsieur le Garde des Sceaux, cette entreprise de démantèlement ait cessé, mais je demeure vigilant. Je souhaite, en particulier, obtenir l'assurance qu'il sera enfin remédié à l'incohérence de l'organisation des conseils prud'homaux dans ma circonscription et que le conseil prud'homal de Rive-de-Gier sera, comme il se doit, rattaché à la juridiction de Saint-Chamond.

M. le Président de la commission des lois - Je loue votre persévérance ! (*Sourires*).

M. Alain Marsaud - C'est un beau résultat que d'avoir obtenu 8 % d'augmentation des crédits de fonctionnement du ministère. Mais quels moyens prévoyez-vous de consacrer à la réduction de la durée de traitement des procédures pénales ? Chacun conviendra que mettre 27 ans pour en finir avec l'affaire Mesrine, c'est beaucoup ! Certes, il s'agissait d'une affaire exceptionnelle, mais d'autres affaires criminelles traînent tant que des magistrats finissent par être gênés de rendre leurs décisions, qui leur semblent plus ridicules que justes. D'autre part, nous avons entendu parler d'une longue liste de juridictions dont les établissements seront rénovés, cependant que d'autres seront construits. Mais le dossier de Limoges semble enfoui au plus bas de la pile… Pourtant, le tribunal de commerce, pour ne parler que de celui-là, est dans un état d'insalubrité tel que le risque de poursuites pénales est patent ! Quelles mesures envisagez-vous à ce sujet, Monsieur le Garde des Sceaux ? J'en viens enfin à la scandaleuse affaire de l'ourse des Pyrénées, après avoir appris qu'un chasseur voudrait plaider la légitime défense … Pourtant, si un délit est avéré dans ce cas, c'est bien celui de mauvais traitement à animal ! (*Sourires*).

M. Xavier de Roux - Ma question portera sur les juges de proximité. En effet, le dispositif ne fonctionne pas dans certaines juridictions où ces juges, subordonnés à une hiérarchie judiciaire peu accommodante, ne sont pas très occupés… Je suis, pour ma part, favorable à l'accroissement de leurs compétences, et j'ai d'ailleurs signé le texte du Président Clément à ce sujet. Dans l'intervalle, je souhaite qu'une plus grande autonomie de moyens leur soit conférée au sein des juridictions auprès desquelles ils ont été nommés.

Sur un autre plan, j'observe que le projet de budget qui nous est soumis ne dit pas grand-chose du déménagement du tribunal de Paris, alors même que la question agite beaucoup les esprits. Qu'en sera-t-il ?

Enfin, il me paraît anormal que des délinquants mineurs en viennent à être placés, comme c'est le cas dans ma circonscription, dans des foyers départementaux de la protection de l'enfance, faute d'équipements spécialisés suffisants. Il faut mettre un terme à cette nouvelle version de l'introduction de loups dans les bergeries, mais comment ?

M. Emile Blessig - Dix ans après la réforme de la médecine en milieu pénitentiaire, bien des problèmes demeurent. Pourtant, l'accès aux soins est un droit. De plus, l'accompagnement sanitaire des détenus en passe d'être libérés est nécessaire. Où en est-on de la prise en charge des détenus dépendants des stupéfiants, de l'alcool ou des médicaments psychotropes ? Comment suit-on, sur le plan médical, les détenus libérés atteints de maladies infectieuses telles que l'hépatite C ? Comment prend-on en charge les détenus âgés malades ?

M. Thierry Mariani - J'aimerais savoir quand sera publié l'arrêté définissant les modalités de la rémunération des indicateurs de police et de gendarmerie. D'autre part, le tribunal pour enfants de Carpentras, que vous avez inauguré en septembre 2003, est déjà au bord de l'asphyxie faute de moyens. La nomination d'un nouveau juge y est indispensable. Quand aura-t-elle lieu ?

M. Edouard Landrain - Monsieur le Garde des Sceaux, comment et quand envisagez-vous de désengorger la maison d'arrêt Lafayette de Nantes ? Choisirez-vous une extension ou la construction d'un second bâtiment ? Par ailleurs, j'aimerais connaître le bilan des mesures contraignantes prises à l'encontre des pollueurs marins après le naufrage de l'*Erika* et savoir si la coordination se fait bien entre les services de justice, les douanes et la marine nationale.

M. Guy Geoffroy - Je suis persuadé que, pour prendre en charge les mineurs délinquants, la seule solution consiste à construire des centres éducatifs fermés. C'est d'ailleurs pourquoi je pense être le seul maire de France à avoir proposé l'édification d'un tel centre sur le territoire de ma commune. J'aimerais connaître les suites qui seront données aux évaluations successives de ce nouveau dispositif, dont Mme Pecresse nous a dit qu'elles avaient été très fournies, très contradictoires et donc très positives. S'ensuivra-t-il des modifications dans le cahier des charges, la dimension des établissements et les conditions générales de leur création et de leur développement ?

