

A S S E M B L É E N A T I O N A L E
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Bulletin des Commissions

2005 – N° 27

Du mardi 15 au samedi 19 novembre

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Projet de loi de finances pour 2006 :
 - Culture, cinéma, audiovisuel et expression locale 4113
(débat en Commission élargie)
 - Culture, cinéma, audiovisuel et expression locale
Examen de l'avis 4114
- Organisation et coût de gestion des branches de la sécurité sociale
Examen du rapport d'information (MECSS)..... 4117
- Audition de Mme Catherine Vautrin,
ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité,
sur le projet de loi relatif au retour à l'emploi et au
développement de l'emploi..... 4123
- Retour à l'emploi et au développement de l'emploi
Examen du rapport..... 4130
- Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement
de la sécurité sociale
 - Plan Biotox
Communication 4135
 - Financement des établissements d'hébergement des
personnes âgées
Auditions 4135
- Informations relatives à la commission..... 4136

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Proposition de résolution système REACH
Examen du rapport..... 4137

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Projet de loi de finances pour 2006 :
 - Aide publique au développement..... 4145
(débat en Commission élargie)
- Informations relatives à la commission..... 4145

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Audition de M. Pierre Mutz,
préfet de la zone de défense de Paris,
préfet de police de Paris 4147
- Audition de M. Noël Forgeard,
co-président d'EADS 4159
- Audition de Mme Michèle Alliot-Marie,
ministre de la défense,
sur le projet de loi portant organisation de la réserve militaire
et du service de défense 4169

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Projet de loi de finances pour 2006 :
 - Culture, cinéma, audiovisuel et expression locale 4179
(débat en Commission élargie)
 - Mission « Culture »
 - Création, transmission des savoirs et démocratisation de
la culture et compte spécial cinéma, audiovisuel, et
expression radiophonique locale
Vote sur les crédits 4215
- Projet de loi de finances pour 2006 :
 - Aide publique au développement..... 4217
(débat en Commission élargie)
 - Aide publique au développement et compte spécial Prêts à
des Etats étrangers
Vote sur les crédits 4237
- Projet de loi de finances pour 2006, deuxième partie :
 - Articles de récapitulation 52, 53, 54, 55, 56 57
Vote sur les articles 4238
 - Vote sur l'ensemble du projet de loi de finances 4239
 - Articles non rattachés
Examen des amendements (art.88)..... 4239

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

- Prorogation de l'application de la loi du 3 avril 1955 sur
l'état d'urgence
Examen du rapport..... 4269

- Prorogation de l'application de la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence
Examen des amendements (art.88)..... 4276
- Audition de M. Nicolas Sarkozy,
ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,
sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers 4277
- Lutte contre le terrorisme
Examen du rapport..... 4292
- Informations relatives à la commission..... 4303

MISSION D'INFORMATION**SUR LA FAMILLE ET LES DROITS DES ENFANTS**

- Echange de vues relatif à la procréation médicalement assistée et à la gestation pour autrui..... 4305
- Table ronde sur l'accès de l'enfant à ses origines personnelles 4305

MISSION D'INFORMATION**SUR LA GRIPPE AVIAIRE**

- Echange de vues sur l'organisation des travaux..... 4307
- Auditions 4307

MISSION D'INFORMATION**SUR L'EFFET DE SERRE**

- Audition..... 4309

MISSION D'INFORMATION**SUR LES RISQUES ET LES CONSÉQUENCES DE L'EXPOSITION À L'AMIANTE**

- Auditions 4311

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION**DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

- Désignation d'un membre du Conseil scientifique..... 4313
- Echange de vues sur l'avant projet de loi de programme pour la recherche et sur le pacte pour la recherche 4313

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

- Audition.....4323

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Mardi 15 novembre 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles et de M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances

Audition, en Commission élargie, de M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la Culture et de la Communication, sur les crédits de son ministère.

Voir le compte rendu de cette audition p.4179

* *
*

Mardi 15 novembre 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

A l'issue de l'audition de M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication, (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 15 novembre 2005*), la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Michel Herbillon**, les **crédits pour 2006 de la mission « Culture » et de la mission « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale »**.

Article additionnel après l'article 94 (Art. 302 bis KB du code général des impôts) : *Elargissement de l'assiette de la taxe affectée au compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels (COSIP) aux services de télévision accessibles au moyen de l'Internet, de l'ADSL et de la téléphonie mobile*

La Commission a examiné deux amendements identiques de M. Pierre-Christophe Baguet et de M. Dominique Richard visant à élargir l'assiette de la taxe affectée au compte de soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle aux services de télévision diffusés par de nouveaux modes de diffusion.

M. Pierre-Christophe Baguet a indiqué que cet amendement concerne notamment la diffusion de services de télévision au moyen de l'Internet, de l'*Asymmetric digital subscriber line* (ADSL) – en français, réseau de raccordement numérique asymétrique – et de la téléphonie mobile.

M. Dominique Richard a déclaré que cet amendement est l'application du principe, constant, de neutralité technologique. Cette mesure est d'autant plus nécessaire qu'elle intervient dans un contexte financier difficile marqué par l'effet de ciseau entre une baisse des recettes du compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels (COSIP) – liée à la diminution conjuguée du nombre d'entrées dans les salles de cinéma et des recettes publicitaires des chaînes de télévision – et l'augmentation des demandes d'aides auprès de ce même COSIP.

Après que **M. Patrick Bloche** a fait part du soutien du groupe socialiste à cette initiative, la Commission a *adopté* les amendements.

Article additionnel après l'article 94 (Art. 302 bis KB du code général des impôts) : *Elargissement de l'assiette de la taxe affectée au COSIP aux recettes de parrainage*

Puis, la Commission a examiné, en discussion commune, deux amendements de M. Pierre-Christophe Baguet et de M. Dominique Richard visant à adapter les ressources du compte de soutien financier de l'industrie cinématographique en instaurant une taxation des recettes de parrainage au même titre que les autres recettes publicitaires.

M. Dominique Richard a indiqué que cet amendement avait déjà été adopté, à l'unanimité, par les deux Commissions, des affaires culturelles, familiales et sociales et des finances, lors de la discussion sur le projet de loi de finances pour 2005 mais qu'ils avaient été retirés lors de la discussion en séance publique. Au cours du débat, il est en effet apparu plus opportun de remettre cette harmonisation à 2007, c'est-à-dire au moment où les chaînes encaisseront de nouvelles recettes publicitaires liées à l'ouverture du secteur de la grande distribution à la publicité télévisée.

M. Patrick Bloche ayant fait part du soutien des commissaires membres du groupe socialiste, la Commission a *adopté* l'amendement de M. Dominique Richard. En conséquence, l'amendement de M. Pierre-Christophe Baguet est *devenu sans objet*.

Après l'article 94

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Pierre-Christophe Baguet ayant pour objet de simplifier le dispositif de taxation applicable aux chaînes à vocation nationale.

M. Pierre-Christophe Baguet a déclaré que cet amendement prend place dans une série d'amendements déposés auprès du service de la séance – renvoyés à la Commission des finances pour examen de la recevabilité financière – poursuivant les objectifs suivants :

– passage de 40 à 60 % de la réduction d'impôt applicable aux souscripteurs de part dans des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA) ;

– passage au taux réduit de TVA (5,5 %) des offres de vidéo à la demande – ou *Video on demand (VOD)* – par abonnement ;

– passage à 5 % de la taxe sur la VOD par abonnement et, en parallèle, la création d'une surtaxe de 10 % pour la vidéo et la VOD à caractère pornographique ;

– création d'une surtaxe de 10 % sur les bénéfices industriels et commerciaux des producteurs, distributeurs et éditeurs de programmes

pornographiques (simple actualisation d'une loi de 1984 demeurée inappliquée) ;

– autorisation donnée aux collectivités territoriales de supprimer tout ou partie de la taxe professionnelle des industries techniques de la création ;

– amélioration du régime du mécénat notamment pour les PME et en direction du court métrage et du régime de l'intermittence ;

– création d'une redevance domaniale à la charge des titulaires d'autorisation de services de télévision numérique personnelle et de services de télévision en haute définition.

Le présent amendement vise quant à lui à simplifier le barème de la taxe sur les services de télévision en mettant en place un taux uniforme de 5,5 % pour les chaînes à vocation nationale.

M. Michel Herbillon, rapporteur pour avis, a indiqué que l'amendement n'est pas seulement une simplification mais constitue en vérité un véritable durcissement du barème d'imposition. Si effectivement la plupart des entreprises intéressées se situent d'ores et déjà dans la tranche haute du barème, celui-ci s'applique néanmoins par fractions. Dans ces conditions, l'unification du taux ne serait pas une pure mesure technique mais modifierait le taux d'imposition réel des sociétés.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur pour avis**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption des **crédits de la mission « Culture » et de la mission « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale »**.

* *

*

Mercredi 16 novembre 2005

Présidence de M. Pierre Morange, vice-président

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné le rapport d'information présenté par **M. Jean-Pierre Door**, rapporteur de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), sur l'organisation et le coût de gestion des branches de la sécurité sociale.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur, a indiqué que les membres de la mission n'ont pas voulu adopter une approche strictement comptable, mais plutôt apprécier l'efficacité du réseau des organismes et la manière dont les besoins des assurés sont satisfaits.

Plusieurs constats font l'objet d'un large consensus. En premier lieu, le système créé en 1945 a su se moderniser mais doit, face aux nouveaux défis, poursuivre ses efforts d'adaptation, particulièrement en matière d'organisation territoriale, de gestion des ressources humaines et d'investissements informatiques. Les travaux de la mission ont ainsi mis en évidence l'insuffisance du pilotage des réseaux. Les conventions d'objectifs et de gestion (COG), qui ont certes permis d'améliorer la qualité de la gestion, sont insuffisamment précises ou contraignantes en matière d'accroissement de la productivité et d'efforts de modernisation. Le pilotage par les tutelles, enfin, est marqué par un manque de rigueur dans la définition et la mise en œuvre d'orientations véritablement stratégiques.

Ce constat, qui s'appuie largement sur les travaux de la Cour des comptes, est suivi d'une série de recommandations concrètes, destinées à améliorer la qualité du service rendu aux assurés, tout en augmentant l'efficacité des organismes. Ces recommandations, qui rassemblent la grande majorité des membres de la mission, ont vocation à être reprises et appliquées rapidement. Certaines sont déjà mises en œuvre, mais il est utile de les rappeler afin de marquer le soutien des membres de la mission aux évolutions déjà engagées au sein des réseaux et qui pourraient rencontrer des difficultés.

La troisième partie du rapport comporte des propositions plus structurantes, concernant notamment la création dans chaque région d'une agence de sécurité sociale coordonnant le fonctionnement de guichets uniques multibranches. Ces propositions, qui par certains aspects outrepassent largement les limites des recommandations de la deuxième partie du rapport, sont destinées à lancer le nécessaire débat sur la modernisation de l'organisation de la sécurité sociale en remettant l'utilisateur au cœur de la réflexion et en proposant un cadre réaliste et cohérent pour la conduite des

évolutions à plus long terme, dans un esprit de fidélité aux ambitions des fondateurs de la sécurité sociale. Si la nécessité d'une régionalisation de la politique de gestion du risque maladie rencontre l'approbation d'une majorité des membres de la mission, la création des agences régionales et des guichets uniques est plus discutée. Il n'en est pas moins nécessaire de rendre publics les éléments de ce débat pour contribuer à l'approfondissement de la réflexion sur l'avenir de l'institution, que les travaux de la mission ne sauraient épuiser, et qui devra nécessairement se poursuivre au sein de toutes les instances compétentes.

L'organisation du régime général, fondée sur des bases historiques plutôt que sur des impératifs d'efficacité, doit être modernisée afin de favoriser l'efficacité et répondre aux nouveaux défis. Si les coûts de gestion, variant entre 0,5 et 5 % des sommes collectées selon les branches, sont somme toute raisonnables, les effectifs – 182 000 – sont nombreux et le nombre d'organismes dotés d'un conseil – quelque cinq cents – important. Il existe des marges de manœuvre, que mettent en évidence les grands écarts de coûts – pouvant aller du simple au double – et de qualité de service entre caisses d'une même branche. Ces comparaisons sont toutefois difficiles à interpréter, car l'on est loin de pouvoir connaître la réalité des situations. Par ailleurs, de fortes contraintes de gestion pèsent sur les organismes de base, dont chacun dispose de l'autonomie juridique, mais qui sont régis par une convention collective unique, dont la négociation est centralisée au niveau de l'Union nationale des caisses de sécurité sociale (UNCANSS), ce qui engendre une certaine lourdeur.

L'accroissement des effectifs au cours des dernières années est notamment dû à la réduction du temps de travail, à l'accroissement de la charge de travail dans les branches vieillesse et maladie et à la nécessité de recruter des informaticiens. Le service rendu s'est significativement amélioré dans certains secteurs, notamment grâce aux efforts de formation des personnels ; on doit ainsi se féliciter de la mise en place progressive de plates-formes téléphoniques dans la branche maladie.

L'organisation du régime général reste excessivement rigide, ainsi que l'avait relevé le rapport de la Cour des comptes. Le cadre général remonte à 1945 et les cloisonnements entre branches se superposent aux cloisonnements entre les régimes, de sorte que la même tâche concernant un assuré est effectuée à de multiples reprises par des organismes différents, augmentant à la fois les retards, les risques d'erreur et les coûts. Le réseau est pléthorique. On compte quelque 500 organismes de base dotés de conseils, dont 128 caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), 122 caisses d'allocations familiales (CAF), 104 unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Quant au nombre de cotisants par caisse, il peut varier de 1 à 22 d'une CPAM à l'autre. La carte des implantations semble

devenir au fil des ans une question taboue, malgré le succès de la restructuration du réseau de la Mutualité sociale agricole (MSA) et de la mise en place du régime social des travailleurs indépendants (RSI). La faiblesse de la mobilité des personnels, tant géographique qu'entre branches, est un facteur de rigidité supplémentaire, que la convention collective unique n'a pas permis de réduire.

Or de nouveaux défis se posent. D'une part, les travaux de la mission ont permis de constater la complexité croissante des règles de droit à appliquer – la présidente de la CNAF en a évalué le nombre à 18 000 –, complexité qui renchérit les coûts de gestion. D'autre part, les caractéristiques des populations couvertes changent : elles sont de plus en plus mobiles, ce qui pose, pour les ressortissants étrangers, le problème de la certification des données d'état civil ; le vieillissement comme la montée de la précarité rendent en outre hasardeuse la généralisation des nouveaux modes de communication électronique et des plates-formes téléphoniques ; enfin, la « production » croît sans cesse, non seulement pour des raisons démographiques, mais aussi du fait des demandes mêmes des assurés.

Face à ces défis, les modes de production sont en constante évolution. L'informatisation permet des gains de productivité significatifs, mais au prix d'investissements coûteux. Un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur les dépenses informatiques de la branche maladie du régime général relève que la mise en place des nouveaux systèmes d'information se heurte aux cloisonnements actuels des différentes applications et à l'absence de bases de données uniques. La maintenance et les changements à opérer sont devenus plus en plus coûteux, alors même que la modernisation de SESAM-Vitale comme la création du dossier médical personnel sont des impératifs.

Environ un tiers du personnel de la sécurité sociale partira à la retraite entre 2006 et 2010. C'est à la fois une contrainte et une chance à saisir : de nouvelles embauches seront nécessaires, mais il s'agira de personnels à la fois plus jeunes, plus qualifiés et plus habitués aux nouvelles technologies. De ce point de vue, le régime général se trouve bien à un tournant de son histoire. C'est une raison de plus pour regretter l'absence de pilotage stratégique.

Le rapport de la mission comporte des propositions d'ajustements *a minima* dans le cadre de l'organisation existante.

Il s'agit en premier lieu de mutualiser les ressources et les processus à l'intérieur de chaque branche. Les achats, les contrats de téléphonie, d'électricité, d'entretien, de logistique, et les fonctions support telles que la gestion des paies, la documentation, l'informatique, l'affranchissement ou la formation, sont à centraliser au niveau de gestion le

plus pertinent, qui peut être régional, voire interrégional. Des regroupements sont également possibles en matière de gestion du risque, par exemple pour les déclarations uniques d'embauche ou pour le contentieux qui devrait être suivi au niveau du ressort de chaque tribunal des affaires de sécurité sociale. L'interopérabilité des équipements informatiques est indispensable, afin de parvenir le plus vite possible à une totale compatibilité, y compris entre le système administratif et le contrôle médical, de développer des services en ligne orientés vers les assurés et de mettre en place des bornes interactives dans tous les organismes et, à terme, dans un certain nombre de lieux publics. Enfin, certains processus, comme l'accueil téléphonique, devraient, à l'instar du chèque emploi service, faire l'objet d'une gestion nationale ; dans cette perspective, le versement en lieu unique (VLU) serait étendu aux PME disposant de plusieurs établissements sur le territoire national.

La coopération interbranches doit être davantage développée, par la mise en commun des fonctions support et, surtout, par la création d'un fichier informatique interbranches des assurés, souhaitée par les gestionnaires eux-mêmes, soucieux de réduire les possibilités d'erreur et de fraude.

S'agissant de l'adaptation des réseaux, modifier la carte n'est pas une tâche impossible. On peut en attendre une qualité accrue de gestion du risque, au bénéfice des assurés. Mais la question centrale est celle des ressources humaines, domaine dans lequel toute réforme suppose, pour réussir, le soutien et la participation des personnels. Il faut renforcer le rôle des têtes de réseau, encourager la mobilité – en en faisant, par exemple, une condition pour l'accès à certaines fonctions de direction, ainsi qu'en imposant une durée maximale dans celles-ci – et instaurer des systèmes de rémunération, d'intéressement et d'avancement motivants.

La gouvernance des branches du régime général mérite également des aménagements. L'amélioration de la productivité doit devenir un objectif à part entière des futures COG. Certaines questions nécessitent en outre un arbitrage politique : c'est notamment le cas de la généralisation de la télétransmission des feuilles de soins, de la mise en place du dossier médical personnel – qui requiert la plus large concertation – et de l'utilisation de certaines données fiscales par les organismes sociaux. Il est également souhaitable de simplifier le cadre réglementaire et législatif, s'agissant par exemple du mode de calcul et de versement des indemnités journalières ou de la généralisation du chèque emploi service.