M. le Garde des Sceaux - Je commencerai par répondre à vos rapporteurs, et en premier lieu à M. Albertini, qui s'est inquiété du retard pris dans le recrutement de magistrats. La loi d'orientation contenait en effet des dispositions précises à cet égard, mais il se trouve que la population carcérale a augmenté davantage que nous ne l'avions prévu. Nous avons donc dû modifier la répartition des créations d'emplois pour tenir compte de cette évolution, comme en témoigne le budget qui vous est proposé. Des emplois nouveaux en plus grand nombre seront donc affectés aux services pénitentiaires, on recrutera moins de magistrats que prévu cette année, et les créations de postes dans les greffes correspondront aux prévisions. De fait, si l'on entend les chefs de juridictions, les goulots d'étranglement sont au niveau des greffes. Il fallait en

tenir compte, ce qui ne signifie par pour autant de suspendre les recrutements de magistrats ; il y en aura d'ailleurs cent en 2005, je le rappelle. Il n'est pas question de relâcher l'effort et j'espère que nous pourrons revenir à un équilibre plus satisfaisant en 2006 et en 2007.

Votre rapporteur a également évoqué l'engorgement de la justice administrative. Nous souhaitons améliorer la carte judiciaire et je compte créer deux tribunaux administratifs : l'un dans le Var, l'autre dans la circonscription de Montpellier – soit à Nîmes, soit en Avignon – tant il est vrai que l'engorgement des juridictions dans cette région est inacceptable. Comme l'a justement relevé M. Garraud, il faut aussi travailler sur les conditions dans lesquelles on accède à la justice administrative, de manière à éviter un gonflement artificiel du contentieux. Je pense notamment à la fonction publique, où devraient se développer les mécanismes d'arbitrage et de médiation précontentieuse.

Plusieurs d'entre vous ont insisté sur la situation dans les prisons, et je souhaite que nous continuions, sur ces sujets, à dégager des positions consensuelles. A la lumière des exemples étrangers, force est d'admettre que nous sommes en dessous du nécessaire, tant pour ce qui concerne le nombre de places que pour la qualité de la prise en charge des personnes détenues. A Mme Comparini qui m'interrogeait sur son état d'avancement, je puis confirmer que le programme 13000 – en fait 13200 – est lancé et que les procédures afférentes à la réalisation de 5 594 places ont d'ores et déjà abouti.

En particulier, les sept établissements pour mineurs, auxquels je tiens beaucoup, sont lancés. Je souhaite que nous tirions parti de l'expérience de nos partenaires les plus avancés, en les organisant comme de véritables collèges fermés, organisés autour de la salle de classe et du gymnase. Je suis convaincu que la prison peut apporter quelque chose aux jeunes des plus désocialisés et qu'il n'y a pas de fatalité à ce qu'elle constitue un milieu destructeur. Ces sept établissements pour mineurs, qui offriront 420 places à la fin de 2006, nous aideront à faire face aux cas les plus difficiles. Par ailleurs, j'ai souhaité, dès mon arrivée à la Chancellerie, que la plupart des quartiers pour mineurs des établissements existants fassent l'objet d'une rénovation complète et le programme est en cours d'achèvement. Nous nous devons de donner aux jeunes incarcérés des conditions de vie acceptables. Dans le même esprit, j'ai voulu que la PJJ puisse entrer dans les prisons, de manière à améliorer la continuité du suivi. Au Royaume Uni, où la compétence des services de protection de la jeunesse est territoriale, ce sont les mêmes éducateurs qui suivent les jeunes délinquants avant leur condamnation éventuelle, pendant leur période de détention et dans la phase de réinsertion. Il est indispensable de mobiliser des moyens suffisants pour garantir la réussite de la réforme Warsmann, dont nombre de dispositions avaient fait consensus.

S’agissant des recrutements, je peux comprendre que certains nous demandent de faire toujours plus, mais il faut tenir compte des limites naturelles qui s’opposent à toute démarche de recrutement massif. Nous en avons fait l’expérience avec les personnels de surveillance, puisque nous avons dû lancer une campagne de publicité pour renforcer le pouvoir d’attraction du métier. Le décret ouvrant l’accès à la PJJ à des personnels expérimentés vient d’être publié, et les SPIP continueront de bénéficier de moyens complémentaires. L’ampleur du flux de sortie de prison – 12 000 par an – commande que nous renforcions l’accompagnement des détenus en fin de peine.