Afin d'aller plus loin dans la réflexion, et bien que cela n'ait pas fait consensus au sein de la mission, il a paru utile au rapporteur de dessiner l'ébauche d'un modèle différent d'organisation du régime général de la sécurité sociale. Une structure régionale, dotée de la personnalité morale et d'un conseil unique dont la configuration pourrait varier suivant la nature des questions abordées, serait construite selon un processus d'agrégation à la CRAM,

laquelle présente déjà un caractère interbranche au sein du régime général, puisqu'elle regroupe la branche vieillesse et, à des degrés variables, la branche accidents du travail-maladies professionnelles et la branche maladie. Le cas échéant, l'intégration du réseau des URSSAF pourrait être envisagée. Une telle évolution serait cohérente avec l'instauration, dans les années récentes, des schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS), des agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et des unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM). En outre, un guichet unique serait constitué grâce au regroupement, à l'échelon local, des antennes locales des diverses branches. Ce regroupement serait mené de manière pragmatique et avec le souci constant de privilégier la qualité du service rendu à l'assuré, sans dégrader l'égalité d'accès au service public. La condition *sine qua non* est la mise en place d'un réseau informatique commun aux branches, ce qui, compte tenu des cloisonnements existant à l'intérieur de chaque branche, est une œuvre de longue haleine. Ces agences régionales de la sécurité sociale et ce guichet unique permettraient d'améliorer le service rendu à l'assuré, de faciliter la gestion, de renforcer le pilotage des réseaux, de rénover enfin la démocratie sociale en renouant avec l'élection des représentants des assurés et des employeurs au sein des conseils des agences.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Georges Colombier a complimenté le rapporteur, dont l'exposé oral ne donne toutefois qu'une faible idée de la richesse et de la densité des travaux de la MECSS : il serait fort dommage que ces travaux restent lettre morte. Chacun ne peut être que d'accord sur le constat et sur la plupart des propositions. Il faudra cependant veiller à ce que leur mise en œuvre, notamment les propositions relatives à l'adaptation du réseau, soit précédée d'une concertation et d'un dialogue approfondis, tant avec les élus qu'avec les administrateurs des caisses. La modernisation de l'architecture du réseau est souhaitable, dans la mesure où il s'agit de remettre l'utilisateur au cœur du dispositif et de renouer avec l'ambition des fondateurs de la sécurité sociale. Il est d'ailleurs souhaitable, dans cette optique de démocratie sociale, de rétablir l'élection des conseils d'administration.

M. Jean-Marie Le Guen a estimé que la MECSS a fait œuvre utile sur la question du coût de gestion des branches, qui apparaît somme toute raisonnable. Il est deux à trois fois moins élevé que celui des systèmes privés ou concurrentiels, notamment en vigueur aux Etats-Unis. La plupart des pistes tracées par le rapporteur vont dans le sens d'une meilleure efficacité, tant en termes de coût que de qualité du service rendu aux assurés. Les conventions d'objectifs et de gestion ont permis certaines avancées, mais il est possible d'aller plus loin, et légitime d'inscrire la réduction des coûts de gestion parmi les objectifs retenus.

La sécurité sociale ne saurait évidemment s'abstraire de la révolution informatique, qui peut conduire, en prolongeant les progrès déjà obtenus, à une véritable révolution dans le fonctionnement des organismes. Il existe en effet des marges de productivité considérables, qu'il ne s'agit pas forcément d'affecter à la réduction des coûts et des effectifs, mais à une meilleure satisfaction des besoins des usagers, notamment dans le domaine des services à la personne. En d'autres termes, il faudrait employer moins de personnel pour la liquidation des droits et davantage pour l'accompagnement des personnes. En revanche, l'idée de prendre appui sur un contrôle médical informatisé des assurés et des prescripteurs pour piloter le système de santé, comme certains pourraient en avoir la tentation, n'est ni réaliste ni souhaitable.

Si la nécessité de faire évoluer les structures est évidente, la proposition du rapporteur de régionaliser l'organisation de la sécurité sociale est discutable. Une organisation transversale, regroupant les différentes branches au niveau de chaque région, correspond à la conception obsolète d'une sécurité sociale dont le rôle se limiterait à servir ou rembourser des prestations. La fonction de la branche vieillesse n'est pas la même que celle de la branche maladie ni que celle de la branche famille : il y a là différents cœurs de métier, avec des problématiques spécifiques qu'il convient d'approfondir et non de gommer. Plutôt que de constituer des caisses régionales de sécurité sociale, il faut créer des agences régionales de santé. Quant à la démocratie sociale, qui est nécessaire, elle ne se résume pas à la gestion par les partenaires sociaux : dans la branche maladie, les associations de malades et les usagers, par exemple, ont un rôle important à jouer. La branche famille a également ses spécificités.

M. Pierre Morange, président, a constaté que la proposition de régionalisation avancée par le rapporteur ne fait pas consensus au sein de la mission, certains étant adeptes d'une approche « verticale » tandis que d'autres, comme le rapporteur et comme lui-même, préconisent plus de transversalité. Ce rapport vaudra surtout par les suites que lui donneront le Gouvernement et les caisses de sécurité sociale. L'article LO. 111-9-3 du code de la sécurité sociale, créé par la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, dispose en effet que : « *Lorsqu'une mission d'évaluation et de contrôle donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement ou à un organisme de sécurité sociale, ceux-ci disposent d'un délai de deux mois pour y répondre.* » Au vu des réponses qui lui seront apportées, la MECSS sera évidemment amenée à revenir sur ce sujet.

En application de l'article 145 du Règlement, **la Commission a décidé le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.**

* *
*

Mercredi 16 novembre 2005
résidence de M. Christian Kert, vice-président

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu **Mme Catherine Vautrin**, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, sur le projet de loi relatif au retour à l'emploi et au développement de l'emploi (n° 2668).

M. Christian Kert, président, après avoir accueilli la ministre déléguée, a transmis à ses collègues les excuses de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, retenu à son ministère par l'actualité politique.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a présenté à son tour les excuses du ministre de l'emploi et indiqué que le projet qu'elle présentera en leurs deux noms tend à encourager la reprise d'activité par les allocataires des minima sociaux, en rendant le revenu du travail plus attractif que celui des allocations.

Cette réforme s'impose. Alors que le nombre d'allocataires des minima sociaux – allocation de parent isolé (API), revenu minimum d'insertion (RMI) et allocation de solidarité spécifique (ASS) – est très élevé, puisque 3,3 millions de personnes vivent des minima sociaux et que l'on dénombre 1,2 million d'allocataires du RMI, dont un tiers le sont depuis plus de cinq ans, le dispositif actuel dit « d'intéressement » à la reprise d'emploi est si complexe que 12,5 % seulement des allocataires du RMI en ont bénéficié en 2004. Le gouvernement a souhaité ouvrir ce chantier en confiant aux sénateurs Henri de Raincourt et Michel Mercier la mission d'étudier l'ensemble des questions relatives aux minima sociaux, la sénatrice Valérie Létard étant par ailleurs chargée de travaux à ce sujet par le Sénat lui-même. Mais le Premier ministre, qui a annoncé le 1^{er} septembre dernier la réforme du dispositif actuel, a tenu à ce qu'elle s'engage sans attendre ; le présent projet de loi, qui tend à renforcer l'attrait du retour à l'activité, en constitue donc la première étape. Ce texte, bref, a pour fils conducteurs le désir de simplification et d'équité et le souci de donner au revenu du travail un avantage réel et perceptible. Aussi, le nouveau dispositif d'intéressement est-il identique pour les trois minima sociaux. La période de cumul entre salaire et perception du minimum social a pour tous la même durée, une différenciation s'opérant ensuite selon la durée des emplois et celle du temps de travail, selon que celle-ci excédera ou non 78 heures mensuelles.

Tous les allocataires de minima sociaux qui travailleront plus de 78 heures par mois cumuleront pendant les trois premiers mois leur salaire et

leur allocation. Ils recevront pendant les neuf mois suivants une prime forfaitaire de 150 euros s'ils sont célibataires, de 225 euros s'il s'agit d'une famille. Au quatrième mois suivant l'embauche, ils recevront une prime de 1 000 euros. Ils percevront également la prime pour l'emploi, désormais mensualisée, et conserveront le bénéfice des aides complémentaires.

Ceux qui travaillent moins de 78 heures par mois cumuleront leur salaire et leur allocation pendant trois mois ; ils cumuleront leur salaire et une partie de l'allocation pendant les neuf mois suivants ; ils percevront la prime pour l'emploi et conserveront le bénéfice des aides complémentaires.

Le dispositif proposé permettra donc, dès le premier mois du passage à l'emploi, la perception d'un revenu plus incitatif, revenu que le bénéficiaire pourra calculer lui-même aisément, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Par ailleurs, des mesures d'accompagnement sont prévues pour faciliter la reprise d'activité des allocataires parents d'enfants en bas âge car la difficulté de trouver une place en crèche, ou une assistante maternelle, limite le retour à l'emploi. Aussi, l'article 6 du projet prévoit-il un accès privilégié aux crèches et aux services d'accueil des jeunes enfants en faveur des allocataires de minima sociaux qui reprennent une activité ou qui suivent une formation rémunérée.

Enfin, l'article 7 revient sur un sujet très souvent évoqué par les conseils généraux, notamment frontaliers, en disposant que, pour bénéficier du RMI, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'espace économique européen devront bénéficier d'un droit au séjour et résider en France depuis plus de trois mois. Il s'agit d'éviter un effet d'aubaine car ce dispositif, nécessaire, doit être maîtrisé.

Telle est la philosophie qui a inspiré cette première étape de la réforme annoncée par le gouvernement.

Un débat a suivi l'exposé de la ministre.

M. Laurent Wauquiez, rapporteur, a jugé l'importance du projet inversement proportionnelle à sa brièveté et rappelé que, ayant fait partie de la Commission « Famille et pauvreté » présidée par M. Martin Hirsch, il est convaincu de la nécessité d'en finir avec l'opposition entre allocations et retour à l'activité. Le dispositif proposé permet des progrès, dont le premier est une plus grande simplicité. La complexité du dispositif actuel d'incitation financière au retour à l'emploi est telle que de trop nombreux allocataires, faute de pouvoir calculer quelles seraient leurs ressources s'ils retrouvaient un emploi, renoncent. Le système proposé rompt de manière bienvenue avec une opacité qui nuit à l'efficacité. Un autre progrès tient à l'accompagnement du

retour à l'emploi par la prise en charge des frais induits par la reprise de l'activité : coût des déplacements, prix des repas, achats de vêtements, dispositions relatives à l'organisation de la famille. C'est le sens qu'il faut donner à la prime de 1 000 euros, qui aura un effet décisif et est donc parfaitement légitime. Enfin, c'est faire montre d'un véritable souci d'équité que de traiter dans un même projet des trois minima sociaux.

Le gouvernement peut être félicité pour le travail efficace accompli, qui trouve sa traduction dans un texte particulièrement concis. S'ouvre maintenant la période du travail parlementaire, qui donnera la possibilité de « booster » le premier étage de cette fusée...

S'agissant ainsi de l'article 6, relatif à l'accompagnement de la garde des enfants, il faudra sans doute ne pas se cantonner aux seules places en crèches. Une approche plus globale des modes de garde – il y a aussi les assistantes maternelles – est nécessaire. Il conviendrait également d'assouplir le dispositif prévu, qui repose sur la reconnaissance d'une priorité d'accès à certaines catégories de population. Par ailleurs, un véritable parcours d'accompagnement vers le retour à l'emploi suppose un suivi régulier et des entretiens individuels, qui ne sont pas prévus dans la loi pour les allocataires de l'API, à la différence des textes relatifs à l'ASS, d'une manière un peu coercitive, et, plus clairement, de ceux relatifs au RMI.

La question du contrôle ressortit elle aussi de l'équité, car si l'Etat se montre généreux dans ce projet de loi, il doit dans le même temps ne pas tolérer les abus. Il ne s'agit pas d'exagérer le phénomène mais de reconnaître qu'il existe et qu'il n'est pas normal qu'il perdure. Mais une approche plus juste des sanctions est nécessaire car il est également anormal qu'elles diffèrent selon le dispositif considéré. Une harmonisation vers le régime de sanctions le moins sévère serait à la fois plus équitable et plus efficace.

Ainsi complété, le dispositif proposé par le gouvernement serait incontestablement plus juste et, surtout, plus efficace pour promouvoir le retour à l'activité.

La ministre a répondu que la question de la garde des enfants est un sujet d'une extrême importance, notamment pour les parents isolés. En sa qualité de ministre de la parité, elle s'est dite parfaitement convaincue de la nécessité de tout faire pour éviter les « trappes » de l'exclusion professionnelle, et prête à examiner, avec son collègue en charge de la sécurité sociale, M. Philippe Bas, les moyens d'assouplir le dispositif prévu en faveur des parents d'enfants en bas âge. Les conclusions de la mission confiée aux sénateurs Henri de Raincourt et Michel Mercier permettront sans nul doute d'avancer en définissant des incitations dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens avec la Caisse nationale des allocations familiales

(CNAF). La mission traite également du contrôle du dispositif, objectif complémentaire à celui de la réforme proposée et auquel le gouvernement veillera naturellement.

M. Michel Liebgott a souligné que le projet présenté s'inscrit dans la continuité de la loi de lutte contre l'exclusion, observant que l'on verrait à l'usage si les choses s'améliorent. Mais il n'aura de sens que si l'emploi redémarre. Or, malheureusement, le nombre de salariés stagne, puisqu'il était de 22,7 millions en 2002 et qu'il est de 22,685 millions aujourd'hui. Pour que la situation s'améliore véritablement, ce nombre devrait augmenter comme il avait augmenté entre 1990 et 2002, passant de 20 millions à 22,7 millions.

Par ailleurs, il faut absolument éviter de laisser entendre, d'une manière ou d'une autre, que si des gens touchent les minima sociaux, c'est qu'ils le souhaitent. Ceux qui sont concernés sont malheureusement très nombreux, puisqu'ils sont 7 millions en comptant les familles, nombre qui doit être doublé si l'on tient compte des travailleurs pauvres, c'est-à-dire de tous ceux qui gagnent moins de 650 euros par mois et sont donc en grande difficulté. Un revenu aussi faible est désastreux lorsque l'on considère la flambée du coût des logements et celle du pétrole, qui entraînent de fait une perte de pouvoir d'achat pour les moins favorisés. Des solutions durables d'intégration dans le milieu professionnel doivent être trouvées pour ceux dont la situation est précaire.

Il faut donc bien parler des sommes que le gouvernement entend consacrer au dispositif proposé. Alors que la réforme fiscale qui vient en discussion aujourd'hui même devant l'Assemblée conduira à distribuer 3,5 milliards d'euros aux contribuables les plus aisés, l'effort annoncé aujourd'hui porte sur 240 millions. Comme l'a souligné, dans la presse, un membre du groupe UDF, 240 millions d'euros, c'est aussi la somme accordée aux 14 000 ménages imposables à l'ISF qui vont bénéficier des réductions d'impôt envisagées par le gouvernement. On a bien là une politique du « deux poids, deux mesures ».

S'agissant de la sanction des abus, la somme de 4 500 euros envisagée apparaît démesurée. Des sanctions sont nécessaires lorsque les abus sont avérés, mais chacun comprendra qu'une telle somme est disproportionnée pour des personnes dont les ressources mensuelles s'élèvent, au maximum, à 650 euros. Comment pourraient-ils la payer ? Si une sanction est prévue, elle doit être applicable.

D'autre part, le projet ne dit rien des allocataires du RMI inaptes au travail. Pourtant, en mai 2003, M. François Fillon, alors ministre des affaires sociales, avait indiqué que la moitié d'entre eux seulement s'était engagée dans

une démarche d'insertion. Un très grand nombre sont au RMI depuis plusieurs années, le RMA n'a pas vraiment fonctionné et de 4 000 à 4 500 contrats d'avenir seulement ont été signés, alors que le gouvernement comptait que 185 000 seraient conclus cette année. Il faudra bien se pencher, aussi, sur ces catégories de population particulièrement vulnérables.

Sur un autre plan, le texte relatif aux droits connexes doit être présenté au Parlement dans les meilleurs délais, sans quoi celui-ci devra se prononcer sur le présent projet sans rien savoir des dispositions ultérieures.

Il faut enfin prendre garde que le dispositif ne conduise à la réduction et des minima sociaux et des salaires. Le danger existe en effet que les chefs d'entreprises ne se sentent pas enclins à payer très cher leurs salariés, au motif que ceux-ci pourront cumuler leur salaire avec une partie de leurs allocations. On peut s'interroger au passage sur la validité du seuil de 78 heures retenu par le gouvernement lorsque l'on sait qu'un contrat d'intérim est conclu, en moyenne, pour moins de deux semaines. Le risque de décalage avec la réalité est patent.

M. Maurice Giro a félicité le gouvernement pour un texte que les élus locaux, et singulièrement les maires, attendaient avec impatience. Revenant sur les observations de M. Michel Liebgott, il a objecté que d'autres dispositions ont été prises en faveur des allocataires du RMI inaptes au travail et que le projet de loi cible les gens aptes à reprendre un emploi. C'est une bonne chose, car l'important est de trouver un avantage à reprendre une activité. Voilà pourquoi la prime de 1 000 euros destinée à compenser les frais liés au retour à l'emploi, de même que la possibilité de cumuler salaire et allocation entre le quatrième et le douzième mois suivant l'embauche, sont autant d'excellentes mesures. Désormais, les allocataires de minima sociaux pourront assumer les dépenses liées à la reprise d'activité ; voilà pourquoi ce projet est un bon projet.

Mais des garde-fous seront nécessaires. Comment éviter que des personnes empochent la prime de 1 000 euros le quatrième mois et abandonnent leur travail le mois suivant ? On pourrait imaginer, par exemple, un amendement qui obligerait au remboursement de cette prime si l'on abandonne son emploi au cours de la première année. On ne peut instaurer une politique sociale dynamique sans instaurer, en même temps, un contrôle efficace car sans contrôle il n'y aura plus, demain, de politique sociale possible.

S'agissant des ressortissants de l'Union européenne, le droit au bénéfice du RMI après trois mois seulement de résidence semble un peu court ; prévoir un semestre serait préférable. Pour ce qui est des mesures relatives à la garde des enfants en bas âge, sans doute conviendrait-il d'élargir le choix, notamment aux crèches parentales – ce qui intéresserait les parents qui ne

travaillent pas à temps plein – mais aussi aux crèches d'entreprises, en faveur desquelles le gouvernement a fait un effort réel. De plus, les maires ont un rôle important à jouer en cette matière : pourquoi ne pas envisager une convention avec l'Association des maires de France tendant à développer les relais d'assistants maternels ?

Il faudrait, a-t-on dit, que le chômage baisse pour que le texte vaille. Mais, comment ignorer que 500 000 emplois proposés ne sont pas pourvus ? Un gisement d'emplois existe, et grâce à des formations complémentaires, les maisons de l'emploi devraient contribuer à orienter les allocataires de minima sociaux vers les métiers où une pénurie se manifeste.

Mme Hélène Mignon a souligné que, le texte du projet n'ayant été mis en distribution qu'hier, il lui est difficile d'en faire une analyse et qu'elle se contenterait donc de formuler les questions et observations suivantes :

– Si l'on dit que la nouvelle loi est destinée à dépoussiérer le système actuel, est-on sûr pour autant que la lisibilité d'une prime gérée tantôt par l'État, tantôt par les caisses d'allocations familiales, tantôt par les ASSEDIC, sera meilleure pour les destinataires comme pour les travailleurs sociaux ? L'expérience le dira.

– Pourquoi l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui est aussi un minimum sociale, n'est-elle pas prise en compte dans le projet ?

– Sera-t-il possible de cumuler la prime forfaitaire à l'intéressement et la prime pour l'emploi ?

– C'est bien souvent le problème de l'accueil des jeunes enfants qui empêche d'accepter un emploi ou un stage. Il faudrait permettre aux crèches de geler des places pour les personnes en situation de retour vers l'emploi.

– Les conseils généraux seront impliqués dans le nouveau dispositif. Ont-ils été consultés ? Comment supporteront-ils la charge financière supplémentaire ?

– Si on veut que la prime soit véritablement incessible et insaisissable, il faudra inciter fortement les banques à jouer le jeu.

– Les fraudes importantes devront naturellement être signalées, mais il ne semble pas opportun de traiter de la même façon le cas de ces pères et de ces mères de famille auxquels on propose un travail de quelques heures.

– La prime de 1 000 euros n'est pas négligeable, mais n'est-il pas dommage qu'elle ne soit versée qu'au bout de quatre mois alors que c'est au moment où on reprend un emploi qu'on a le plus besoin d'être aidé ? Et n'est-

ce pas au terme de ces quatre mois qu'il faut inciter à passer au travail à temps plein si l'on ne veut pas accroître la précarité et y installer les personnes concernées de façon durable ?

– Enfin, alors qu'on manque de main-d'œuvre pour la cueillette des fruits, ne devrait-il pas être possible d'accepter un emploi saisonnier sans perdre le bénéfice du RMI ?

La ministre a apporté aux intervenants les éléments de réponse suivants :

– S'agissant de la lisibilité du dispositif, il est apparu que les mécanismes actuels étaient peu utilisés parce que les intéressés avaient du mal à en calculer les effets et craignaient de toucher moins en travaillant qu'en percevant les allocations. Le principe de la loi est donc de procéder à une simplification et une harmonisation afin que toute personne qui reprend une activité puisse faire le calcul elle-même. Désormais, les choses seront claires : du premier au troisième mois on pourra cumuler allocations et salaires, la prime de 1 000 euros sera versée au cours du quatrième mois, pendant les neuf mois suivants la personne touchera, en plus de son salaire, 150 ou 225 euros, selon qu'elle est seule ou en famille.

– Le gouvernement est conscient que la reprise d'un emploi entraîne des dépenses, mais il a choisi de verser la prime au cours du quatrième mois afin qu'elle arrive suffisamment tôt, tout en évitant l'effet d'aubaine pour ceux qui arrêteraient immédiatement de travailler.

– Si un dispositif plus attractif permet de ramener de façon pérenne un certain nombre de Français vers l'emploi, et en particulier vers l'un des 500 000 emplois qui sont actuellement non pourvus, cela en vaut la peine.

– Il conviendra bien sûr d'aller rapidement plus loin pour les droits connexes mais il est intéressant de commencer tout de suite avec cette approche incitative, qui pourra être complétée par la suite.

– Si la durée de travail mensuel retenue pour bénéficier du nouveau dispositif est de 78 heures, c'est parce que ce seuil est celui qui est utilisé pour la définition des demandeurs d'emploi de catégorie 1 et concerne un nombre important de Français : ainsi, 76 % des allocataires du RMI et 83 % des bénéficiaires de l'API pourraient commencer à vivre de leur salaire.

– S'agissant de la fraude et du contrôle, la mission confiée par le Premier ministre aux sénateurs Henri de Raincourt et Michel Mercier vise à éviter les abus tout en instaurant des incitations suffisantes.

– En ce qui concerne la garde des enfants, la CNAF expérimente un dispositif de réservation de places dans les crèches au bénéfice des

personnes qui touchent l'API. Dans une crèche d'entreprise visitée la semaine dernière, sept places sur quarante étaient concernées. Il faut réfléchir à ce dispositif.

– Pour les conditions exigées des résidents communautaires, il convient, dans le cadre de l'application de la directive européenne votée en 2004, de regarder ce qui peut être fait en matière de durée de séjour et de démarches de retour vers l'emploi.

– Si l'AAH n'est pas visée par le texte, c'est parce que ceux qui en bénéficient et qui reprennent une activité ont déjà la possibilité de cumuler le revenu de cette activité avec l'allocation en vertu de dispositions récentes.

– Une mesure en faveur des emplois saisonniers serait opportune car tout ce qui peut constituer ne serait-ce qu'une première étape du retour vers l'emploi mérite d'être examiné de près.

M. Christian Kert, président, a remercié la ministre déléguée.

*

Puis la Commission a examiné, sur le rapport de **M. Laurent Wauquiez**, le projet de loi relatif au **retour à l'emploi et au développement de l'emploi** – n° 2668.

M. Christian Kert, président, a rappelé que la Commission examinera les articles du projet de loi relatif au retour à l'emploi et au développement de l'emploi les mardi 22 et mercredi 23 novembre prochains, la séance publique étant prévue les mardi 29 et mercredi 30 novembre.

Mme Hélène Mignon s'est interrogée sur l'application du présent dispositif aux personnes sortant des chantiers d'insertion et chantiers écoles. Il est en effet important de favoriser le retour à l'emploi de ces personnes qui ont accompli une première démarche d'insertion sociale et d'éviter de différer une insertion plus définitive.

Le rapporteur a reconnu la nécessité de considérer ce point de façon attentive, de même d'ailleurs que celui relatif au cumul des revenus provenant d'emplois saisonniers avec les minima sociaux. En tout état de cause, le seul critère d'accès aux primes de retour à l'emploi qui doit prévaloir est celui de l'existence ou non d'un minimum social. *A priori*, les personnes issues des chantiers d'insertion et bénéficiant d'un minimum social ne devraient donc pas être exclues du dispositif.

M. Laurent Hénart a estimé qu'il pourrait être souhaitable, à l'occasion de la discussion de ce projet de loi, de traiter le thème de la mise en œuvre des emplois aidés dans les entreprises d'insertion. Les associations éprouvent en effet de grandes difficultés à appliquer certaines règles relatives

au contrat d'avenir ou au contrat d'accompagnement dans l'emploi. Sans doute, le financement de l'Etat est-il en la matière considérable. Mais il existe des difficultés relatives à l'application de certains accords interprofessionnels ou accords de branche. Cette application peut engendrer pour ces organismes des augmentations de l'ordre de 10 à 15 % de leur masse salariale, ce qui correspond, compte tenu d'un financement public de celle-ci à concurrence d'environ 95 % du SMIC, à un doublement, voire à un triplement, des coûts salariaux effectivement à leur charge. Les représentants de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) ont, ces derniers temps, souligné ces difficultés réelles. Indéniablement, on se trouve ici dans le périmètre de la discussion du projet de loi. La question d'une action par voie d'amendement doit être étudiée sans *a priori*.

Tout le monde s'accorde pour reconnaître au plan de cohésion sociale des mérites considérables, en particulier s'agissant de la mise en place de structures, du doublement des crédits des fonds départementaux pour l'insertion, *etc.* Le problème concerne plutôt ces incertitudes sur l'applicabilité des règles ainsi que les répercussions sur la feuille de paie à la charge des entreprises. Il convient de répondre à ces difficultés sans esprit de polémique pour contribuer à l'établissement d'un cadre juridique pérenne, stable et sans équivoque.

Mme Hélène Mignon a objecté que la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité a indiqué que, face aux difficultés en termes de retards des financements, un certain nombre de sommes ont déjà été dégagées pour que puisse être effectué un rattrapage.

M. Laurent Hénart a précisé qu'il convient de distinguer entre les différents sujets : la question des besoins de trésorerie ; l'existence des crédits en matière de formation (conformément à la loi de finances pour 2005, des sommes importantes ont été dégagées au profit de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes – AFPA – ou de la formation professionnelle des jeunes) ; la situation spécifique des structures d'insertion, qui embauchent des personnes assumant simultanément des métiers différents et ne savent pas si elles doivent payer les intéressés sur la base du SMIC ou sur la base d'autres accords collectifs. Cette dernière question vise la sécurisation des nouveaux contrats de travail aidés.

Le rapporteur a indiqué que, s'agissant des structures d'insertion par l'activité économique, les intérêts des différents acteurs sont parfois difficiles à concilier dans ce secteur complexe. L'existence des fonds départementaux pour l'insertion a permis des avancées considérables et l'augmentation de moitié des crédits par l'Etat se rapportant au secteur de l'insertion par l'activité économique aux termes du plan de cohésion sociale doit être saluée.

On peut toutefois s'interroger sur deux points. D'une part, le présent projet de loi est très centré sur la question des allocations et du retour à l'emploi. Il ne faudrait pas que la discussion conduise à perdre en lisibilité et en cohérence – donc en efficacité. D'autre part, cette question est largement budgétaire. Les engagements pris à cet égard dans le cadre du plan de cohésion sociale étaient issus d'une négociation globale avec les acteurs du secteur. Ne faudrait-il pas songer plutôt à renouveler, le cas échéant, cet accord plutôt que de figer la solution dans une loi ? En tout état de cause, ce débat pourrait être l'occasion d'examiner cette question importante.

M. Laurent Hénart a souligné que le travail de clarification qui s'impose n'implique aucun surcoût financier pour l'Etat. La législation relative aux contrats d'avenir et aux contrats d'accompagnement dans l'emploi a résulté des navettes parlementaires et de l'adoption d'amendements successifs. Aujourd'hui, les associations ne savent pas toujours si les conventions collectives dont elles relèvent s'appliquent à elles, ni comment appliquer ces conventions, le cas échéant. En Meurthe-et-Moselle, par exemple, l'application de telles conventions engendrerait une multiplication par trois ou par quatre de la masse salariale effectivement à la charge des organismes concernés. Ces difficultés sont de nature à freiner les processus d'insertion : si rien n'est fait, il y aura évidemment beaucoup moins de personnes embauchées en contrats aidés dans ces associations d'insertion.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le contrat emploi-solidarité excluait expressément l'application des conventions collectives. Il est donc essentiel de se pencher maintenant sur cette question. La loi pose problème et non pas les accords ou les règlements. Il faut donc profiter de l'occasion que constitue le présent texte.

Mme Cécile Gallez, rappelant l'existence d'un double régime dans le projet de loi selon que les intéressés travaillent plus ou moins de 78 heures par mois, a pointé le risque d'une démobilisation de certains d'entre eux. De même, elle s'est interrogée sur le risque, face à cette clarification de l'intéressement pour le retour à l'emploi, de la création d'un désavantage comparatif au détriment des travailleurs payés au SMIC – différences qui pourraient devenir souffrances, comme l'illustre le cas d'un certain nombre de jeunes de Valenciennes qui, quittant la cellule familiale à l'occasion d'une embauche dans l'industrie automobile, se retrouvent paradoxalement dans une situation plus que fragile car ils n'ont pas accès aux dispositifs sociaux prévus pour les chômeurs.

M. Dominique Tian a posé la question de la faisabilité de l'application des nouvelles peines financières en cas de fraudes au dispositif, étant donné que les personnes auxquelles ces peines sont susceptibles de s'appliquer ont de faibles revenus. Ne risque-t-on pas par ailleurs d'empêcher

la mise en œuvre des procédures de radiation, pourtant utilisées par un certain nombre de présidents de conseils généraux ? Il est en tout état de cause important que les présidents de conseils généraux soient informés des situations de travail illégal et puissent dans ces cas procéder à la radiation des bénéficiaires du RMI.

Il conviendra également de clarifier un certain nombre de notions, au rang desquelles les « zones grises » que constituent les cas particuliers des étudiants touchant le RMI ou encore des personnes revendiquant une activité non-salariée.

Pour ce qui est de la condition de résidence sur le territoire visée à l'article 7 du projet, la lecture de la directive communautaire du 29 avril 2004 n'autorise-t-elle pas l'inclusion dans le projet d'une condition de résidence d'une durée plus importante ? Il s'agit là encore d'une préoccupation de certains conseils généraux. La formule relative aux droits des membres des familles des travailleurs, qui figure dans ce même article 7, n'est par ailleurs pas très explicite et il ne faudrait pas l'interpréter comme ouvrant une nouvelle voie au regroupement familial.

Enfin, s'agissant de la situation fiscale de certains bénéficiaires du RMI ayant résidé à l'étranger, il conviendra d'insister sur la recherche des éléments concernant leur situation fiscale à cette époque. Avant d'appliquer les règles du droit social, il importe de détenir ce type d'informations.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a apporté les précisions suivantes.

– Le seuil des 78 heures est justifié dans une logique de retour à l'emploi, étant précisé qu'en deçà des 78 heures un système proche de celui en vigueur aujourd'hui continuera à prévaloir. Il est important d'éviter l'enfermement dans la précarisation. Ce seuil correspond à la limite de la stabilité, à savoir un gros mi-temps. Les travaux de la Commission présidée par M. Martin Hirsch avaient déjà permis d'insister sur la nécessité de ne pas encourager les comportements tendant à « l'ultraprécarité ».

– Il est effectivement important de ne pas défavoriser les personnes payées au SMIC. Mais dans le même temps, il faut être attentif à la question du coût du retour à l'emploi. Le projet favorise l'accompagnement de publics très fragilisés, pour lesquels le surcoût du retour à l'emploi est considérable (achat d'un véhicule, passage du permis de conduire, *etc.*). Plus généralement, la question des droits connexes devra évidemment être traitée, mais le sera aussi à l'aune du rapport de la mission sénatoriale actuellement en cours sur ce thème. D'une certaine façon, le présent projet n'est que le premier étage de la fusée.

– Il faut garder à l'esprit que la peine de 4 500 euros qui apparaît aux articles 2 et 3 du présent projet ne fait qu'étendre au cas des nouvelles primes de retour à l'emploi des dispositions déjà existantes pour les différents minima sociaux et concerne les fraudes organisées, qu'il est important de pouvoir sanctionner. Cette amende n'est pas exclusive de l'utilisation des procédures de radiation ou de suspension provisoire, dans le respect des personnes et dans le souci de la justice et de l'équité. L'objectif est aussi d'améliorer les procédures de transfert d'informations.

– Il est vrai qu'il conviendra d'examiner si l'extension de la condition de résidence de trois mois pour les ressortissants communautaires est ou non possible. Toutefois, il n'est pas certain que la directive européenne le permette, car les six mois qu'elle vise concernent la durée des versements et non la durée du séjour. C'est peut-être plus sur la notion de personne qui travaille ou recherche activement un emploi que l'on peut jouer. En tout état de cause, cette disposition du projet pose des problèmes rédactionnels qu'il faudra régler. Par ailleurs, le débat pourrait aussi être l'occasion d'examiner le problème de la situation fiscale des ressortissants européens. En cette matière, le laxisme ne doit naturellement pas primer.

* *
*

**MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE
DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

Jeudi 17 novembre 2005

- plan Biotox (communication)*
- préparation des auditions avec les membres de la Cour des comptes*
- auditions sur le financement des établissements d'hébergement des personnes âgées de :*
 - M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale au ministère de la santé et des solidarités*
 - M. Frédéric Van Roekeghem, directeur général de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) et de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)*
 - M. Michel Peltier, directeur régional des affaires sanitaires et sociales d'Île-de-France, M. Christian Meurin, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales du Finistère, et M. Michel Dmuchowski, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales de la Haute-Garonne*

Informations relatives à la Commission

I – La Commission a désigné *Mme Paulette Guinhard* coprésidente de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale en remplacement de M. Jean-Marie Le Guen, démissionnaire de la coprésidence.

II – La Commission a désigné *M. Bernard Derosier* rapporteur sur la proposition de loi de M. Bernard Derosier et plusieurs de ses collègues visant à abroger l'article 4 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés – n° 2667.

III – *M. Julien Dray* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe Socialiste a désigné *Mme Ségolène Royal* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 15/11/2005).

IV – *M. Jean Delobel* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe Socialiste a désigné *M. Bernard Derosier* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 16/11/2005).

V – *M. Bernard Derosier* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe Socialiste a désigné *Jean Delobel* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 19/11/2005).

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

Mardi 15 novembre 2005

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

La Commission a examiné, sur le rapport de **M. Alain Venot**, la proposition de résolution de M. Daniel Garrigue (n° 2550) sur la **modernisation du cadre réglementaire des produits chimiques dans l'Union européenne, dit système Reach** (COM [2003] 644 final / E 2433).

Le Président Patrick Ollier a indiqué que la proposition de résolution de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale portait sur deux propositions d'actes communautaires constituant ce qu'il est convenu d'appeler le système REACH. Il a souligné l'importance de cette réforme visant à mieux encadrer les risques sur la santé et l'environnement, sujet dont le rapporteur, M. Alain Venot, est un spécialiste. Il a indiqué que le projet de système REACH avait été retiré de l'ordre du jour du prochain Conseil européen consacré à la compétitivité des 28 et 29 novembre prochains, mais que la position de l'Assemblée méritait néanmoins d'être exprimée au plus vite.

A titre liminaire, **le rapporteur Alain Venot** a rappelé les grandes lignes du projet de système dit « *REACH* », pour « *Enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques* », en renvoyant au rapport très complet réalisé par la délégation pour de plus amples informations.

Il a indiqué que le système actuel de contrôle communautaire des substances chimiques distingue les substances dites nouvelles, c'est-à-dire mises sur le marché après 1981, pour lesquelles les modalités de contrôle sont très contraignantes, des substances dites existantes, c'est-à-dire mises sur le marché avant cette date, pour lesquelles le dispositif de contrôle ne permet pas une connaissance satisfaisante des risques, alors que ces substances existantes représentent 99 % des substances chimiques fabriquées ou importées en Europe.

Pour remédier à ce problème, il a indiqué que le projet de système REACH prévoyait un nouveau dispositif global de gestion des risques liés aux

substances chimiques, reposant sur l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances, suivant l'importance des risques qu'elles représentent.

L'enregistrement est la procédure la plus large, a-t-il indiqué, dans la mesure où elle s'applique à toutes les substances chimiques produites ou importées en quantité de plus d'une tonne. Il a rappelé que cette procédure impliquait l'acquisition de connaissances sur ces substances, en réalisant un certain nombre d'essais et de tests.

Il a ensuite indiqué que la procédure d'évaluation, plus contraignante, devait s'appliquer aux substances dont les tests seront réalisés sur des animaux vertébrés ou aux substances ayant un risque potentiel sur la santé ou l'environnement. Enfin, la procédure d'autorisation, la plus contraignante, doit permettre le contrôle des substances les plus préoccupantes, c'est-à-dire les substances cancérigènes, mutagènes, toxiques, persistantes et bio-cumulatives. Il a indiqué que l'obtention de cette autorisation nécessitait un rapport de sécurité chimique et une analyse des risques liés à l'utilisation de ces substances. Il a enfin précisé que la nouvelle agence européenne des produits chimiques aurait pour mission d'assurer la coordination et l'efficacité du nouveau système.

Il a ensuite indiqué que l'élaboration du nouveau système avait fait naître de nombreux débats, le principal étant relatif à sa complexité et à son coût potentiel pour les entreprises chimiques.

S'agissant du champ des substances soumises au nouveau système d'enregistrement, il a indiqué que de nombreux Etats avaient demandé l'exclusion des minerais, des déchets et des produits recyclés du dispositif, dans la mesure où ils ne sont pas à proprement parler des substances chimiques, rappelant par ailleurs que la présente proposition de résolution en demandait également l'exclusion.

Il a ensuite indiqué que, le dispositif de pré-enregistrement, destiné à faciliter la mise en place du système, étant modulé en fonction des quantités produites, plusieurs parties ont demandé que ce dispositif soit unique et simple ; conformément à la position de la France, il a indiqué que la proposition de résolution demandait également cette simplification.

Il a ajouté que plusieurs demandes tendaient à limiter les informations à fournir pour les substances produites ou importées en faible quantité ; conformément à la position française, il a indiqué que la proposition de résolution demandait cette limitation pour les substances produites ou importées entre 1 et 10 tonnes, mais aussi qu'elle la suggérait pour des volumes compris entre 10 et 100 tonnes, alors que le gouvernement français n'y est pas favorable.

Il a également rappelé le débat sur le partage des données entre les entreprises, auquel le nouveau dispositif cherche à inciter pour limiter le nombre des évaluations menées, indiquant que seul le partage des données portant sur des tests sur des animaux vertébrés était obligatoire ; il a précisé que, conformément à la position française, la proposition de résolution refusait que ce partage devienne obligatoire pour les autres évaluations, dans la mesure où cela risquerait de porter atteinte aux intérêts des entreprises.