MM. Léonard et Albertini ont abordé le problème de la récidive. Sur le plan législatif, votre commission a accompli un très gros travail qui devrait déboucher prochainement sur une proposition de loi tendant notamment à nous donner des moyens supplémentaires pour veiller à ce que la récidive entraîne une sanction aggravée. Vous avez trouvé un dispositif législatif équilibré et satisfaisant. Parallèlement, il convient d’améliorer les délais de mise en œuvre des décisions de justice, et nous attendons beaucoup des bureaux d’exécution des peines créés par la loi de mars 2004. Injustement décriée par certains, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité me semble participer de la prévention de la récidive, car reconnaître sa culpabilité, c’est accepter la peine encourue et se donner les chances d’une réinsertion réussie. La justice acceptée, c’est très important !

Il est exact, Monsieur Garraud, que la prise en charge des jeunes majeurs pèse très lourd dans notre budget, et il convient de s’interroger au cas par cas sur la légitimité de la démarche. A l’origine, l’objectif était de continuer à s’occuper dans les mêmes conditions du mineur incarcéré lorsqu’il atteignait sa majorité. Dans les faits, il est apparu que certains jeunes majeurs faisaient l’objet d’un accompagnement renforcé, sans avoir été incarcérés en tant que mineurs. Il faut tenir compte de la très grande complexité des situations humaines en cause et se garder de toute approche systématique du problème. Si la PJJ, cher président Clément, qui êtes aussi président du Conseil général de la Loire, se dégageait de cette charge, il faudrait bien envisager que les conseils généraux s’y intéressent. Les réalités humaines qui s’attachent à ces situations s’imposent à nous, et je suis conscient qu’il n’y a pas, en la matière, de solution facile.

S’agissant du contrôle à exercer sur le secteur associatif habilité, la question qui se pose à nous est de savoir comment répondre aux justes critiques de la Cour des comptes sans se priver de la richesse des interventions du milieu associatif. Mme Pecresse a bien voulu saluer l’effort de réorganisation administrative et territoriale de la PJJ que nous avons engagé. Notre objectif est

de conforter le rôle de pilotage de la PJJ face à un réseau associatif complexe mais irremplaçable.

Nombre d'entre vous ont évoqué l'explosion des frais de justice, effectivement préoccupante puisqu'ils augmentent d'environ 20 % par an. Le coût des interceptions des communications téléphoniques passées sur des mobiles et celui des expertises génétiques y sont pour beaucoup. La police scientifique ne cesse de gagner en efficacité, mais cela a un coût. Il convient de mieux organiser la commande publique pour que les opérateurs susceptibles de rendre les prestations demandées soient mis en concurrence et facturent leurs services au meilleur coût. Conformément aux exigences de la LOLF, les frais de justice feront l'objet d'une ligne de crédits limitative dès 2006, mais cela ne doit pas entraver la liberté du juge de demander la prestation technique dont il a besoin pour mener à bien ses investigations. Il faudra envisager un système de réserves, de sorte que chaque juridiction puisse faire face aux besoins.

Je souscris pleinement à l'analyse de M. Albertini sur la nécessaire réforme du régime des tutelles. Conçu par mes services, le volet juridique, tendant à ce que la tutelle s'exerce sur les personnes et non pas seulement sur les biens, est prêt. Le volet social de la réforme reste à finaliser, mais j'ai bon espoir d'être en mesure de présenter un texte au Parlement dans les prochains mois.

Le ministère de la justice a fait preuve de volontarisme dans la préparation de la mise en œuvre de la LOLF. Plusieurs expériences ont été lancées, et la Chancellerie y a trouvé une occasion supplémentaire de faire de grands progrès en matière de gestion.

Valérie Pecresse a cité un chiffre relatif aux vacances de postes dans les établissements pénitentiaires qui est techniquement correct, mais qui retrace la situation arrêtée au 1er janvier. En fait, le taux de vacance des postes n'excède pas 3 %, et il sera difficile à améliorer, compte tenu des mouvements naturels d'effectifs. Du reste, ceux qui parmi vous se rendent régulièrement dans les établissements n'entendent plus les critiques qui avaient cours à ce sujet dans le passé.

Mme Pecresse et M. Blessig ont, avec d'autres, appelé l'attention sur le caractère très préoccupant de la situation sanitaire des détenus. Je tiens à dire que, grâce aux dispositions prises par mes prédécesseurs, on soigne les gens en prison. Ceux d'entre vous qui visitent les établissements le savent. Les détenus sont notamment examinés par des dentistes dès leur entrée, car leur dentition est souvent dans un état déplorable. L'administration pénitentiaire assure une mission sanitaire de grande qualité et je veux rendre hommage au travail des médecins et des infirmières.

Il subsiste le problème des UHSI. La solution consiste à reproduire, dans cinq ou six endroits, ce qui a été fait à Nancy, où les médecins travaillent dans des conditions acceptables.

Vous avez été plusieurs à évoquer l'étude en cours sur la prise en charge des détenus atteints de troubles psychiatriques. En fait, cette étude est terminée. Mais j'hésite à l'exploiter car les spécialistes ne sont pas d'accord sur les chiffres. Nous savons, en tout cas, que le nombre de détenus souffrant de tels troubles augmente et a atteint un niveau préoccupant. Il s'agit non seulement d'un problème pénitentiaire, mais encore d'un problème de santé publique : on demande au système pénal de traiter un dossier qui n'est pas de sa compétence. Avec Philippe Douste-Blazy, nous avons mis en place une commission présidée par M. Burgelin sur la manière de traiter les individus les plus dangereux. Je pense à l'affaire Bodein, en Alsace : un homme qui avait passé 35 ans de sa vie en prison ou en hôpital psychiatrique a sans doute tué deux petites filles six mois après sa libération. Devant des réalités humaines aussi abominables, la société ne peut se contenter d'une remise en liberté une fois la peine purgée. Il nous faut réfléchir, car je n'ai pas la solution. Je sais que nous manquons de psychiatres dans les établissements pénitentiaires comme dans les centres éducatifs fermés.

M. le Président de la commission des lois - Recrutons des psychologues !

M. le Ministre - Peut-être. En tout cas, il nous faut des professionnels, pas des intervenants qui risqueraient de rendre encore plus malades les personnes qui leur seraient confiées…

S'agissant du travail en prison, les difficultés que nous rencontrons tiennent à l'environnement économique. Nous travaillons avec des sociétés présentes dans les établissements. Le marché industriel classique se restreint parce que les tâches répétitives se raréfient en France. Nous devons essayer d'accéder au marché protégé, mais il ne faudrait pas prendre des initiatives qui risqueraient de déstabiliser les CAT.

M. Garraud a évoqué les juges de proximité. Voulons-nous ouvrir l'administration de la justice à la société ? Oui, c'est mon souhait. Il faut avoir le courage de reconnaître que les Français ne se font pas une idée positive de la justice. Certes, il y a des raisons objectives pour que les justiciables conservent un mauvais souvenir de leur passage devant le juge. Mais de façon plus générale, la justice doit devenir une fonction partagée. Il ne s'agit pas de remplacer des magistrats par des non-professionnels, mais d'ouvrir la maison sur l'extérieur, de façon à rendre possible un échange culturel. Cela existe depuis toujours aux assises et dans les tribunaux pour enfants. Pour les petits

délits et les petits litiges, il est bon que des hommes et des femmes d'expérience apportent un complément d'approche aux juges professionnels. Je suis déterminé à poursuivre dans cette direction. Il s'agit d'une réforme profonde, dont on dira dans dix ans qu'elle a amélioré l'image de la justice, j'en suis convaincu.

M. Vallini a évoqué les gels et les reports. Je m'honore de prendre part à la saine gestion de nos finances publiques : c'est le devoir de tout ministre. Cependant, la situation que M. Vallini a décrite est celle de juillet dernier. Les discussions avec le ministère de finances nous ont permis d'avancer, et les reports ne concernent que 1 % du budget, ce qui est raisonnable. J'ajoute que le budget de mon ministère a progressé de 17 % en trois ans.

Le dispositif des repentis, qu'a également évoqué M. Vallini, dépend du budget de l'intérieur.

S'agissant des emplois-jeunes, nous avons fait en sorte que les intéressés puissent préparer les concours statutaires dans de bonnes conditions. En outre, nous avons prévu un certain nombre de postes contractuels pour ceux qui ne peuvent passer les concours mais que nous souhaitons conserver.

Dans le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse, il n'est pas question d'abandonner le milieu ouvert : je sais ce qu'apporte le travail des éducateurs. Mais la réorganisation des services autour des directeurs régionaux et départementaux permettra de travailler dans de meilleures conditions.

Plusieurs d'entre vous ont parlé de la loi « Perben II ». Ce dispositif fonctionne, y compris en matière de lutte contre la pollution maritime : ceux qui dégazaient en pleine mer sont sanctionnés et les gros dossiers de criminalité organisée sont traités comme il convient. J'ai la conviction que le plaider coupable fonctionnera aussi. Ce dispositif est même une chance pour les avocats, dont il enrichit le métier. Au lieu d'attendre six mois une audience correctionnelle qui durera trois minutes, ils peuvent dialoguer successivement avec le procureur, le délinquant et le juge. J'observe, par ailleurs, que 40 % des propositions faites au juge du siège sont refusées : il ne s'agit donc pas d'une simple formalité, on ne se contente pas de donner un coup de tampon, il s'engage une vraie discussion. Nous pourrons faire le point dans un an, mais ce dispositif a véritablement un intérêt.