Il a ensuite indiqué que la proposition de résolution demandait, conformément à la position du gouvernement, un renforcement des pouvoirs de la nouvelle agence, afin d'assurer l'efficacité globale du système.

Il a enfin abordé le problème du contrôle des substances présentes dans les produits fabriqués en Europe ou dans le reste du monde, indiquant que le projet actuel était source de distorsion de concurrence puisqu'il prévoit un dispositif de contrôle plus contraignant pour les substances importées en Europe en vue d'être intégrées dans un produit fabriqué dans l'espace communautaire que pour les substances déjà intégrées dans un produit fabriqué à l'extérieur de l'Union européenne. Il a précisé que la proposition de résolution demandait la prise en compte des effets sur la concurrence internationale du dispositif de contrôle des substances présentes dans les produits.

En conclusion, il a estimé que la proposition de résolution était équilibrée, mais qu'il avait néanmoins quelques amendements de précision à soumettre à la Commission.

Mme Geneviève Gaillard, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a indiqué qu'elle était favorable au système REACH dans son esprit tout en ayant un certain nombre de questions et de remarques à formuler.

Elle a, en premier lieu, interrogé le rapporteur sur le sens du terme « *praticable* » dans le point 2 de la proposition de résolution. Elle a ensuite rappelé que les industriels avaient exercé des pressions importantes pour assouplir ce dispositif, alors que son coût ne représenterait que 0,05 à 0,1 % de leur chiffre d'affaires. Elle a indiqué qu'il fallait aller dans le sens d'un enregistrement unique pour une substance, pour faciliter la mise en place du système, mais que celui-ci ne devait pas être assoupli outre mesure, notamment en excluant de l'obligation d'enregistrement les minerais et les déchets qui contiennent parfois des substances chimiques.

Elle a indiqué qu'elle était très défavorable aux expérimentations sur les animaux, rappelant qu'il existe une instance communautaire compétente dans ce domaine mais rarement consultée. Elle a observé que, lorsque cette expérimentation est nécessaire, elle n'est pas toujours suffisante pour évaluer les risques d'une substance, comme ce fut le cas récemment s'agissant de la

thalidomide. Elle a estimé qu'il était nécessaire d'imposer la substitution d'une substance moins dangereuse à une substance très préoccupante lorsque cela est possible, conformément au principe de précaution inscrit dans la Charte de l'environnement.

En conclusion, elle a indiqué que si elle n'obtenait pas de réponses sur ces points, le groupe socialiste ne voterait pas cette proposition de résolution.

M. Alain Cousin, s'exprimant au nom du groupe UMP, a rappelé l'importance du secteur de l'industrie chimique française qui représente notre quatrième secteur industriel et est fort de 240 000 emplois. Il a indiqué qu'il était, pour la France, le deuxième secteur industriel en termes de chiffre d'affaires, plaçant la France au deuxième rang européen et au cinquième rang mondial. Il a rappelé que le ministre délégué à l'industrie M. François Loos avait décidé la création d'un conseil stratégique dédié à la chimie pour la fin du mois de novembre.

Il a salué le travail réalisé par le rapporteur de la délégation pour l'Union européenne, M. Daniel Garrigue, rappelant que les petites et moyennes entreprises du secteur de la chimie sont vulnérables du fait de la concurrence internationale, et qu'il faut par conséquent simplifier au maximum la procédure d'enregistrement. Il a appelé au développement de la coopération internationale afin d'éviter toute distorsion de concurrence liée au nouveau système REACH, développement qui pourrait être confié à la nouvelle agence. Il a estimé que la proposition de résolution était équilibrée et exprimait clairement la nécessité d'améliorer le contrôle des produits chimiques tout en préservant la compétitivité des entreprises communautaires du secteur de la chimie, en prévoyant un dispositif d'enregistrement nécessitant la démonstration de la maîtrise des risques liés à la mise sur le marché des substances.

M. Yves Cochet a rappelé que l'élaboration du système REACH avait été entreprise de longue date au niveau communautaire, et que son principe était très intéressant puisqu'il prévoit le renversement de la charge de la preuve sur les producteurs ou les importateurs s'agissant des risques liés à une substance chimique. Il reviendra donc aux industriels de prouver l'innocuité d'une molécule de synthèse, comme par exemple l'amiante ou l'éther de glycol, avant toute commercialisation.

Il a néanmoins regretté que les pressions des industriels du secteur aient conduit à assouplir de plus en plus le dispositif, ce qui se reflète dans la présente proposition de résolution. Il a indiqué être défavorable, par exemple, à l'exclusion de l'obligation d'enregistrement des déchets et des minéraux, ou encore au caractère facultatif de la substitution des substances les plus préoccupantes par des substances plus sûres.

Il a donc indiqué qu'il serait défavorable à cette proposition de résolution, et a demandé au rapporteur si la France avait été favorable au retrait du système REACH de l'ordre du jour du prochain conseil « compétitivité », ou si ce retrait avait été demandé seulement par l'Allemagne.

M. Daniel Paul, s'exprimant au nom du groupe des député-e-s communistes et républicains, a indiqué que certains débats entourant l'élaboration du système REACH lui rappelaient ceux auxquels il assistait dans le cadre de la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les effets de l'amiante. Il a en particulier estimé que le dispositif, prévu par le système REACH, d'autorisation des substances chimiques, possible dès lors que les risques qu'elles représentent sont censés être maîtrisés présentait une similitude avec celui qui avait conduit certains Etats à continuer d'utiliser l'amiante, alors que l'on constate aujourd'hui ses effets néfastes sur la santé. Il a indiqué que l'utilisation de l'amiante avait été interdite en Europe au 1^{er} janvier 2005, mais que des demandes de dérogation avaient été formulées par deux Etats membres, notamment le Portugal, ce qui risque de prolonger l'utilisation de cette substance dans tout l'espace communautaire par le biais de la libre circulation des marchandises dans lesquelles cette substance peut être intégrée.

Il a estimé que l'on n'était jamais assez précautionneux en matière de substances chimiques, et que l'interdiction d'utilisation des substances dangereuses devait aller de soi, même en l'absence de produit de substitution. Il a estimé que cet impératif s'imposait dans un but de protection de la santé publique et de la santé au travail qui en constitue un aspect essentiel.

Compte tenu des incertitudes sur la portée du dispositif REACH, il a indiqué que son groupe s'abstiendrait de voter sur la présente proposition de résolution.

En réponse aux différents intervenants, le rapporteur Alain Venot a apporté les précisions suivantes :

– à sa connaissance, le report de l'examen a été demandé par l'Allemagne, qui a été soutenue par la France dans la mesure où ce report permettrait au nouveau gouvernement allemand de prendre connaissance du dossier ;

– les pressions des représentants de l'industrie chimique n'ont pas été ressenties dans les travaux de notre Commission, et n'ont, en tout état de cause, pas influencé le travail du rapporteur. Cependant, il ne paraît pas irrationnel de se préoccuper des incidences, notamment en termes de coûts pour l'industrie chimique, de la mise en place du système REACH, ni de chercher à concilier au mieux protection de la santé et de l'environnement et compétitivité de nos entreprises chimiques. Un excès de contraintes peut avoir des effets

dévastateurs sur la santé économique du secteur, et il n'est pas anormal que les intérêts des entreprises concernées soient exprimés ouvertement ;

– un amendement du rapporteur propose de remplacer la notion de système « *praticable* » par celle de système facile à mettre en œuvre ;

– concernant l'exclusion de l'enregistrement des déchets et des minerais, la proposition de résolution peut raisonnablement rester en l'état, dans la mesure, d'une part, où les déchets les plus dangereux, tels que les déchets nucléaires, font l'objet d'une réglementation spécifique, et d'autre part où les minéraux sont inclus dans le dispositif ;

– le système REACH paraît accroître considérablement l'encadrement des évaluations impliquant des tests sur les animaux vertébrés, bien qu'il ne conduise pas encore à les interdire, ce qui semble aujourd'hui prématuré ;

– le principe de la substitution des substances les plus préoccupantes par des substances plus sûres doit s'appliquer dès que cela est possible, mais il n'est pas réaliste aujourd'hui de rendre ce principe obligatoire. A cet égard, la proposition de résolution adopte une position équilibrée, en encourageant cette substitution tout en refusant qu'elle ne devienne une obligation dès lors que les risques liés à l'utilisation de la substance en cause doivent par ailleurs être maîtrisés ;

– en prévoyant un système d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation, le système REACH ne prévoit pas d'autoriser toutes les utilisations de substances dès lors que les risques ont été évalués, contrairement à ce qu'a indiqué M. Daniel Paul. L'autorité publique conserve évidemment le droit de refuser un enregistrement ou une autorisation. L'exemple de l'amiante permet précisément de souligner la nécessité d'élaborer de nouvelles normes plus contraignantes d'évaluation des risques d'une substance, sans que l'on puisse affirmer que les nouvelles substances seront autorisées dans les mêmes conditions que les anciennes.

La Commission a ensuite examiné les amendements présentés par le rapporteur à l'article unique de la proposition de résolution.

Elle a *adopté* un amendement rédactionnel portant sur le troisième alinéa de cet article, puis un amendement de précision sur le quatrième alinéa visant à préciser que les substances sont dites « *existantes* » dès lors qu'elles ont été mises sur le marché avant 1981, et précisant que les techniques d'analyse actuelles doivent être prises en compte.

Elle a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel portant sur le sixième alinéa de cet article, ainsi que deux amendements rédactionnels portant sur le septième alinéa (point 1).

Puis, la Commission a examiné un amendement précisant que le système REACH doit pouvoir être facilement mis en œuvre par l'ensemble des acteurs, et non pas « *praticable* » comme le prévoit le huitième alinéa proposition de résolution (point 2). Conformément à une suggestion de Mme Geneviève Gaillard, le rapporteur a rectifié son amendement afin de préciser que ce système doit être « *applicable* » par l'ensemble des acteurs ; puis, la Commission a *adopté* cet amendement *ainsi rectifié*.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements rédactionnels portant sur le neuvième alinéa (point 3) et deux amendements rédactionnels portant sur le onzième alinéa (point 5).

La Commission a ensuite examiné un amendement simplifiant la rédaction du treizième alinéa (point 7) de cet article, en retirant la référence à « *une certaine prise en compte des risques liés aux substances* ».

Le rapporteur Alain Venot a indiqué que la rédaction actuelle du début de cet alinéa pouvait prêter à confusion, en prévoyant que la prise en compte des risques liés à une substance puisse conduire à limiter les informations à fournir, ce qui peut paraître contradictoire.

M. Daniel Garrigue a estimé que cette simplification ne permettait plus de comprendre que les risques objectifs liés à l'utilisation d'une substance pouvaient conduire à ne pas limiter l'étendue des informations à fournir lors de l'enregistrement des substances produites ou importées en faible quantité. Il a donc proposé au rapporteur de rectifier son amendement, afin de préciser, dans la dernière proposition de phrase de cet alinéa, que l'agence européenne détermine, « *en fonction des risques* » les substances pour lesquelles des informations plus étendues seraient requises.

Après que le rapporteur eut accepté cette rectification, la Commission a *adopté* cet amendement *ainsi rectifié*.

Puis, la Commission a examiné un amendement rédactionnel portant sur le quatorzième alinéa (point 8) de cet article, visant à substituer la notion de secret en matière industrielle et commerciale à celle de protection de la confidentialité et du savoir-faire, et apportant certaines précisions rédactionnelles à cet alinéa.

Mme Geneviève Gaillard a indiqué que l'obligation de partage des données impliquant des tests sur les animaux devrait concerner tous les types d'animaux, et pas seulement les vertébrés, comme le prévoit la proposition de résolution.

M. Daniel Garrigue a indiqué que cette obligation avait été introduite à la demande du Royaume-Uni, au nom d'une certaine conception du bien-être animal. Précisant que la position de cet Etat avait déjà été considérée

comme maximaliste par les autres Etats membres, il a appelé ses collègues à ne pas aller trop loin dans ce domaine.

Mme Geneviève Gaillard a estimé que le bien-être animal n'était pas en question dans ce dispositif, qui encadre les expérimentations de produits chimiques menées sur des animaux, lesquelles doivent être limitées au maximum.

Puis, la Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements rédactionnels, portant sur les alinéas 15 et 17 (points 9 et 11), puis un amendement rédactionnel portant sur le 18^{ème} alinéa (point 12) visant à supprimer la notion de produits « *finis* », trop restrictive par rapport au système REACH. Elle a ensuite adopté trois amendements rédactionnels portant sur les alinéas 19, 20, et 21 de cet article (points 13, 14 et 15).

La Commission a enfin *adopté* l'article unique de cette proposition de résolution *ainsi modifié*.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mercredi 16 novembre 2005**

Présidence de M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères et de M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances

Audition, en Commission élargie, de Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie, sur les crédits de son ministère.

Voir le compte rendu de cette audition p.4212

Informations relatives à la Commission

M. Jean-Claude Lefort a donné sa démission de membre de la Commission des Affaires étrangères.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe des député-e-s communistes et républicains a nommé M. Patrick Braouezec pour siéger à la Commission des Affaires étrangères (J. O. du 16/11/2005)

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mardi 15 novembre 2005***Présidence de M. Michel Voisin, vice-président*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Pierre Mutz, préfet de la zone de défense de Paris, préfet de police de Paris.**

Soulignant que la lutte contre le terrorisme était une priorité pour tous les élus, **M. Michel Voisin, président**, a indiqué que la réunion de la Commission avait pour objet de mieux connaître les mesures prises par la préfecture de police dans ce domaine, alors qu'un projet de loi viendra prochainement en discussion à l'Assemblée nationale.

M. Pierre Mutz, préfet de police, a indiqué que la préfecture de Police prenait en compte la mission de lutte contre le terrorisme sous ses trois aspects : prévention du risque terroriste, protection active contre la menace et réponse à un acte terroriste.

La mission de prévention du risque terroriste s'appuie sur des réseaux d'information qui permettent des échanges en temps réel, non seulement entre directions de police (renseignements généraux, police judiciaire, commissariats d'arrondissement), mais aussi avec les directions administratives. Sur le plan régional, ce réseau est animé par la direction des renseignements généraux et la police judiciaire. Le pôle régional de lutte contre l'islamisme radical, de son côté, analyse et oriente des actions multiformes de surveillance des individus et des structures de financement. Ce réseau est complété par une antenne spécialisée des renseignements généraux située au sein de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle.

La préfecture de police s'intègre également au réseau national d'information et d'échanges. De nombreuses enquêtes, notamment judiciaires, associent régulièrement les renseignements généraux ou la police judiciaire et la direction de la surveillance du territoire.

La prévention du risque terroriste passe aussi par des opérations de surveillance ciblées : c'est notamment le cas des mosquées d'Ile-de-France dont la teneur des prêches est suivie avec la plus grande attention. Ce travail a

permis d'identifier une trentaine de mosquées contrôlées par des imams radicaux, contre sept il y a trois ans. Une surveillance similaire est exercée sur les librairies islamistes.

Observant que la jurisprudence du Conseil d'Etat ne permet pas d'engager des poursuites en cas de vente d'ouvrages interdits, M. Pierre Mutz a souhaité une évolution de la législation en ce domaine d'autant que des établissements, de plus en plus nombreux en banlieue, diffusent des ouvrages ouvertement antisémites. Ce travail de surveillance ciblée s'exerce également dans les lieux ou institutions qui regroupent des populations considérées comme les plus vulnérables : les prisons, qui constituent un vivier de recrutement pour la mouvance islamiste radicale de plus en plus préoccupant, les universités et les hôpitaux de Paris, dont certains personnels sont sensibles au prosélytisme.

La prévention du risque terroriste passe aussi par un travail de déstabilisation des mouvances les plus radicales : lorsqu'un imam est signalé pour avoir tenu des propos appelant au terrorisme ou de nature antisémite, il fait aussitôt l'objet de mesures judiciaires et administratives, en vue d'une reconduite à la frontière. Tous les islamistes présumés ou condamnés pour leur appartenance à des réseaux de soutien au terrorisme font également l'objet d'une surveillance permanente, y compris après leur sortie de prison afin de s'assurer de la bonne exécution des peines complémentaires et de prévenir toute forme de récidive.

Enfin, dans les périodes plus sensibles, telle celle que le pays connaît actuellement au regard du terrorisme, des opérations ciblées de contrôles d'identité et de régularité du séjour sont réalisées dans les lieux de forte fréquentation, comme les gares et les débits de boisson. Plusieurs dizaines de personnes en situation irrégulière sont interpellées chaque jour dans le cadre de ces opérations.

M. Pierre Mutz a ensuite indiqué que la mission de protection active de la population contre la menace terroriste passait par le renforcement des mesures de sécurité. La préfecture de police dispose de tous les moyens nécessaires pour la mise en oeuvre des différents stades du plan Vigipirate.

La mission de protection des institutions et des sites sensibles relève de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) qui dispose à cette fin de près de 300 policiers au sein de l'unité mobile d'intervention et de protection (UMIP), dont les patrouilles surveillent actuellement plus de 200 points dans la capitale.

Ce premier niveau de vigilance est complété par le maillage des commissariats d'arrondissement, qui engagent en permanence un véhicule de patrouille sur les sites les plus menacés de leur ressort, ainsi que par les

effectifs de la compagnie de sécurisation de la préfecture de police présents sur tous les sites accueillant un public nombreux.

Par ailleurs, les forces armées viennent en soutien des patrouilles de l'UMIP et sont affectées à la surveillance de certains sites particulièrement touristiques comme la tour Eiffel, la tour Montparnasse et le Louvre, ainsi que des gares parisiennes, de la gare de Chessy-Marne-la-Vallée et d'autres points sensibles.

Enfin, les réseaux ferrés d'Ile-de-France font l'objet d'une attention toute particulière, non seulement en tant qu'objectif à protéger, mais aussi en raison de la possibilité qu'ont les terroristes de les emprunter pour se déplacer de manière rapide et anonyme. Cette surveillance est assurée par le service régional de police des transports, qui regroupe 1200 policiers et qui est actuellement renforcé par une unité de CRS et un escadron de gendarmes mobiles. Au total, environ 2 500 policiers et militaires sont donc affectés au dispositif Vigipirate à Paris et dans les réseaux ferrés d'Ile-de-France.

Par ailleurs, une réflexion stratégique est engagée avec les grands établissements recevant du public. Ainsi, aussitôt après les attentats de Madrid, ont été sensibilisés les services de l'éducation nationale, les responsables des lieux de culte, des monuments et des musées, des grands magasins et galeries commerciales, des cinémas et salles de spectacle, ainsi que des parkings souterrains. Les responsables de la RATP et de la SNCF sont reçus, quant à eux, tous les deux mois à la préfecture de police. La nécessité de procéder à des contrôles de personnes et à des fouilles sélectives aux accès des sites est désormais une évidence. Ces contrôles reçoivent l'appui des services de police et du procureur de la République à Paris.

A plus long terme, il semble nécessaire de mener une réflexion sur la prise en charge de la sécurité par des moyens modernes et des personnels qualifiés. L'utilité de la vidéosurveillance, dont les enregistrements gagneraient à être conservés pendant une période de 3 à 15 jours, est double :

- elle s'avère dissuasive pour la petite délinquance quotidienne ;
- elle permet l'élucidation des affaires en fournissant aux enquêteurs les éléments de preuve, tant dans la lutte contre cette petite délinquance qu'en cas d'attentat.