L'aide juridictionnelle, dans le cas d'une comparution en reconnaissance préalable de culpabilité, ne donne droit qu'à cinq unités de valeur au lieu de huit mais il s'en ajoute trois si la victime ou son représentant sont présents. On atteint donc le même niveau qu'en correctionnelle.

Pour répondre à M. Vaxès, les primes modulables sont gérées par les chefs de cour sur proposition des chefs de juridiction et ce système fonctionne dans la sérénité. Si les primes ont été modulées, c'est parce que j'ai obtenu en trois ans l'augmentation de 9 % des primes versées aux magistrats. A ces niveaux de traitement, peu de fonctionnaires ont bénéficié d'une telle mesure. La modulation a été demandée en contrepartie par le ministère des finances et cette demande était légitime.

Le nombre des suicides en prison a diminué ces trois dernières années. J'ai commandé un rapport au professeur Terra, psychiatre spécialisé dans la prévention du suicide. J'ai découvert, grâce à lui, comment il est possible de détecter des personnes suicidaires. Son travail nous a permis de prendre des mesures matérielles pour réduire les risques. Un second type de réponse existe : il est d'ordre psychologique et psychiatrique.

Mme Comparini m'a interrogé sur la construction de nouvelles prisons. Nous ne rencontrons de difficultés que dans certaines villes. Pour ma part, j'ai l'intention d'utiliser les procédures qui existent en droit français pour faire prévaloir l'intérêt général. Il en va de même des centres éducatifs fermés : on ne peut les réclamer dans les discours et tout faire pour éviter leur installation dans certaines circonscriptions. J'aurai donc recours, si besoin est, à des procédures contraignantes. On ne peut renoncer à une grande ambition pour des raisons d'intérêt local.

Monsieur Rochebloine, vous soulevez un problème complexe. La concertation a eu lieu, mais il ne semble pas que votre proposition de redécoupage fasse l'unanimité.

M. François Rochebloine - Il ne s'agit pas d'un redécoupage, mais d'un regroupement !

M. le Ministre - M. Marsaud a raison : les durées de traitement au pénal sont excessives. La réorganisation en pôles de criminalité devrait améliorer la situation. Je lui fournirai, par ailleurs, une réponse écrite sur le tribunal de Limoges. S'agissant enfin de l'ourse tuée dans les Pyrénées, une enquête est ouverte, dont les premiers éléments semblent faire apparaître que les personnes qui se trouvaient sur place, en présence de l'animal, n'avaient pas grand-chose à y faire…

Monsieur de Roux, l'établissement public qui a vocation à construire le nouveau site judiciaire de Paris a été constitué et la procédure de sélection est engagée. Le conseil d'orientation et le conseil d'administration ont choisi deux sites en priorité : le premier est le site hospitalier recouvrant la Cité et Saint-Vincent-de-Paul, le second, la ZAC Tolbiac. L'étude est en cours pour choisir le meilleur emplacement et passer à la réalisation le plus rapidement possible.

En ce qui concerne les détenus âgés, la loi Kouchner a été appliquée 151 fois, ce qui correspond à un nombre de libérations considérable. C'est l'administration pénitentiaire qui décide. Je lui ai demandé par circulaire de prendre, le cas échéant, l'initiative, car même si on a à l'esprit une demande célèbre, il n'est pas rare que ces personnes soient totalement très isolées, dont personne ne s'occupe.

Monsieur Mariani, vous avez raison : l'effectif est insuffisant au tribunal de Carpentras. Une étude a été réalisée, et dans le cadre du budget 2005, je proposerai d'y affecter un juge pour enfants supplémentaire. La nomination pourrait intervenir lors du mouvement du printemps avec prise de fonctions en septembre 2005. Quant aux indicateurs de police et de gendarmerie, l'arrêté interministériel – nous travaillons avec la Défense, l'Intérieur et les Finances – devrait être prêt avant la fin 2005.

En ce qui concerne les pollutions marines, Monsieur Landrain, une trentaine de procédures sont en cours et nous avons demandé 6,5 millions de cautionnement, ce qui n'est pas rien. La loi dite Perben II se révèle véritablement utile, pour combattre ces pollutions.

Monsieur Vanneste, si après la grâce du 14 juin nous sommes redescendus à 500 placements sous bracelet électronique, notre objectif est de 2 000 placements en moyenne, et nous avons les moyens techniques d'y parvenir. Effectivement, il n'y a pas de centre d'éducation fermé dans le Nord, mais il y en a à proximité. S'il faut donner mon sentiment sur cette expérience, également évoquée par M. Geoffroy, elle est difficile mais utile. Ces centres accueillent des garçons, et parfois des filles, multirécidivistes et dont la personnalité est très perturbée. Cela suppose un travail énorme de la part des éducateurs, des médecins et des psychiatres. Le résultat est positif, puisque la majorité de ceux qui sont passés par ces centres reprennent ensuite un cursus normal de formation ou de retour à l'emploi. Dix centres sont en fonctionnement et il faudra essayer d'en doubler au moins le nombre en 2005. Cela ne résoudra pas tout, mais il faut poursuivre et trouver aussi les équipes pédagogiques expérimentées qui sont nécessaires. En tout cas, ce résultat positif est l'un des facteurs qui expliquent la baisse considérable du nombre de jeunes incarcérés : nous étions à moins de 600 le mois dernier contre 925 il y a deux ans et demi. C'est la réponse à ceux qui ont fait campagne contre un certain Garde des Sceaux qui voulait, disaient-ils, incarcérer les mineurs.

Monsieur Landrain, vous m'avez aussi interrogé sur la surpopulation de la maison d'arrêt Lafayette à Nantes. Nous avons des réponses partielles. Il est prévu de créer un établissement pour mineurs, et, en fin d'application de la loi de programmation, un établissement pour les peines courtes. En effet il est un peu ridicule d'incarcérer tous les détenus dans des établissements avec le même niveau de sécurité : il est peu probable qu'un détenu qui n'a que quinze jours à faire essaye de s'échapper…

Mme la Secrétaire d'État - Chacun a pu apprécier tout l'intérêt de la mission qui m'est confiée de rapprocher la justice des victimes. J'espère qu'à l'avenir les crédits augmenteront à la mesure des besoins. S'il y a consensus sur ce point, nous parviendrons à améliorer au quotidien le sort des victimes.

*****

Présidence de M. Jean-Jacques Descamps, vice-président

Après l'audition de M. Dominique Perben, Garde des Sceaux, ministre de la Justice et de Mme. Nicole Guedj, secrétaire d'État aux droits des victimes lors de la réunion de la commission élargie, **la Commission a examiné les crédits de la Justice.**

M. Jean-Jacques Descamps, Président, a demandé au Rapporteur spécial s'il souhaitait proposer des thèmes à l'examen de la Cour des Comptes ou de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

M. Pierre Albertini, Rapporteur spécial a indiqué que la Cour des Comptes pourrait être chargée d'un examen de la mise en place de l'institution des juges de proximité dans un an ou deux. Deux sujets pourraient être soumis à la MEC. Le premier concernerait les opérations d'équipement conduites par l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice. Cette Agence monte en puissance et comporte aujourd'hui 70 personnes, aussi le moment est-il venu d'évaluer sa réactivité aux besoins actuels, importants en matière d'investissement. L'autre sujet est celui des tutelles, qui comporte à la fois un volet social et un volet juridique.

A l'état B Titre III, la Commission a examiné, sous réserve de son dépôt, un amendement de M. André Vallini, rejeté par la Commission des lois,

visant à réduire les mesures nouvelles de 1.033.000 euros sur le chapitre 31-96 et de 467.000 euros sur le chapitre 33-90, correspondant aux mesures nouvelles pour les juges de proximité.

Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il était défavorable à l'adoption de cet amendement. Même si on peut émettre quelques réserves à l'encontre du fonctionnement de la justice de proximité aujourd'hui, l'interrompre serait révélateur d'un mal français systématique consistant à remettre en cause une réforme sans se donner le temps de l'évaluer dans la durée.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement et, suivant l'**avis favorable du Rapporteur spécial**, elle a *adopté* les crédits de la Justice figurant aux état B, Titres III et IV, et C, Titres V et VI.

Information relative à la Commission

Quatre représentants de la Commission seront désignés en son sein pour participer à la Commission chargée de déterminer les éventuelles plus-values fiscales suite à la hausse des prix du pétrole, à raison d'un membre par groupe.

9632

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

Mercredi 3 novembre 2004

Audition de M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, sur le service minimum garanti

Voir le compte rendu de cette audition p.9443

* *
*

Jeudi 4 novembre 2004

Audition de M. Dominique Perben, Garde des Sceaux, ministre de la justice sur les crédits de son ministère et de Mme Nicole Guedj, secrétaire d'État aux droits des victimes

Voir le compte rendu de cette audition p. 9603

*****

Présidence de M. Pascal Clément, président
puis de M. Jean-Luc Warsmann, vice-président

À l'issue de l'audition de M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la justice, et de Mme Nicole Guedj, secrétaire d'État aux droits des victimes la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République a examiné pour avis, sur les rapports de **M. Jean-Paul Garraud** et de **Mme Valérie Pécresse**, les crédits de la justice pour 2005.