La qualité des personnels est également primordiale : la surveillance est généralement sous-traitée à des sociétés qui n'offrent pas toujours des garanties suffisantes. Il convient d'étudier les modalités d'un recrutement et d'une formation de qualité, au travers d'une filière débouchant sur un agrément, comme en matière de sécurité incendie. Certaines enseignes prestigieuses ont repris directement en charge la fonction sécurité.

M. Pierre Mutz a ensuite précisé que l'intervention des services de secours et d'enquête faisait l'objet d'une planification rigoureuse afin de permettre une réaction rapide en cas d'attentat terroriste. Cette rapidité est d'autant plus indispensable qu'il faut envisager de faire face non à un attentat isolé, mais à plusieurs actions simultanées.

Dans cette perspective, l'ensemble des moyens ne doit pas être dirigé et concentré sur le premier site d'attentat, car il faut rester capable de les déployer sur plusieurs lieux. L'hypothèse d'un attentat de nature nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) est prise en compte et, à ce jour, 78 sapeurs-pompiers de Paris disposent déjà d'une tenue de protection contre les risques nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques (NRBC). D'ici 2010, 380 sapeurs-pompiers seront équipés. Ces équipements sont en effet coûteux et leur mise en place doit être accompagnée d'un entraînement adapté. La préfecture de police travaille en étroite collaboration avec les armées et la gendarmerie, qui disposent de leurs propres équipements dans ce domaine. Le risque d'un attentat NRBC a été pris en compte au travers d'un exercice de déploiement des secours en 2004, lequel sera complété cette année par un exercice destiné à vérifier l'aptitude des cadres à coordonner leurs actions.

L'enquête criminelle devra débiter en même temps que l'engagement des moyens de secours. La direction de la police judiciaire a ainsi préparé, en collaboration très étroite avec les services territoriaux de police et de gendarmerie, des plans d'intervention permettant de regrouper le maximum de moyens humains et techniques : des personnels de tous les services seront déployés pour effectuer, sur plusieurs sites, les constatations, les auditions des témoins et blessés, l'identification des victimes et les enquêtes de voisinage.

L'exemple londonien montre le très grand intérêt pour les enquêteurs de disposer d'images vidéo des lieux des attentats et de leurs abords. En effet, les nombreux témoignages recueillis ont permis de sélectionner des images enregistrées qui ont conduit à l'identification des auteurs des attentats du mois de juillet dernier. Une réflexion d'ensemble est d'ores et déjà engagée sur les possibilités d'extension des dispositifs existants ainsi que sur les modes d'enregistrement et de récupération des images au profit des enquêteurs.

Le dispositif d'appel à témoin par la mise à disposition du public d'une ligne spécifique à la préfecture de Police, peut être activé à tout moment. Le site Internet de cette dernière permettra d'informer le public, mais aussi de constituer une base de données de témoignages.

En conclusion, bien que les autorités soient prêtes à réagir en cas d'attentats, M. Pierre Mutz a réaffirmé l'importance de la prévention. Depuis le

début de l'année 2005, onze imams radicaux ont ainsi été expulsés et trois filières islamistes démantelées.

M. Michel Voisin, président, a souhaité connaître la place du plan venant d'être décrit dans le dispositif envisagé par le nouveau projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme. Il a ensuite demandé quel était le retour d'expérience des exercices importants qui ont été réalisés au cours des dernières années afin de préparer les services d'intervention et de secours au risque d'attentats. Des faiblesses ont-elles été identifiées, aussi bien en termes de moyens que de coordination des différents services concernés ? Alors que la réaction des populations lors d'attentats joue un rôle majeur sur l'efficacité des plans de secours, comme en témoignent le calme et la discipline dont les Britanniques ont fait preuve en juillet dernier, des actions de sensibilisation sont-elles menées pour préparer les populations ? Enfin, dans le cas d'attentats simultanés de grande ampleur, on ne peut exclure que les moyens nationaux mis en œuvre soient insuffisants : quelles sont les procédures de coopération prévues avec nos partenaires de l'Union européenne ?

M. René Galy-Dejean a relevé que, selon des informations divulguées par la presse, des mails interceptés laisseraient penser que des actions violentes dans Paris seraient préparées. Il s'est interrogé sur les systèmes de surveillance du réseau Internet : la préfecture de police de Paris est-elle suffisamment équipée dans ce domaine ? Il a ensuite souhaité savoir si l'islam intégriste et radical était impliqué dans les troubles survenus au cours des dernières semaines dans la région parisienne. S'agissant des moyens de lutte contre le terrorisme, notamment biologique et chimique, les propos du préfet de police laissent penser qu'ils sont *de facto* insuffisants, puisque leur montée en puissance est prévue au cours des cinq prochaines années. Ne serait-il pas possible d'accélérer cette mise à niveau afin que Paris soit doté des moyens suffisants pour lutter contre le bioterrorisme ?

M. Pierre Mutz a indiqué que le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme comprend des développements importants sur la vidéosurveillance, qui constitue un outil particulièrement utile. La préfecture de police de Paris dispose de caméras de surveillance, initialement installées afin d'observer la circulation routière, mais qui sont désormais largement utilisées pour obtenir des indications sur les rassemblements de personnes et connaître ainsi les lieux concernés et la physionomie des manifestations. Par ailleurs, la préfecture a la possibilité d'accéder à l'ensemble des caméras de la RATP, *via* la salle de commandement unique du service régional de police des transports. De même, la préfecture a accès aux images de la SNCF sur le réseau RER et trains de banlieues. Le projet de loi vise à autoriser les personnes morales de droit privé à installer des dispositifs de vidéosurveillance afin d'observer leur accès depuis la voie publique, ce qui était interdit jusqu'à présent. Cette

pratique, autorisée au Royaume-Uni, a permis d'identifier les terroristes du mois de juillet alors qu'ils entraient dans le métro.

S'agissant de la lutte contre les attentats de type NRBC, la BSPP dispose d'une unité de 78 sapeurs-pompiers. Leur formation est longue et leur équipement onéreux. Un développement des moyens de lutte sur cinq ans semble donc raisonnable sachant qu'il peut être fait appel aux moyens NRBC de la gendarmerie ou des armées.

La réaction de la population en cas d'attentats est un sujet important. La préfecture s'efforce d'utiliser tous les moyens modernes disponibles pour informer la population. Elle met notamment en place un site Internet pouvant fournir des informations en temps réel. Comme l'a prouvé l'exemple de Londres, en cas d'attentats, les réseaux de téléphonie mobile sont rapidement saturés. Il faut alors pouvoir passer des messages soit par radio, soit par Internet.

M. Bruno Laffargue, directeur régional des renseignements généraux, a indiqué qu'aucune information tangible ne permettait de penser que des islamistes seraient impliqués dans les troubles récemment survenus en région parisienne. La direction générale des renseignements généraux ainsi que la direction de la surveillance du territoire, avec lesquelles la préfecture de police collabore étroitement, partagent cet avis. Par ailleurs, aucune des personnes interpellées n'était connue pour des activités liées à l'islam radical. En revanche, dans leurs conversations privées, les islamistes se réjouissent de ces événements : ils constatent que le fossé entre la société dans son ensemble et les quartiers difficiles se creusent, alors même qu'ils constituent leur principal vivier de recrutement.

M. Pierre Mutz a estimé que l'ampleur d'éventuels attentats ne dépasserait probablement pas un certain seuil, du fait de la surveillance exercée par la police sur les terroristes potentiels et des difficultés qu'ils peuvent rencontrer pour réunir les éléments nécessaires à la Commission d'attentats. En se fondant sur certaines hypothèses, à savoir un ou plusieurs attentats survenant dans plusieurs lieux, comme à Londres ou à Madrid, les moyens dont disposent les autorités apparaissent suffisants.

M. Jean-Claude Viollet a relevé que les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) avaient également été sollicités par la brigade de sapeurs-pompiers de Paris. Alors que l'Assemblée nationale étudiera le projet de loi sur les réserves dans les prochains jours, la préfecture de police dispose-t-elle de données sur l'utilisation effective de la réserve opérationnelle de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, et plus généralement sur le nombre de réservistes et leurs activités ? En matière de communication, quelles dispositions sont prises en amont des crises, notamment en ce qui concerne

l'information et la sensibilisation des populations, afin d'améliorer leurs réactions face à l'événement ? Par ailleurs, la surveillance des lieux sensibles inclut semble-t-il les transports, mais aussi d'autres sites, tels que ceux d'approvisionnement en eau potable, en électricité, ainsi que les relais de communication. Se pose également la question de la sécurité alimentaire. Quelle protection est assurée pour ces différents types de sites ?

M. Michel Voisin, président, a souhaité savoir si, dans le contexte des violences urbaines, il était fait appel aux réservistes de la police et, si oui, dans quelles conditions.

M. Pierre Mutz a apporté les éléments de réponse suivants :

– le ministère de l'intérieur dispose de la possibilité de recourir, comme son homologue de la défense, à des réservistes. Les services de police sont ainsi susceptibles d'être renforcés par une réserve dite statutaire qui oblige tout fonctionnaire de police à répondre à un rappel éventuel pendant les 5 années qui suivent sa mise à la retraite. Pour ce qui concerne la brigade des sapeurs pompiers de Paris (BSPP), le problème est sensiblement différent car les militaires qui la composent, une fois leur contrat opérationnel arrivé à terme, intègrent pour leur majeure partie les SDIS de province. D'un point de vue pratique, la réserve de la BSPP est donc quasiment inexistante. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il s'est avéré nécessaire de faire appel à des renforts des SDIS de province lors des récentes émeutes en banlieue parisienne. En l'espèce, leur action a parfaitement complété celle de la BSPP ;

– s'agissant de la communication de crise en direction des populations civiles lors de la survenue d'un attentat majeur, il apparaît indispensable de solliciter le civisme, la discipline et le dévouement dont tout citoyen français devrait faire preuve en pareille circonstance. D'ores et déjà, lors d'événements graves, les personnels des services de sécurité se révèlent totalement disponibles et mobilisables, ce qui laisse augurer d'une réaction similaire de nos concitoyens en cas de sinistre majeur ;

– la plupart des lieux sensibles font l'objet d'une surveillance très attentive. Les deux bassins d'alimentation en eau potable de la capitale sont protégés et surveillés par des caméras. D'autre part, la qualité de l'eau au sein des réseaux de distribution est analysée en permanence et, selon les niveaux d'alerte du plan Vigipirate, la concentration en chlore est augmentée. De même, l'ensemble des nœuds d'interconnexion électrique et les principales infrastructures de communication, notamment l'antenne de la Tour Eiffel, sont eux aussi surveillés. En ce qui concerne la sécurité alimentaire, les services vétérinaires de la préfecture de police redoublent de vigilance sur les gros approvisionnements, en particulier au marché de Rungis. Autrement dit, toutes

les vulnérabilités potentielles sont prises en compte afin d'augmenter le niveau général de vigilance face à la menace terroriste.

Observant que les terroristes financent leurs activités à partir de fonds illégaux ou criminels, **M. Hugues Martin** a souhaité avoir des précisions sur les résultats obtenus par la préfecture de police dans la lutte contre le financement du terrorisme. Observant que d'aucuns estiment que le calme relatif de certains quartiers lors des récents événements témoignerait de la volonté des mouvements islamistes de démontrer leur emprise sur ces cités, il a demandé si la préfecture de police partageait cette analyse. Il s'est enfin interrogé sur l'autorité responsable, à Paris, de la mise en œuvre de la vidéosurveillance, en déclarant pour sa part se heurter, en sa qualité de maire de Bordeaux, à de sérieuses réticences de la préfecture.

M. François Jaspard, directeur régional de la police judiciaire, a indiqué que les méthodes de travail étaient identiques pour lutter contre les financements du terrorisme et des organisations criminelles. Cette mission revient, au sein du ministère de l'intérieur, à l'office central de la grande délinquance financière et, au sein de la préfecture de police, à la brigade financière qui traite aussi bien les affaires de droit commun que les dossiers de terrorisme. Depuis un an, une expérimentation est menée avec la mise en place, auprès de la section antiterroriste de la brigade criminelle, d'un groupe consacré aux problèmes de financement, composé de 8 membres de la brigade financière travaillant à l'identification des actions de blanchiment et à l'analyse des circuits financiers susceptibles d'alimenter les groupes terroristes. Le bilan de cette initiative sera établi en janvier 2006 mais, d'ores et déjà, les premiers résultats obtenus démontrent l'efficacité de cette structure nouvelle contre des sociétés pouvant servir d'appui à des actions terroristes. Plusieurs d'entre elles ainsi soupçonnées ont pu être poursuivies sur la base d'infractions de droit commun. En tout état de cause, il est intéressant d'agir sur le levier du financement, car il est au cœur de la préparation de toute action terroriste.

M. Bruno Laffargue, directeur régional des renseignements généraux, a souligné que peu de quartiers de la région parisienne avaient été épargnés par la vague d'émeutes. Tout au plus les violences ont-elles été moins fortes qu'ailleurs dans les quartiers où sévit une économie souterraine importante. A Paris, ce sont les XI^{ème}, XIII^{ème}, XVIII^{ème}, XIX^{ème} et XX^{ème} arrondissements, où les islamistes sont pourtant bien implantés, qui ont connu le plus de problèmes ces derniers jours. Il n'y a donc pas nécessairement de relation entre un calme relatif et une implantation islamiste.

Les émeutiers étaient jeunes et, pour 80 % d'entre eux, connus des services de police. En outre, peu de personnes avaient pris sur leur comportement, qu'il s'agisse des associations, de leurs parents, voire des délinquants locaux.

M. Michel Voisin, président, a confirmé, au vu de sa propre expérience, les propos de M. Hugues Martin sur les difficultés que rencontrent auprès des préfectures les maires qui désirent mettre en œuvre un dispositif de vidéosurveillance dans leur ville.

M. Pierre Mutz a indiqué que la mise en place du dispositif de vidéosurveillance à Paris relève d'un plan d'équipement dont le coût est réparti entre la ville, pour les voies de circulation notamment, la préfecture de police, en ce qui concerne les lieux sensibles et les abords de bâtiments officiels, et certaines sociétés ou personnes privées, comme la RATP, la SNCF, certains grands hôtels ou des banques. Des discussions sont en cours avec la ville de Paris pour accroître le nombre de caméras dans l'agglomération parisienne. Seules des considérations financières en raison du coût important des technologies associées à ces dispositifs (stockage numérique) sont contraignantes sur le plan opérationnel.

M. Joël Hart, après avoir constaté que la capacité de réponse à un attentat terroriste dépendait pour beaucoup de l'existence d'une organisation des secours de type militaire, a demandé de quels moyens de commandement la préfecture de police dispose. Il a également souhaité savoir quels sont les liens de cette dernière avec le commandement de la région militaire d'Ile-de-France.

Soulignant la surprise suscitée par l'ampleur des récentes émeutes, **M. Yves Fromion** s'est interrogé sur les capacités de la préfecture de police en matière de coordination du renseignement. Il a également demandé dans quelle mesure le suivi des données transitant par Internet pouvait être affiné.

M. Pierre Mutz a indiqué que la préfecture de police est déjà organisée de manière très structurée. Chaque direction est dotée d'un état-major à partir duquel les renseignements sont exploités et partagés. En cas d'attentat, l'état-major de la zone de défense concernée, qui comprend des militaires, est activé. La coopération avec les forces armées est très étroite. Ainsi, lors de manifestations importantes impliquant des chefs d'Etat, la protection aérienne est assurée à partir de la préfecture de police, avec le concours d'un officier de l'armée de l'air.

M. Bruno Laffargue a noté que les renseignements généraux ont un rôle important à jouer en matière de violences urbaines. L'anticipation des émeutes est difficile en raison, d'une part, de l'inconnue que constitue l'élément déclencheur et, d'autre part, des effets de la médiatisation. Il apparaît que lors des violences récentes, les jeunes ont été motivés par la volonté d'en faire davantage que ceux du quartier voisin. On peut essayer d'anticiper mais ces événements restent par nature imprévisibles.

En ce qui concerne la surveillance d'internet, 15 fonctionnaires suivent en permanence les sites et les blogs. 80 % des blogs qui ont été fermés

par la police pendant la crise actuelle étaient hébergés par la radio Skyrock. Ces sites et blogs jouent un rôle capital dans le déroulement des émeutes en jouant un effet d'entraînement et en dressant une sorte de « hit-parade » des violences. Même s'il ne s'agit là que d'un facteur d'explication partiel : on peut simplement constater que lorsque des blogs ont été fermés, une baisse des violences a été enregistrée.

M. Yves Fromion a estimé que les émeutes actuelles ne semblaient pas fondées sur des revendications précises, donnant l'impression d'un phénomène « hors-sol ».

M. Bruno Laffargue a considéré que l'élément moteur des violences était de l'ordre du jeu, avec un effet de surenchère, mais que cela n'excluait pas les problèmes de fond. Quelques jeunes, connus des services de police, ont initié les violences, créant aussi un effet de surexcitation, tandis que ceux qui ne participaient pas directement à celles-ci tenaient un discours plus revendicatif.

M. François Jaspert a précisé le travail de la police portant sur internet : une cellule de surveillance est active aux renseignements généraux, de même qu'au sein de la police judiciaire. Quand un site est identifié, une enquête technique est menée pour identifier l'auteur du message. Ce travail est particulièrement difficile quand le message d'origine est envoyé à partir d'un cybercafé. Dans le cas de l'affaire Richard Reid, c'est en prenant en compte l'ensemble des messages issus d'un même poste informatique et en procédant à des recoupements que certains de ses complices ont pu être identifiés. Il est donc particulièrement nécessaire que les archives des cybercafés soient bien conservées.

Evoquant la cellule NRBC du groupement blindé de la gendarmerie mobile de Satory, **M. Philippe Folliot** a demandé si le futur équipement du groupement en véhicules de l'avant blindés en version maintien de l'ordre, doté d'une capacité NRBC, pouvait constituer un atout pour l'intervention en milieu pollué. Après avoir fait part du bon fonctionnement des cellules de renseignement animées par la gendarmerie, constaté lors d'un déplacement au Kosovo, il s'est interrogé sur l'usage fait des renseignements collectés. En matière de surveillance d'internet, la préfecture de police entretient-elle des liens avec l'institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale (IRCGN) ? Il a par ailleurs souhaité connaître l'opinion du préfet de police sur la nature des liens existant entre la préfecture et les groupements de gendarmerie de l'Ile-de-France. L'office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI) peut-il être considéré comme exemplaire ? Enfin, toute démocratie ayant besoin d'un système de police duale - nationale et régionale ou civile et militaire - le préfet voit-il un intérêt à disposer d'une force de police à statut militaire ?

M. Pierre Mutz a souligné la qualité du travail en commun mené par les deux forces. L'intégration est parfaite à Paris dans les domaines de la sécurité et de l'ordre public. Des gendarmes mobiles patrouillent sur les Champs-Élysées et sur le réseau ferré régional : les fins de lignes étant généralement situées en zones gendarmerie, les contacts sont ainsi facilités le cas échéant. Un colonel de gendarmerie occupe actuellement les fonctions d'officier de liaison au cabinet du préfet.

Il serait effectivement souhaitable que les nouveaux blindés de la gendarmerie puissent d'intervenir en ambiance polluée.