M. André Vallini a présenté un amendement réduisant de 1,5 million d'euros les crédits de vacations et de charges sociales. Il a précisé que cet amendement vise à supprimer les moyens prévus en faveur des juridictions de proximité, afin de prendre acte de leur échec et d'inviter le Gouvernement à réaffecter les crédits en cause au fonctionnement des autres juridictions.

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur pour avis des crédits des services judiciaires et de l'administration centrale, s'est déclaré défavorable à un amendement qui, en supprimant les moyens nouveaux prévus en faveur des juges de proximité, indispensables à la montée en puissance de ces nouvelles juridictions, tend en réalité à leur suppression. Il s'est étonné que le

groupe socialiste s'oppose à une réforme qui, en rapprochant la justice des justiciables, correspond à une demande de nos concitoyens.

Constatant que, sur le terrain, la mise en place des juridictions de proximité constitue une expérience largement positive, **M. Alain Marsaud** s'est déclaré en faveur de la montée en puissance du dispositif dont le bilan ne pourra être dressé qu'ultérieurement.

M. Guy Geoffroy s'est étonné que l'opposition critique une mesure qui reprend une proposition du candidat socialiste à la dernière élection présidentielle. Faisant état de sa récente visite au tribunal de police de Paris, il s'est félicité du bilan très positif tiré de l'installation des premiers juges de proximité.

M. André Vallini a estimé que, à la différence de la procédure du plaider coupable dont le bilan ne pourra être tiré que dans plusieurs mois, les juridictions de proximité ont d'ores et déjà fait la preuve de leur inadéquation. Il a rappelé que, de l'avis unanime des juges d'instance et des syndicats de magistrats, ces juridictions désorganisent les tribunaux d'instance. Il a considéré que, s'il peut se concevoir en matière correctionnelle, l'échevinage ne fonctionne pas en matière civile. Il a enfin précisé que la proposition du candidat socialiste à la dernière élection présidentielle était très différente du dispositif actuellement mis en place.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Conformément aux conclusions des rapporteurs pour avis, la Commission a ensuite émis un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la justice.

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

Mercredi 3 novembre 2004

Présidence de M. Jean-Louis Bernard, président d'âge, puis de M. Gaëtan Gorce, président

La commission spéciale s'est réunie pour procéder à la nomination de son Bureau.

Présidence de M. Jean-Louis Bernard, Président d'âge

Nomination du Président

M. Gaëtan Gorce, étant seul candidat, a été proclamé Président, conformément à l'article 39, alinéa 4 du Règlement.

Présidence de M. Gaëtan Gorce, Président

Le Président Gaëtan Gorce a salué l'impartialité des travaux de la Mission d'information sur l'accompagnement de la fin de vie sous la conduite de M. Jean Leonetti.

Nomination des Vice-présidents

Mmes Nadine Morano et Christine Boutin, étant seules candidates, ont été proclamées Vice-présidentes, conformément à l'article 39, alinéa 4, du Règlement.

Nomination des secrétaires

MM. Olivier Jardé et Michel Vaxès, étant seuls candidats, ont été proclamés Secrétaires, conformément à l'article 39, alinéa 4, du Règlement.

En conséquence, le Bureau de la commission spéciale est ainsi constitué :

Président :	M. Gaëtan Gorce
Vice-présidentes :	Mme Nadine Morano
	Mme Christine Boutin
Secrétaires :	M. Olivier Jardé
	M. Michel Vaxès

Désignation du Rapporteur

M. Jean Leonetti, étant seul candidat, a été désigné en qualité de Rapporteur.

*

Le Rapporteur Jean Leonetti s'est félicité de ce que l'équilibre prévalant au sein de la commission spéciale entre la majorité et l'opposition, s'inscrive dans le prolongement des travaux de la mission d'information.

Il a souligné que la proposition de loi soumise à l'examen de la commission spéciale constituait un texte équilibré pour des raisons à la fois philosophiques et politiques et était le fruit d'un consensus qu'il convenait de préserver, sous réserve d'amendements visant éventuellement à préciser le dispositif retenu.

Il a informé la commission spéciale des différentes auditions auxquelles il entendait procéder.

Après avoir rendu hommage à la mission d'information pour la qualité de ses travaux, **M. Alain Claeys** a souhaité que l'équilibre du texte soit maintenu et qu'il ne soit pas remis en cause par des amendements le contrariant. Il a par ailleurs exprimé le vœu que les membres de la commission puissent être associés aux auditions du Rapporteur.

Rejoignant l'ensemble des propos de M. Alain Claeys, **Mme Paulette Guinchard-Kunstler** s'est interrogée sur l'opportunité d'améliorer l'accompagnement de la fin de vie des personnes qui, soignées au sein d'établissements médico-sociaux, sont atteintes de la maladie d'Alzheimer.

Après avoir relevé que l'accès aux soins palliatifs était un droit consacré par la loi depuis 1999, **le Rapporteur** a précisé que le développement de ces soins et la création, par la proposition de loi, des directives anticipées, permettaient de répondre en grande partie à cette préoccupation.

Il a considéré que la proposition de loi avait pour mérite de modifier non seulement le regard du médecin sur le malade mais également celui de la société sur les personnes les plus vulnérables.

Tout en jugeant que la proposition de loi n'apportait pas de réponses à toutes les questions posées par la fin de vie, **le Président Gaëtan Gorce** a estimé qu'elle constituait un réel progrès.

Il a informé les membres de la commission spéciale que celle-ci se réunirait le mercredi 17 novembre 2004 à 16 heures 15, afin de procéder à l'examen des conclusions du Rapporteur sur la proposition de loi.

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES

Mercredi 3 novembre 2004
Présidence de M. Henri Revol, sénateur, président

L'Office a désigné :

- **M. Claude Saunier, sénateur**, **rapporteur** pour l'étude relative à « L'application des lois n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme et n° 2001-398 du 9 mai 2001 créant une Agence française de sécurité sanitaire environnementale », en remplacement de M. Bernard Seillier, sénateur.

- **M. Alain Claeys**, **député**, comme **rapporteur** de la saisine sur « Les recherches sur le fonctionnement des cellules vivantes ».

M. Alain Claeys, **député**, a indiqué que, le vote des lois sur la bioéthique ayant permis l'ouverture de la recherche sur les cellules souches embryonnaires, il était nécessaire, dans la perspective de la mise en place de l'Agence sur la biomédecine par le gouvernement, que le Parlement réfléchisse aux possibilités thérapeutiques ouvertes par ces recherches et prenne en compte les expériences étrangères. Il a rappelé le caractère central de ce sujet pour les sciences de la vie.

*

Freins au développement de la recherche en France – Échanges sur le programme de travail

M. Henri Revol, sénateur, président, a rappelé que les membres de l'Office avaient effectué des visites de terrain dans 14 régions et dans 4 pays étrangers, au cours desquelles ils avaient rencontré près de 500 chercheurs, travail dont la synthèse devrait être prochainement soumise à l'approbation de la délégation.

M. Alain Claeys, député, a souligné que l'Office avait été à l'honneur aux états généraux de la recherche qui se sont tenus à Grenoble les

28 et 29 octobre dernier et qu'il jugeait nécessaire de rendre public le travail effectué avant que le gouvernement ne présente à son tour ses propositions.

M. Claude Saunier, sénateur, a estimé que la recherche intéressait non seulement les chercheurs, mais l'ensemble de la société et, qu'à ce titre, l'Office pourrait apporter des éléments utiles aux réflexions en cours.

M. Claude Gatignol, député, a fait part de sa proposition faite au ministre délégué à la recherche, en sa qualité de rapporteur budgétaire pour avis, afin que le Parlement soit représenté dans la future Agence nationale pour la recherche et pour que cette représentation soit assurée par l'Office.

M. Henri Revol, sénateur, président, a alors annoncé qu'il réunirait prochainement le Bureau de l'Office pour tenir compte des évolutions du débat national sur la recherche, puis il a donné des informations sur les travaux de l'Office d'ici la fin de l'année.

Il a évoqué la possibilité d'une visite, en 2005, à l'invitation de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), du centre de stockage de déchets de faible ou moyenne activité à vie courte de l'Aube, et du laboratoire de recherche souterrain de Meuse/Haute-Marne.

M. Bruno Sido, sénateur, a souligné l'importance des questions liées à l'aval du cycle du combustible pour la filière nucléaire et pour les départements et les régions concernés par les recherches en cours.

M. Christian Kert, député, a souhaité que l'Office étudie la mesure de l'audience audiovisuelle confiée, pour l'instant, au seul institut Médiamétrie. Un examen méthodologique semble d'autant plus nécessaire que la mise en œuvre de la télévision numérique terrestre (TNT) va conduire cet institut à étendre son champ d'action. Il a alors suggéré que l'Office organise une audition publique sur le sujet avec les professionnels du secteur et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Après intervention de **M. Claude Gatignol**, **député**, l'Office a conclu à l'approbation de cette démarche.

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

Mercredi 3 novembre 2004

– Audition de Mme Marie-Cécile Moreau, juriste, sur le projet de loi relatif à la lutte contre les propos discriminatoires à caractère sexiste ou homophobe