En matière de renseignement, les informations recueillies sont mises en commun au travers de l'unité de coordination de lutte antiterroriste (UCLAT), qui assure également leur exploitation au cours de sa réunion hebdomadaire.

Actuellement, la police doit procéder rapidement à de nombreuses analyses sur des personnes suspectées d'incendies volontaires : le laboratoire central de la préfecture de police et l'IRCGN travaillent de manière complémentaire à cet effet.

L'OCLDI illustre bien le fonctionnement des structures centrales nationales de mutualisation et d'exploitation des renseignements dans des domaines précis.

M. François Jaspert, directeur de la police judiciaire, a précisé qu'une structure de lutte contre les vols à main armée en Ile-de-France, associant la police et la gendarmerie, fonctionnait parfaitement et que depuis deux ans aucun problème de coordination n'y avait été relevé. En province, la symbiose entre la police et la gendarmerie est telle qu'il est courant d'entendre dire, sur le ton de la plaisanterie, que les défauts de l'une sont compensés par les qualités de l'autre.

M. Philippe Folliot, faisant état d'un déplacement à Montreuil auprès d'une unité de gendarmes mobiles à l'occasion des violences urbaines, a confirmé que les relations entre gendarmes et policiers étaient très bonnes, surtout lorsque, comme c'était le cas, des gendarmes venus de province sont affectés dans des villes qu'ils ne connaissent pas et s'appuient sur les renseignements de leurs collègues policiers.

M. François Jaspert a indiqué qu'au sein de la section antiterroriste, un groupe d'assistance et de liaison, chargé de vérifier les informations, avait procédé à 1 200 vérifications de renseignements fournis par divers services depuis sa création, en 2002. 3 % de ces renseignements ont donné lieu à une enquête judiciaire ayant abouti. En 2005, 300 dossiers ont pour l'instant été traités.

M. Dominique Caillaud a observé que les chiffres officiels du nombre de voitures brûlées et de destructions, diffusés quotidiennement ces derniers jours, avaient servi de référence, à l'instar d'une « échelle de Richter », aux émeutiers pour planifier leurs actions du lendemain. Il a donc souhaité qu'à l'avenir de telles statistiques ne soient plus données publiquement chaque jour, afin d'éviter toute surenchère.

M. Alain Moyne-Bressand a souhaité connaître l'état des réflexions de la préfecture de police sur le retour d'expérience des événements récents, notamment en vue d'adapter l'organisation de la gendarmerie et de la police nationales pour faire face à de telles émeutes.

M. Michel Voisin, président, s'est inquiété du traitement médiatique des violences urbaines des derniers jours, qui a parfois pu déboucher sur une certaine forme de psychose au sein de la population. À l'étranger également, certains de nos concitoyens expatriés n'ont pas manqué de s'interroger sur la situation intérieure française en découvrant des images laissant supposer, notamment, que les Champs-Élysées étaient en feu. Dans ces conditions, il est permis de s'interroger sur l'adéquation de notre législation à ce type de situations.

M. Pierre Mutz a souligné que la police et la gendarmerie ont combattu les violences urbaines de ces dernières semaines de façon exemplaire. A titre de comparaison, lors des émeutes survenues à Los Angeles, plus de 80 morts avaient été déplorées. On peut s'enorgueillir à juste titre du comportement de nos forces de l'ordre, qui s'appuient sur des cadres de grande qualité. Il convient donc de féliciter nos services de sécurité, qui ont agi de manière remarquable.

M. Michel Voisin, président, a remercié M. Pierre Mutz d'être venu s'exprimer devant la Commission. L'audition du préfet de police constitue une nouveauté. Elle s'inscrit dans le cadre de la nouvelle nomenclature budgétaire, la mission « Sécurité » incluant à la fois la police et la gendarmerie, mais elle démontre aussi le souhait de la Commission de la défense d'aborder plus fréquemment les thèmes de sécurité. Il serait d'ailleurs intéressant de réaliser une visite de la préfecture de police. Il a conclu en rendant hommage à l'excellent travail des femmes et des hommes faisant face aux violences urbaines, qu'ils appartiennent à la police, à la gendarmerie ou aux sapeurs-pompier.

* *
*

Mercredi 16 novembre 2005*Présidence de M. Guy Teissier, président*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Noël Forgeard, Président Exécutif d'EADS**.

Après avoir souligné que l'audition de M. Noël Forgeard intervenait à un moment où le secteur de la défense évolue en profondeur, **le président Guy Teissier** a souhaité obtenir des précisions sur la nouvelle organisation d'EADS ainsi que sur la façon dont le groupe serait géré et fonctionnerait, notamment s'agissant de ses relations avec les filiales. Il a ensuite demandé un éclairage sur les résultats et les priorités d'EADS, alors même que l'année 2005 s'annonce comme une année record, ainsi que des informations concernant plus particulièrement le secteur spatial militaire. Se référant enfin aux récentes réflexions engagées par la Commission sur les nécessaires restructurations des industries européennes de l'armement, il a observé que les projets de rapprochement dépassent aussi le cadre européen, à l'instar des liens qu'EADS a récemment tissés avec l'industrie aérospatiale russe, et s'est enquis de nouvelles perspectives dans ce domaine.

M. Noël Forgeard a indiqué en préambule qu'il considérait ses fonctions de Président Exécutif d'EADS comme un honneur et une occasion de servir son pays. La nouvelle organisation de l'entreprise a été mise en place voilà quatre mois, M. Thomas Enders et lui-même assumant la co-présidence de l'entreprise dans le meilleur état d'esprit et la plus grande coopération. Les deux présidents exécutifs s'efforcent de développer un esprit de management simple, en donnant aux filiales une autonomie de gestion large mais contrôlée. La direction du groupe n'a ainsi vocation à intervenir dans les activités d'une filiale qu'en cas de dysfonctionnement, avec pour priorité la performance opérationnelle. Il est également nécessaire d'encourager un surcroît d'intégration d'Airbus au sein d'EADS. Cette approche est favorisée par le fait que le nouveau président exécutif d'Airbus, M. Gustav Humbert, était auparavant le premier adjoint de son prédécesseur, qui assume la présidence du comité des actionnaires d'Airbus et, à ce titre, se rend deux fois par mois à Toulouse.

Afin d'accroître la collégialité en matière de décision au sein du groupe EADS, une forme de directoire a été constituée, réunissant les deux présidents exécutifs ainsi que deux directeurs généraux, M. Hans Peter Ring et M. Jean-Paul Gut. Ce dernier est plus particulièrement chargé de la « projection » du groupe, en chapeautant EADS International, les activités de stratégie ainsi que le développement industriel global et la préparation des

partenariats. Réunir ces activités sous une responsabilité unique permet d'assurer une cohérence d'action globale. Il s'agit d'éviter qu'EADS soit une *holding* sans âme, tout en respectant l'autonomie des différentes filiales.

Pour atteindre ses objectifs, EADS a retenu trois thèmes, qui feront l'objet d'une attention soutenue : l'innovation, afin d'assurer le bon usage des dépenses de l'entreprise en matière de préparation de l'avenir, qui atteignent 615 millions d'euros de R & T ; l'internationalisation ; l'*improvement*, c'est-à-dire l'amélioration de la fiabilité des opérations. Ce dernier thème apparaît particulièrement important, car ce qui conditionne *in fine* le succès d'EADS, c'est sa performance opérationnelle.

Les résultats enregistrés au cours des neuf premiers mois de l'année 2005 s'avèrent très bons : EADS affiche un résultat opérationnel de 2,1 milliards d'euros, en hausse de 41 % par rapport à la même période en 2004, ce qui lui permet de relever son objectif de résultat opérationnel pour l'année 2005 de 2,6 à 2,75 milliards d'euros. Le chiffre d'affaires devrait s'établir à 33 milliards d'euros en 2005, avec un flux de trésorerie nette positif et toujours important. Entre janvier et septembre 2005, les prises de commande du groupe se sont significativement appréciées, augmentant de 88 %, pour atteindre 39 milliards d'euros. Cette croissance reflète à la fois une forte hausse des commandes d'avions d'Airbus et une croissance sensible des prises de commandes en défense. Il faut cependant rester vigilant : en effet, dans le même temps, Boeing est repassé à l'offensive, notamment avec les lancements du B 787 et du B 747-8, version modernisée du B 747, qui constitue d'ailleurs une tentative tardive pour se repositionner face à l'A 380 et valide *a posteriori* la stratégie d'Airbus sur l'existence du segment de marché des gros porteurs. Compte tenu de son agressivité commerciale, du niveau de sa recherche technologique ainsi que de la parité actuelle du dollar, Boeing reste plus que jamais un concurrent redoutable.

Si les performances d'EADS sont excellentes, il faut anticiper les évolutions cycliques du secteur civil et nécessairement rééquilibrer les activités civiles et militaires.

Les activités de défense d'EADS représentent un chiffre d'affaires de 7,7 milliards d'euros et, compte tenu du carnet de commandes actuel, elles devraient mécaniquement atteindre 9 à 10 milliards d'euros par an au cours des prochaines années. Le groupe EADS affichera alors un chiffre d'affaires d'environ 40 milliards d'euros, ce qui signifie que les activités militaires représenteront environ 25 % du chiffre d'affaires total. Une telle proportion est significative mais insuffisante, alors même qu'elle atteint 55 % dans le groupe Boeing. Avec environ 10 milliards d'euros de chiffre d'affaires dans le secteur de la défense, EADS se positionne en fait en tête du troisième groupe des acteurs mondiaux de la défense. Le premier groupe réunit les entreprises

réalisant plus de 20 milliards de chiffre d'affaires, c'est-à-dire Boeing, Lockheed Martin et Northrop Grumman. Le deuxième rassemble les industriels dont le chiffre d'affaires militaire oscille entre 10 et 20 milliards d'euros, à savoir BAe Systems, Raytheon et General Dynamics. Le troisième concerne les industriels réalisant moins de 10 milliards d'euros : EADS est le premier d'entre eux, et il y côtoie Thales ainsi que Finmeccanica. Il s'agit pour EADS d'une position significative, mais encore non suffisante.

Le groupe espère donc se développer, à commencer par l'augmentation de son carnet de commandes *via* de nouveaux programmes de défense et l'émergence de nouveaux domaines comme la sécurité intérieure. Il attend beaucoup de l'agence européenne de défense, que ce soit pour le lancement de programmes capacitaires européens, pour le développement de la recherche et technologie (R&T) en commun ou encore pour le décloisonnement des marchés de défense en Europe et l'émergence d'un véritable marché unique de l'armement. Par l'intermédiaire de l'*Aerospace and Defence Industries Association of Europe* (ASD), M. Thomas Enders, qui en assure la présidence, vient de souligner une nouvelle fois auprès de M. Javier Solana l'ampleur des attentes des industriels. Si la création de l'agence européenne de défense apparaît très positive, il est pourtant nécessaire qu'elle obtienne des résultats aussitôt que possible.

EADS peut également se développer par croissance externe, grâce à des rapprochements. Il est très probable qu'une nouvelle phase de consolidation concernera bientôt le secteur de la défense en Europe. Pour EADS, le partenaire idéal doit être positionné sur des activités complémentaires, notamment dans le domaine de l'électronique de défense, et posséder une implantation européenne non redondante. Dans le secteur naval, DCN et Thales ont entrepris de nouer un partenariat qui, au niveau français, va dans le bon sens. En Allemagne, EADS s'est associé à ThyssenKrupp Marine Systems pour se porter candidat au rachat d'Atlas Elektronik, dont BAe Systems veut se défaire. Si l'opération aboutit, il serait souhaitable que les pôles navals français et allemand ainsi créés entament un dialogue susceptible de déboucher sur le décloisonnement tant attendu de ce secteur et les consolidations européennes nécessaires.

L'espace constitue un autre domaine-clé de compétence d'EADS. Il s'agit d'un secteur civil et militaire, dual par excellence. A titre d'exemple, aux Mureaux, les ingénieurs travaillent à la fois sur les missiles balistiques et sur Ariane. La conférence des ministres européens chargés de l'espace qui se tiendra début décembre, à Berlin, représente une échéance très importante. La question des lanceurs mérite une attention particulière pour assurer la poursuite du succès d'Ariane. Ce qui est en jeu, c'est le maintien des compétences critiques, en particulier celles des bureaux d'études, en recherchant diverses

voies pour le financement nécessaire de la recherche, de la technologie et du développement.

S'agissant du projet de loi de finances pour 2006, l'effort consenti en faveur de l'équipement des armées traduit un engagement très fort du chef de l'Etat et de la ministre de la défense, qui mérite d'être salué. Il conviendra toutefois de veiller à la bonne exécution des crédits dont on sait que la Commission de la défense et des forces armées y est particulièrement attentive. Dans le domaine important de la recherche et de la technologie, l'augmentation du budget, à 600 millions d'euros, est plus que bienvenue. Cet effort reste néanmoins insuffisant, même lorsque les dotations auront atteint, à la fin de la programmation militaire, le seuil promis de 700 millions d'euros. Le conseil des industries de défense françaises (CIDEF) et le groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS) ont en effet évalué les besoins annuels de financement de la recherche et de la technologie militaire à 1 milliard d'euros. Il est à cet égard significatif de constater que l'effort européen en la matière est inférieur à 20 % de celui des Etats-Unis et que seulement 5% de ce montant est conduit en coopération.

M. Noël Forgeard a ensuite souhaité apporter quelques commentaires sur plusieurs programmes d'équipement dans lesquels EADS est fortement impliqué.

En ce qui concerne les drones, secteur d'avenir s'il en est, le système intermédiaire de drone MALE (SIDM) a rencontré quelques difficultés. Deux unités ont été livrées à Istres cette année et la campagne d'essai de ces drones en Israel arrive à son terme après déjà plus de 200 heures de vol. Le SIDM devrait être disponible au sein de l'armée de l'air en avril 2006. Le groupe n'a pas ménagé ses efforts, notamment financiers, pour mener à bien ce programme.

Le lancement du programme EuroMALE est, quant à lui, en phase de préparation. EADS y consacre beaucoup d'efforts. La concrétisation d'EuroMALE suppose en fait la conjonction de trois conditions. La première est la convergence des exigences opérationnelles d'un noyau dur de pays susceptibles de s'intéresser au produit. La France et l'Espagne, mais aussi les Pays-Bas, l'Italie, la Finlande, la Turquie ont fait connaître leur intérêt pour cette initiative capacitaire. Des discussions s'ouvrent avec l'Allemagne. Les parties prenantes en France sont déjà convenues d'un projet en une seule phase associant l'élaboration d'un démonstrateur et la réalisation du produit de série. Ce concept est d'ores et déjà partagé par plusieurs de nos partenaires possibles, notamment l'Espagne. La deuxième condition à réaliser porte sur le financement. EADS dépense actuellement des sommes considérables sur le projet ainsi qu'auprès d'Israel Aircraft Industries (IAI) qui dispose des technologies nécessaires. La poursuite de cet effort nécessite la signature d'un

contrat de réduction de risques d'ici mi-2006. La dernière condition implique la rediscussion des accords contractuels avec IAI. EuroMALE est un grand projet, très structurant pour l'Europe, auquel EADS attache la plus grande importance en mobilisant tous ses efforts.

Dans le domaine des avions ravitailleurs, il apparaît indispensable de sécuriser la capacité de ravitaillement en vol des armées, actuellement assurée par de vieux C 135 et KC 135. Parallèlement, le fossé capacitaire potentiel dans le domaine du transport stratégique est réel. L'A 330 constituerait une réponse idéale mais cette solution n'est pas envisagée aujourd'hui en mode d'acquisition classique, faute de dotations. C'est pourquoi EADS propose une solution innovante permettant l'introduction de nouveaux avions à budget constant correspondant au coût de maintenance de la flotte actuelle et aux affrètements d'appoint. Cette solution repose sur un concept de flotte mixte, comprenant notamment une dizaine d'A 330 et trois à quatre A 310, mis en œuvre sur la base d'un contrat de partenariat public-privé. Elle constituerait une contribution à l'effort de réduction des coûts de maintien en condition opérationnelle, qui est une priorité de la ministre de la défense, tout en améliorant la sécurité de la flotte de ravitailleurs de l'armée de l'air et de ses capacités de transport. Le lancement rapide de ce programme permettrait de bénéficier de synergies avec des programmes équivalents au Royaume-Uni et en Allemagne. Onze pays, à savoir la France, la Suède, la Finlande, la Belgique, la Hollande, l'Allemagne, la Pologne, le Portugal, l'Espagne, l'Italie et la Grèce, sont aujourd'hui favorables à la constitution d'un groupe de travail initié par l'agence européenne de défense pour étudier les moyens de satisfaire leurs besoins en matière d'avions à la fois ravitailleurs et de transport.

Dans le domaine spatial, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit une étude sur la faisabilité de recourir à un achat de service de télécommunications qui se substituera à l'acquisition patrimoniale du 3^{ème} satellite Syracuse III. Des discussions sont en cours entre EADS Space et Alcatel à cet effet. La véritable incertitude porte sur l'imagerie optique, avec l'absence d'études préparatoires au programme devant succéder à temps à Hélios II.

Enfin, dans le secteur des hélicoptères, EADS et Eurocopter entendent parvenir rapidement à un résultat entièrement satisfaisant des performances opérationnelles. S'agissant du Tigre, la situation est, d'ores et déjà, en voie d'amélioration. Pour 2005, l'objectif des livraisons a été abaissé de 7 à 5 hélicoptères. Par la suite, 12 appareils seront en service fin 2006 et 33 d'ici la fin de la loi de programmation militaire. En ce qui concerne le NH 90, la France n'a pas à ce jour passé de commande de la version terrestre ; seuls 27 appareils de la version navale ont été commandés, avec une cadence de livraison de deux appareils par an. L'entrée en service du premier NH 90

marine, initialement envisagée fin 2005, peut raisonnablement être programmée pour la mi-2007. Les retards conséquents enregistrés sont imputables pour partie à la conduite du programme du ressort de l'agence de l'OTAN, la NAHEMA, ainsi qu'à des problèmes d'interface avec Agusta Westland. Bien évidemment, EADS avec Eurocopter a aussi sa part de responsabilité. Les problèmes sont aujourd'hui très sérieusement pris en compte par les équipes d'Eurocopter pour permettre la première livraison à la nouvelle date prévue.

En conclusion, M. Noël Forgeard a invité les membres de la Commission à visiter le site d'Airbus à Toulouse, au cours du premier trimestre de l'année 2006.

Après avoir remercié M. Noël Forgeard pour cette invitation, le **président Guy Teissier** a souhaité obtenir davantage d'informations sur le programme d'avion de transport A 400 M ainsi que sur la stratégie d'alliance d'EADS. Il a rappelé que la Commission était favorable à la constitution de grands groupes européens capables d'affronter leurs concurrents, aujourd'hui américains et demain chinois ou indiens. Il a également demandé si, dans le domaine spatial, il était envisageable qu'Astrium se rapproche d'Alcatel Alenia Spazio.

M. Noël Forgeard a indiqué que la phase de définition du programme A 400 M s'achevait cet automne. Le processus de fabrication est bien engagé, le premier vol est prévu au début de l'année 2008. Ce programme est en bonne voie et son développement bénéficie, au sein d'Airbus, d'une priorité absolue au même titre que le programme A 380.

Dans le domaine de la défense, le groupe EADS continue à réfléchir à une stratégie de rapprochement qui pourrait permettre à l'Europe de se doter d'entreprises ayant la taille de leurs concurrentes américaines. Dans le domaine des satellites, il faut saluer le redressement remarquable d'Astrium. Une alliance entre celle-ci et Alcatel Alenia Spazio n'est pas à l'ordre du jour ; ces sociétés apparaissent davantage concurrentes que complémentaires.

M. Hugues Martin a demandé si la période d'austérité budgétaire dans laquelle va probablement entrer l'Allemagne ne risquait pas de réduire les engagements de ce pays. Il a également souhaité savoir si EADS était partie prenante au programme Galileo. Enfin, il a demandé si le groupe EADS entendait maintenir toutes ses implantations au sein du pôle de compétitivité aéronautique formé autour de Toulouse et Bordeaux. En particulier, est-ce que la société Sogerma, filiale d'EADS, et qui compte un personnel de qualité, pourra être sauvée ? Un premier plan social semble avoir réussi, mais l'inquiétude persiste. Peut-on envisager, à terme, des alliances pour cette filiale ?

M. Noël Forgeard a reconnu que la situation économique et budgétaire de l'Allemagne était sous forte contrainte. Il n'est cependant pas exclu que l'austérité qui semble se dessiner donne finalement un nouvel essor à la coopération franco-allemande.

Le groupe EADS est impliqué dans le programme Galileo à la fois sur la réalisation industrielle et sur la fourniture de services. Les deux projets d'exploitation de la constellation de satellites initialement proposés par Alcatel et EADS ont été fusionnés. EADS défend l'implantation du siège du concessionnaire à Toulouse, avec toutes les fonctions requises, complétée par des centres de contrôle en Allemagne, en Italie et en Espagne, et par un centre opérationnel au Royaume-Uni. Les questions de répartition des sites provoquent toujours des tiraillements politiques. A la demande du commissaire européen Jacques Barrot, Karel Van Miert s'emploie à les aplanir : les choses sont donc en bonne voie.

L'identification par le Gouvernement des pôles de compétitivité est une heureuse initiative dont il convient de se féliciter. La dimension aéronautique civile et spatiale du pôle Toulouse-Aquitaine est bien assurée. Le rôle de l'Aquitaine en matière de lanceurs l'est également avec la présence d'EADS-lanceurs et du centre d'essai des Landes. Le missile M 51 est actuellement en production et les négociations se poursuivent pour sa version M 51.2 et pour le démonstrateur partie haute. La situation de la Sogerma est très préoccupante, bien que cette société propose de très bons produits. Les aspects sociaux et politiques du dossier sont bien pris en compte et, lorsque les décisions auront été affinées, les élus locaux concernés seront directement contactés.

M. René Galy-Dejean a relevé que si la situation du M51 semblait bien assurée, il n'en était pas de même pour l'activité des bureaux d'études liés à Ariane, ce qui risque d'affecter à terme la compétence d'ensemble en matière balistique. Pendant longtemps, le secteur balistique est resté entièrement aux mains de l'Etat pour des raisons stratégiques. Le fait qu'il relève désormais d'une société privée est-il source de difficultés particulières ? Face aux efforts considérables consentis en matière spatiale par les Etats-Unis, la Chine, voire l'Inde, l'Europe reste-t-elle dans la course ? Par ailleurs, où en est le rapprochement avec la Russie dans ce domaine ?

M. Noël Forgeard a déclaré ne percevoir aucune difficulté du fait de l'intervention d'une société privée dans le domaine de la dissuasion nucléaire. Les règles de confidentialité requises ont été clairement fixées lors de la création d'EADS ; la filière balistique a été sanctuarisée grâce à la mise en place d'une chaîne de commandement intégralement française.

Il est évident que si Ariane était menacée, cela entraînerait des conséquences sur la dissuasion. Le maintien des compétences, par nature duales, du bureau d'études des Mureaux et des autres centres concernés d'EADS suppose l'obtention de crédits supplémentaires de R&T s'élevant à hauteur d'environ 200 à 250 millions d'euros par an. Les financements sont recherchés auprès de la délégation générale pour l'armement (DGA), du centre national d'études spatiales (CNES), de la DLR allemande et de l'agence spatiale européenne (ESA). Il reste que cette somme est relativement modeste au regard de l'enjeu stratégique et politique que représente la capacité spatiale de l'Europe.

Deux *joint ventures* ont été mises en place avec la Russie : Starsem pour la fusée Soyouz à l'international et la société Eurockot pour la fusée Eurockot. L'échec récent du lancement du satellite Cryosat ne remet pas en cause l'avenir d'Eurockot. En ce qui concerne le lancement des fusées Soyouz à partir de Kourou, la Russie ne peut que mesurer l'importance politique et économique de cette décision qu'elle a fortement appelée de ses vœux. A plus long terme, il importe de pérenniser Ariane, ce qui implique de trouver les financements nécessaires pour terminer son développement et préparer les successeurs des lanceurs actuels. Ce dossier concerne également directement Safran. La filière Ariane souffre d'un double déséquilibre en raison, d'une part, de l'absence des financements suffisants au maintien des compétences pour la période 2005-2010 et, d'autre part, d'un prix de vente trop élevé face à la concurrence des lanceurs russes ou ukrainiens exploités par les Américains, ce qui est à l'origine d'un déficit structurel malgré le programme européen d'accès garanti à l'espace (EGAS). Si la prochaine conférence des ministres européens chargés de l'espace, à Berlin, doit prendre en considération l'importance des nouveaux programmes spatiaux tels que le *Global monitoring and environmental system* (GMES), Alphabus et Galileo, il convient de ne pas perdre de vue également l'importance stratégique de l'accès indépendant de l'Europe à l'espace. Ariane, comme Airbus, constituent des joyaux européens qui méritent une attention particulière.

M. Gilbert Le Bris a relevé que pour pénétrer le marché américain trois possibilités se présentaient : la vente directe ; l'acquisition de sociétés américaines ; la mise en place de partenariats avec certaines d'entre elles. Quelle est la stratégie choisie par EADS ? En matière de transport aérien militaire, la mise en service de l'A 400 M ne résoudra pas le problème de l'acheminement de charges massives. Il semble que la France s'oriente vers la location de longue durée de matériels ukrainiens, voire russes. La possibilité de créer une version militaire de transport lourd de l'A 380 a-t-elle été étudiée ?

M. Noël Forgeard a indiqué que la vente directe de matériels militaires aux Etats-Unis restait possible pour des marchés limités, mais

présentait dans tous les cas de très grandes difficultés compte tenu de la faible ouverture de ce marché. L'achat d'entreprises américaines est également limité à un créneau étroit en raison des règles très strictes de protection du secret qui s'appliquent aux entreprises disposant de technologies avancées. La voie privilégiée consiste donc à nouer des partenariats avec des sociétés américaines, comme c'est le cas avec Northrop-Gruman pour le programme d'avions ravitailleurs. A terme, si EADS est choisi pour une partie significative du renouvellement des ravitailleurs américains, il sera nécessaire d'implanter une chaîne de montage aux Etats-Unis, dont le site serait Mobile, dans l'Alabama. Une grande part de la valeur ajoutée du programme réside toutefois dans la réalisation des sous-ensembles majeurs dont la fabrication restera en Europe.

L'installation d'une chaîne de montage est également envisagée en Chine pour le marché des avions à un couloir. Il s'agit-là d'un impératif stratégique. Pour continuer à détenir 50 % du marché mondial de l'aviation civile, il faut davantage se mondialiser, ce que Boeing a bien compris.

Si l'A380 est capable de transporter 150 tonnes de fret sur de longues distances, aucune étude n'a pour l'instant été engagée sur sa militarisation.

Après avoir relevé le succès de la vente d'avions ravitailleurs à l'Australie, **M. Jean Diébold** a souhaité savoir où en étaient les négociations avec le Royaume-Uni pour ce type d'appareils. En cas de succès, quelles seraient les répercussions possibles sur le programme de renouvellement des ravitailleurs français ? Jusqu'à quel degré peut aller la conclusion de partenariats avec la Russie en matière aéronautique, et sur le dossier de l'A 350 tout particulièrement ?

M. Noël Forgeard a indiqué que les discussions avec la DGA britannique étaient entrées dans une phase très active et qu'il s'agissait d'un dossier complexe, portant sur une fourniture de services et associant de nombreux partenaires industriels dans le cadre du consortium Airtanker. La décision définitive pourrait intervenir dans les semaines à venir. Un succès élargirait sans doute la base de référence du produit. La dynamique britannique devrait avoir un impact positif sur les initiatives souhaitables en France. Mais, compte tenu de calendriers divergents, il n'est pas envisageable que l'on s'achemine vers un contrat passé en commun par la France et le Royaume-Uni.

Les coopérations avec la Russie sont appelées à se développer mais le processus prendra du temps.

Le président Guy Teissier s'est interrogé sur les risques éventuels en termes de transferts de compétences et de technologies que présente à terme l'implantation d'une chaîne de montage en Chine.

M. Bernard Deflesselles a souhaité savoir comment va, en pratique, se traduire la volonté annoncée de rééquilibrage des activités d'EADS au profit du secteur militaire. Il a également demandé quelles sont les perspectives commerciales pour l'A 400 M, au-delà des commandes déjà passées.

M. Noël Forgeard a souligné que l'A 400 M constituait un concept intermédiaire nouveau, sans équivalent, de transporteur tout à la fois stratégique et tactique, susceptible d'intéresser de nombreux Etats. L'Afrique du Sud a d'ores et déjà annoncé une commande et EADS envisage autant de futures commandes à l'exportation que de commandes déjà effectuées.

Le rééquilibrage des activités vers le secteur de la défense s'appuiera prioritairement sur les produits nouveaux présentés sur le marché, tels que l'A 400 M, le NH 90 et le Tigre mais aussi sur des domaines nouveaux, tels que les services de télécommunications militaires ou cryptées et, dans un domaine plus sensible, l'observation de la terre. Des faiblesses sont constatées dans certains domaines, comme les missiles tactiques, mais cette situation reste conjoncturelle.

Les débouchés à l'exportation peuvent, en outre, être confortés par une coopération industrielle internationale. C'est ce que fait Eurocopter par son projet de coopération avec la Chine sur un hélicoptère de 6 tonnes, avec la Corée du Sud, pour un appareil de 7,5 tonnes, ainsi qu'à l'Inde, pour un hélicoptère de 10 tonnes.

La propriété intellectuelle est bien protégée dans certains pays, comme Singapour, mais moins dans d'autres. La vigilance s'impose donc.

Insistant sur cette nécessaire vigilance, **le président Guy Teissier** a rappelé l'exemple de l'Afrique du Sud et d'Israël qui, lorsqu'ils étaient sous embargo, avaient réussi à copier et à perfectionner les Mirage français et à les proposer à l'exportation. Il a estimé que les stratégies commerciales des groupes d'armement européens doivent aussi respecter les intérêts industriels et technologiques de l'Europe.

* *
*

Mercredi 16 novembre 2005
Présidence de M. Guy Teissier, président

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, sur le projet de loi (n° 2156) modifiant la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense.**

Rappelant l'intérêt que portent les membres de la Commission sur la question des réserves, **le président Guy Teissier** a observé que le projet de loi présenté par la ministre de la défense était très attendu par les réservistes. L'examen de ce texte donnera certainement l'occasion à la Commission de reprendre les propositions formulées dans le rapport d'information présenté sur le sujet avec M. Jean-Louis Léonard, le 2 novembre 2004. A travers les débats qui s'ouvrent, les parlementaires actuels, « *enfants de la conscription* », œuvreront pour les générations futures, qui, elles, n'auront pas connu les obligations du service national.

Mme Michèle Alliot-Marie a souligné l'intérêt personnel qu'elle porte au rôle et à la place des réservistes. Cette question de fond concerne effectivement l'avenir.

Le projet de loi modifiant la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, est essentiel pour les armées mais aussi pour la nation, car les réserves constituent tout à la fois un complément indispensable aux forces d'active et une passerelle avec la société civile. Un cadre juridique existait déjà mais sa réforme est apparue nécessaire afin de rendre la réserve plus réactive et attractive.

La loi du 22 octobre 1999 a créé une réserve d'emploi fondée sur le volontariat. L'armée de terre et la gendarmerie nationale, en recourant à ce renfort quantitatif, ont démontré la pertinence et le besoin d'un tel mécanisme. Cependant, les armées ont également des besoins qualitatifs dont la satisfaction est devenue plus difficile avec la disparition des conscrits très qualifiés. C'est ainsi que le ministère de la défense enregistre actuellement des déficits en personnels atomiciens de la marine, en médecins ou personnels de santé ainsi qu'en informaticiens. La réserve n'a permis de résoudre ce problème que de façon partielle, de sorte qu'il est apparu nécessaire d'améliorer le cadre juridique actuel sur le fondement des enseignements de l'application de la loi de 1999.

Les mesures proposées dans le projet de loi soumis au Parlement s'inspirent tout à la fois des propositions des différents rapports parlementaires

élaborés sur le sujet, de contacts noués sur le terrain avec des réservistes et d'une étude interne conduite par l'état-major des armées. L'objectif consiste à mettre en place une réserve mieux structurée et davantage tournée vers le besoin opérationnel.

Les trois principes édictés par la loi de 1999, à savoir le volontariat, le partenariat entre l'Etat et les employeurs de réservistes, ainsi que l'intégration de la réserve au sein des forces d'active, ont été maintenus. Le projet de loi poursuit néanmoins d'autres objectifs.

Le premier consiste à rationaliser l'organisation de la réserve. La distinction entre réserve opérationnelle et réserve citoyenne sera maintenue mais la première regroupera désormais les anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité et les volontaires tandis que la seconde ne comptera dans ses rangs que les seuls bénévoles affectés à la promotion du lien entre les armées et la nation. Bien évidemment, rien n'interdira aux réservistes de passer d'une réserve à l'autre : les réservistes opérationnels pourront ainsi volontairement contribuer à la promotion du lien entre les armées et la nation tandis que les bénévoles de la réserve citoyenne auront la possibilité de souscrire un engagement à servir dans la réserve opérationnelle. La distinction entre les deux réserves ne signifie pas pour autant leur cloisonnement.

Le deuxième objectif du projet de loi est le renforcement de l'efficacité de la réserve opérationnelle. Le délai de préavis nécessaire à l'information des employeurs est réduit de deux à un mois. Cette disposition a obtenu l'accord des employeurs privés et publics participant au Conseil supérieur de la réserve militaire (CSRM). En outre, une clause de réactivité des engagements à servir dans la réserve sera introduite afin de raccourcir à 15 jours, voire moins, les délais de préavis en cas de nécessité et après accord individuel préalable de l'employeur. Parallèlement, le plafond de la durée des services des réservistes sera porté à 150 jours pour les missions opérationnelles et à 210 jours pour l'exercice de certaines fonctions présentant un intérêt majeur pour la défense. Le recours aux réservistes deviendra plus prévisible et plus stable dans la durée, ce qui présente un avantage réel dans le cas des opérations extérieures.

Le troisième et dernier objectif du projet de loi consiste à faciliter le recrutement et l'emploi des réservistes. Il est notamment question de reculer les limites d'âge des personnels, les militaires du rang pouvant ainsi servir dans la réserve jusqu'à 50 ans tandis que les autres catégories bénéficieront d'un allongement aligné sur le recul des limites d'âge inscrit dans le nouveau statut général des militaires. Certaines conditions d'admission dans la réserve seront revues, les anciens légionnaires, notamment, n'en étant plus exclus. De même, le partenariat entre le ministère, les employeurs et les réservistes sera renforcé. Une trentaine de conventions a été signée à cette fin et de nombreuses autres

sont en cours de préparation. L'objectif étant de rendre la réserve plus attractive, des mesures d'incitation financière pourront être accordées aux employeurs privés, pour lesquels l'emploi d'un réserviste peut parfois constituer une contrainte qu'il convient de compenser. Le ministère s'engagera également à communiquer aux entreprises partenaires diverses informations sur les engagements opérationnels des armées et sur les débouchés économiques qui, sur les théâtres d'opérations extérieures notamment, sont susceptibles de les intéresser. Par ailleurs, certains cadres réservistes de ces entreprises pourront bénéficier d'une formation complémentaire axée sur la sensibilisation aux problèmes d'intelligence économique. Enfin, les entreprises ayant signé une convention avec la défense continueront de se voir attribuer un label « *partenaire de la défense* ». Celles qui accordent des avantages à leurs réservistes pourront bientôt bénéficier d'un crédit d'impôt qui sera calculé en fonction des efforts consentis en termes de réactivité et de maintien du salaire. Le dispositif sera mis en place grâce à un amendement au projet de loi de finances rectificative.

Des mesures incitatives sont également prévues en direction des réservistes à qui les états-majors devront confier des activités valorisantes. Dès 2005, trois millions d'euros ont été inscrits pour la formation initiale des réservistes et ce montant sera doublé en 2006. D'autres mesures qui ne sont pas de nature législative sont à l'étude, comme la modification des conditions d'avancement d'échelon dans les différents grades. Les mesures de fidélisation restent tributaires du contexte budgétaire.

Sans bouleversement, le projet de loi constitue une pièce maîtresse du plan d'action pour les réserves défini dès 2004. Il convient de poursuivre la montée en puissance de la réserve opérationnelle et de promouvoir la réserve citoyenne auprès des jeunes. Le projet de loi donne un élan nouveau et significatif aux réserves, en reconnaissant le rôle des réservistes et en prenant en compte les difficultés qu'ils pouvaient rencontrer.

Le président Guy Teissier a souligné la persévérance et la constance de l'action de la ministre s'agissant des objectifs et des moyens de la réserve. Par-delà les aspects législatifs, il est nécessaire d'œuvrer en faveur d'une transformation des mentalités, afin que les militaires professionnels considèrent les réservistes comme des partenaires à part entière, comme c'est le cas dans les pays anglo-saxons. L'ignorance du rôle joué par les réserves est encore souvent trop grande dans les armées et une action pédagogique devrait être menée dans les écoles de formation des cadres pour la faire reculer. La mise en place d'une véritable réserve pourra être considérée comme achevée lorsqu'une section ou une compagnie complète sera employée lors d'une mission opérationnelle. A ce jour, la réserve constitue surtout une force d'appoint et un réservoir de compétences professionnelles individuelles. De

plus, elle est caractérisée par un trop faible nombre de militaires du rang, ce que le projet de loi entend corriger.

L'effort en direction des jeunes doit s'exercer en leur proposant des parcours de carrière dans la réserve aussi proches que possible de ceux observés dans l'armée d'active. Il convient également que la fonction publique donne l'exemple : trop souvent des fonctionnaires déplorent les difficultés qu'ils rencontrent pour mener à bien leurs activités militaires. La mise en place d'un dispositif fiscal adapté comblera la principale lacune de la loi de 1999. Enfin, il serait nécessaire de veiller à ce que les réservistes au chômage effectuant des périodes dans la réserve ne soient pas pénalisés par la suppression de leurs allocations.

M. Jean-Claude Viollet a formé le vœu que ce projet de loi soit examiné avec le même état d'esprit constructif que celui qui avait prévalu lors de l'examen du statut général des militaires. Il a insisté sur l'importance d'une approche interarmées pour la gestion de la réserve, notamment en mobilisant les délégués militaires départementaux. Il a interrogé la ministre sur la protection juridique des réservistes citoyens et s'est interrogé sur l'opportunité de supprimer la limite d'âge dans la réserve citoyenne et de s'en remettre à l'agrément pour apprécier la qualité de chaque réserviste citoyen. Il convient de s'interroger sur les modalités d'une plus grande participation du mouvement associatif à la constitution de la réserve. Au-delà du dispositif de crédit d'impôts, il faudra examiner la question du différentiel de rémunération entre l'activité militaire et l'activité civile, qui nuit actuellement à l'attractivité de la réserve opérationnelle pour les militaires du rang et les sous-officiers. Les périodes de formation des réservistes pourraient être compensées par une moindre contribution des employeurs au titre de la formation professionnelle.

Face à la présence insuffisante des entreprises françaises dans les contrats de reconstruction, il serait souhaitable d'envisager le détachement de réservistes dans les structures civilo-militaires afin d'aider nos entreprises à mieux répondre à ces marchés.

La valorisation des réserves suppose également de développer une structure de soutien particulière, la journée du réserviste constituant certes un moment fort mais n'ayant pas le retentissement national nécessaire.

Mme Michèle Alliot-Marie a marqué son accord avec le président Guy Teissier au sujet de la nécessaire évolution des mentalités et du travail de communication à mener auprès de la jeunesse.

La question des réservistes qui pourraient, dans le civil, connaître une période de chômage ne se pose pas dans la mesure où le code de la sécurité sociale permet le cumul de la solde avec l'allocation chômage si l'activité ne

dépasse pas 136 heures par mois et si la solde n'est pas supérieure à 70 % du dernier salaire reçu.

La réserve citoyenne a vocation à soutenir le dispositif opérationnel actuel. Alors que la France est souvent la première nation présente sur un théâtre d'opérations extérieur et effectue en général un travail difficile, d'autres pays arrivent plus tard et obtiennent les contrats de reconstruction, ce qui est dommage à la fois pour l'image du pays et pour nos entreprises. Les réservistes citoyens doivent permettre de mieux anticiper les opportunités pour les entreprises françaises. À plus long terme, ils peuvent favoriser l'action de ces dernières sur le terrain et, après avoir souscrit un engagement dans la réserve opérationnelle, participer, par exemple, à la remise sur pied des administrations de ces pays, afin que le droit anglo-saxon ne soit pas dominant.

Le développement d'une approche interarmées est nécessaire et sera facilité par la stratégie ministérielle de réforme qui implique une mutualisation accrue de certains services.

La couverture juridique des réservistes opérationnels est désormais complète, notamment en opération extérieure et on peut s'interroger sur l'existence de véritables risques juridiques encourus par les réservistes citoyens.

La suppression de la limite d'âge de la réserve citoyenne peut être envisagée, même si celle-ci est sensiblement reculée. Il convient toutefois de conserver une image dynamique des armées.

Il est possible d'étudier une modulation des contributions des employeurs au titre de la formation professionnelle, mais cela relève d'une loi de finances. Quant à la promotion des réserves, elle relève en partie de la direction de la communication de la défense (DICOD). Les difficultés réelles rencontrées pour motiver les chefs d'entreprise rendent nécessaire la poursuite de la réflexion sur l'adaptation du dispositif. Il est envisageable, certaines années, de regrouper la journée nationale du réserviste et la journée Nation-défense.

Le président Guy Teissier a estimé nécessaire de maintenir le principe d'une solde afférente au grade, au risque d'avoir des réservistes dont la solde serait inférieure à la rémunération servie dans leur emploi civil. La prime de fidélité ne pourrait-elle pas constituer une solution permettant de compléter la solde le cas échéant ? Il convient cependant de souligner que l'engagement dans la réserve revêt une dimension citoyenne pour laquelle on peut admettre une petite perte de revenu s'il s'agit d'un service offert à la nation.

Mme Michèle Alliot-Marie a souligné que cet esprit est à préserver.

M. Jean-Louis Léonard a signalé que le texte proposé constitue une véritable rupture culturelle entre la réserve du passé et celle, véritablement opérationnelle, qui est souhaitée. La loi du 22 octobre 1999 ne permettait pas de distinguer suffisamment la réserve opérationnelle de la réserve citoyenne. Le texte qui vient en discussion permet une saine clarification. Un vrai travail pédagogique reste cependant à faire.

La réserve, même si elle tend vers une interarmisation, doit rester gérée par chacune des armées avec ses soucis propres. A titre d'exemple, le maillage de la marine et celui de la gendarmerie sont trop différents et justifient que chaque armée conserve la gestion de sa réserve.

La fixation d'une limite d'âge dans la réserve citoyenne la rapproche trop de la réserve opérationnelle. Il paraît souhaitable de privilégier une limite exprimée en termes d'aptitude, celle-ci étant définie par un agrément.

Le projet de loi remet en cause l'existence du Conseil supérieur de la réserve militaire (CSRM). Le fonctionnement actuel de cette instance n'est pas satisfaisant : le déséquilibre de représentation constaté en son sein résulte d'une surreprésentation des organisations syndicales, celles-ci siégeant en qualité et comme représentants de la fonction publique. Il conviendra de bien préciser la structure du futur CSRM.

La couverture sociale du réserviste opérationnel pose encore quelques difficultés : des différentiels ou des flous subsistent, notamment en cas d'accident. L'engagement actuel des gendarmes en France illustre la réalité des risques.

Enfin, il convient de signaler que l'équipement des réservistes est insuffisant, notamment dans la gendarmerie. Dans cette arme, d'ailleurs, il serait souhaitable d'envisager une réflexion sur l'ouverture du statut d'agent de police judiciaire adjoint (APJA) aux réservistes.

Mme Michèle Alliot-Marie a déclaré partager l'analyse sur la rupture culturelle concernant les réserves. L'interarmisation de la réserve s'avère certes difficile mais relève d'une certaine logique. Il ne s'agit pas d'intervenir dans la gestion des réservistes mais d'inciter ceux-ci à mieux se connaître comme c'est le cas pour les militaires d'active des différentes armées.

Une large refonte des textes réglementaires est prévue pour remédier aux insuffisances du CSRM ; la représentation permanente de la fonction publique est indispensable.

Les réservistes bénéficient, notamment en opérations extérieures, de la même couverture sociale que les militaires d'active. Il ne semble pas subsister aujourd'hui de faille, mais une réflexion sur ce sujet peut être envisagée.

L'équipement des réservistes de la gendarmerie est prévu dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI). 11 000 gilets pare-balles sont déjà en dotation pour les réservistes et d'autres équipements peuvent être fournis à la demande. Les nouvelles tenues seront disponibles dès cette année, l'intégralité des crédits prévus à cet effet ayant été maintenue. Depuis trois ans, un effort de rattrapage en termes d'équipement est mené mais il est compréhensible que les unités d'active soient équipées avant les réservistes.

Enfin, l'ouverture du statut d'APJA aux réservistes est souhaitable.

Après avoir regretté la suspension du service national, **M. Michel Dasseux**, rapporteur de la loi du 22 octobre 1999, a rappelé que ce texte avait vocation à évoluer dans le temps. Les modifications envisagées sont intéressantes même si certaines paraissent insuffisantes ou mal adaptées. Il est cependant sans doute exagéré de parler de rupture culturelle à propos des évolutions proposées.

Mme Michèle Alliot-Marie a précisé que la rupture réside dans une vraie différenciation entre la réserve opérationnelle et la réserve citoyenne. S'agissant de la suppression du service national, il convient de souligner que la France dispose actuellement de militaires efficaces sur le terrain parce qu'elle a fait le choix d'une armée professionnelle. La France a choisi d'exister en terme militaire, donc politique, et ce choix est le bon. La journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) pourrait être utilisée comme un outil de recrutement dans la réserve. Elle s'adresse maintenant à l'ensemble de la population de jeunes, garçons et filles. Sur les 840 000 jeunes reçus chaque année dans le cadre de cette journée, 60 000 sont détectés comme étant en difficulté ; plus de la moitié d'entre eux sont pris en charge par la défense de différentes façons : engagement dans l'armée d'active, recrutement dans le cadre du plan « défense – 2^{ème} chance », cadets de la gendarmerie ou des pompiers...

M. Michel Dasseux a précisé qu'il n'était nullement opposé à une armée de métier. Le service militaire nécessitait certes d'être réformé et démocratisé, mais constituait un lieu où les différentes catégories sociales pouvaient se rencontrer, lieu qui n'existe plus désormais.

Le président Guy Teissier a souligné que si le service militaire avait effectivement cette fonction autrefois, tel n'était plus le cas au cours des

dernières années de son existence, puisque certains pouvaient s'affranchir de leurs obligations militaires. Le service national ne constituait plus ce lieu de brassage, et était devenu *de facto* un système inégalitaire.

M. Philippe Folliot a relevé que le projet de loi apporte une légitime et nécessaire clarification sur le dispositif des réserves. Dans la gendarmerie, la réserve opérationnelle joue un rôle essentiel ; son caractère opérationnel est intimement lié à la forte présence des personnels sur le terrain. D'ailleurs, les réserves de la gendarmerie représentent environ la moitié de l'objectif total en matière de réserves.

M. Philippe Folliot s'est ensuite félicité que la ministre se soit déclarée favorable à la proposition du rapporteur attribuant le statut d'agent de police judiciaire adjoint (APJA) aux gendarmes réservistes. Par ailleurs, il convient de relativiser les difficultés rencontrées pour les équipements, par exemple pour les gilets pare-balles : il est rare que des gendarmes réservistes se trouvent face à de réels dangers, car ils sont le plus souvent affectés à des opérations de prépositionnement lors de manifestations de grande ampleur. En fait, les réserves constituent une nécessaire et utile variable d'ajustement, dans un sens tout à fait positif, et permettent ainsi d'avoir un dispositif opérationnel et bien adapté. En matière de maintien de l'ordre, ce sont tout d'abord les gendarmes mobiles qui devraient être sollicités, puis les pelotons d'intervention et de surveillance de la gendarmerie (PSIG), puis la gendarmerie départementale et, en dernier lieu, les réservistes. Ceux-ci ne doivent être mobilisés que dans des situations véritablement exceptionnelles. Dans l'ensemble, la situation générale de la gendarmerie s'est largement améliorée au cours des dernières années, ce dont profitent également les réservistes.

Tout en admettant qu'il est souhaitable de recourir en premier lieu aux forces les mieux formées, **M. Yves Fromion** a estimé que, lors de troubles importants, des réservistes peuvent être mobilisés dans des secteurs sensibles. Au cours des violences urbaines survenues ces dernières semaines, ces personnels réservistes se sont montrés particulièrement dévoués dans l'exercice de leur mission, mais ils étaient souvent jeunes, et n'avaient suivi qu'une courte formation. En tout état de cause, il serait aventureux d'affirmer qu'on n'utilisera en aucune circonstance des gendarmes réservistes pour des opérations de maintien de l'ordre.

M. Yves Fromion a ajouté qu'il était favorable à ce que la qualification d'APJA ne soit pas attribuée de façon automatique, notamment à des personnels très jeunes et peu formés. Une telle automaticité serait d'ailleurs sans doute mal vécue au sein de la gendarmerie elle-même.

Mme Michèle Alliot-Marie a précisé que l'attribution de la qualification d'APJA ne pouvait être obtenue sans une formation complémentaire et sans prestation de serment.

Le président Guy Teissier a ajouté que cette qualification devait être effectivement assortie de conditions, afin de récompenser les plus méritants. Il a précisé qu'il ne partageait pas pleinement l'avis de M. Philippe Folliot s'agissant de l'utilisation des gendarmes réservistes : les mettre face à des situations de crise leur permet de s'aguerrir et d'être à même de remplir un plus large éventail de missions. Du fait de la nature même des fonctions de la gendarmerie, très différentes de celles des autres armées, les réservistes y sont employés dans des situations beaucoup plus diversifiées.

M. Michel Voisin a précisé que l'attribution de la qualité d'APJA est conditionnée à l'obtention de qualifications juridiques et à une prestation de serment.

Le président Guy Teissier a rappelé que la ministre avait répondu cette après-midi, en séance publique, à une question relative à la conclusion du contrat de frégates multimissions. Serait-il possible d'avoir davantage d'informations sur sa teneur ?

Mme Michèle Alliot-Marie a souligné que ce contrat revêtait une grande importance aussi bien pour la marine que pour les salariés des entreprises impliquées, mais aussi pour l'Europe de la défense. L'important travail effectué par les différents services a permis d'obtenir ce succès et de lancer ainsi le plus grand programme naval jamais réalisé en Europe. Le montant du contrat atteint 11,1 milliards d'euros, pour la construction de 27 frégates, dont 17 pour la France et 10 pour l'Italie. Ce programme permet ainsi de renouveler en grande partie la flotte de surface qui commence à vieillir, même si sa disponibilité a notablement augmenté grâce aux efforts financiers consentis dans ce domaine et à l'amélioration de l'efficacité de DCN. La livraison du premier bâtiment est prévue pour 2011. La conclusion de ce contrat constitue une bonne nouvelle pour les salariés de DCN, notamment ceux de l'établissement de Lorient : en effet, le programme *Horizon* s'achèvera en 2008. La construction des frégates représentera environ 10 % de l'activité du site de Lorient en 2006, 50 % en 2007 et mobilisera ensuite la quasi-totalité de ses capacités de production. Le lancement de ce programme aura également des conséquences positives pour l'établissement de Brest puisque les capacités d'ingénierie de ce dernier seront mobilisées dès 2006. De même, les sites de Toulon, Ruelle et Indret seront concernés par le programme. D'autres sociétés prennent part à ce programme : Thales réalise le radar et le sonar des bâtiments, tandis que MBDA assure le développement et la fourniture des systèmes de missiles.

Sur le plan européen, ce programme de frégates est le premier contrat naval porté par l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement), pour laquelle il s'agit du deuxième contrat en termes de volume financier, après l'A 400 M. Il constitue une avancée indéniable en matière de défense européenne, dans une période d'attente et de morosité. Une fois de plus, c'est par le biais de la défense que l'Europe progresse. Cela a été rendu possible grâce à la visibilité que donne la loi de programmation militaire.

M. Jean-Louis Léonard a souhaité savoir quelle serait la durée de ce programme.

Mme Michèle Alliot-Marie a répondu que les premières livraisons débuteraient en 2011 et que le programme se déroulerait sur une période d'environ douze années.

Le président Guy Teissier a demandé si l'Italie s'était impliquée de façon formelle dans ce contrat.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que l'Italie s'était engagée sur l'acquisition de quatre frégates, ainsi que sur la possibilité de commander les autres exemplaires prévus. En tout état de cause, le contrat étant signé, le programme est lancé ; si l'Italie voulait retarder le programme, elle devrait en assumer les conséquences, notamment en termes de pénalités, mais cela n'aurait pas d'incidence sur la partie française du programme.

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mardi 15 novembre 2005**

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

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances – Nous examinons ce matin les crédits de la mission « culture » en commission élargie. Afin de permettre un échange de qualité, je vous rappelle que les interventions doivent rester brèves.

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication – A travers ce budget présenté conformément à la LOLF, j'ai voulu que la politique culturelle mise en œuvre rue de Valois repose sur un équilibre entre l'encouragement à la création d'aujourd'hui – inspirée des créations du passé et patrimoine de demain – et la conservation du patrimoine d'aujourd'hui – fruit de la création des générations précédentes. Dans cette période troublée, cette alliance entre patrimoine et création est l'expression de la volonté du Gouvernement et du Parlement, et non du seul « ministre des beaux-arts », car le respect des racines, l'ouverture à l'autre et au futur ne sont pas uniquement des déclinaisons de la politique culturelle mais des choix politiques qui doivent rassembler.

Cette volonté d'équilibre, qui m'anime depuis dix-huit mois, se traduit dans ce budget de la mission « culture », dépenses de personnel incluses : 36 % en vont au programme « patrimoines », 33 % au programme « création » et 31 % au programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Par ailleurs, je ne veux négliger aucun domaine. J'ai exposé ma politique en faveur du patrimoine lors des Journées européennes du patrimoine et du conseil des ministres du 13 septembre. Concernant le spectacle vivant, j'ai annoncé ma décision d'étendre les territoires de la musique à Strasbourg le 23 septembre ; j'ai dit ma volonté de renforcer la politique du théâtre le 5 octobre et celle des musiques actuelles le 7 octobre à Nancy, et ma volonté de soutenir la danse le 13 octobre. Chaque fois, j'ai insisté sur la nécessaire ouverture des lieux à la diversité des disciplines. S'agissant de la création, le

Premier ministre a présenté le plan du Gouvernement lors de l'inauguration de la FIAC. Enfin, en collaboration avec M. de Robien, j'entends également relancer l'éducation artistique que j'ai défendue à Nantes, lors des assises nationales qui lui ont été consacrées.

Au-delà de ce souci d'équilibre, la politique culturelle participe de l'action du Gouvernement en faveur de l'épanouissement personnel de nos concitoyens, de la cohésion sociale, mais aussi de l'attractivité économique de notre pays. A cet égard, l'adoption à la quasi-unanimité de la convention pour la diversité culturelle, à l'initiative de la France, montre que notre politique culturelle est crédible. Le budget que je vous présente aujourd'hui est destiné à la conforter et l'attractivité de la France ne pourra qu'y gagner.

En 2006, le budget de la mission « culture » se montera à 2 886 millions en autorisations d'engagement et à 2 802 millions en crédits de paiement. A cela, il convient d'ajouter une dotation en capital de 100 millions issue des recettes des privatisations. Par cette mesure hautement symbolique, les recettes des privatisations reviendront dans le patrimoine de l'Etat, et ce pour couvrir des dépenses d'investissement et non de fonctionnement.

Les crédits de personnel, très clairement dissociés des autres dans la nouvelle présentation budgétaire, sont de 642 millions, soit 23 % des crédits de la mission. Ce ministère poursuivra la réduction de ses effectifs. Pour autant, l'accès d'un public plus nombreux à la culture et l'ouverture de nouveaux lieux nécessitent des moyens nouveaux. Il faut donc trouver un point d'équilibre entre la règle du non-remplacement et la nécessité de maintenir et de revaloriser certaines filières, notamment l'accueil et la surveillance, ainsi que de mettre la culture à la portée de tous.

Commençons par le programme « patrimoines », dont les autorisations d'engagement s'élèvent à plus de 1 080 millions et les crédits de paiement à 976 millions d'euros, dotation en capital exclue. Ainsi, les moyens consacrés au patrimoine monumental augmenteront de 100 millions. Les difficultés et les besoins sur les chantiers des monuments historiques sont grands. Grâce à cet effort financier, l'engagement de l'Etat retrouve un rythme qu'il n'avait jamais connu avant la tempête de 1999. Mais la gestion en 2006 sera, je vous l'avoue, très tendue.

Dès l'an prochain, le ministère disposera d'une programmation précise des quelque dix mille chantiers en cours. Grâce à l'informatique de gestion, nous pourrons répondre plus facilement aux interrogations sur la poursuite des chantiers et mieux gérer les crédits disponibles.

La dotation en capital permettra de garantir la bonne exécution d'un certain nombre de chantiers pour lesquels un effort particulier était

nécessaire : la cité de l'immigration, la cité de l'architecture et du patrimoine, le château de Versailles et le Fort Saint-Jean à Marseille.

L'architecture bénéficiera également de mesures nouvelles, en particulier pour la rénovation des écoles et la revalorisation du statut d'architecte. Cette mobilisation sera poursuivie en 2007 pour accompagner la mise en place de la réforme licence-master-doctorat dans les écoles. Ces mesures sont le signe de l'intérêt de ce Gouvernement pour le cadre de vie des Français.

La dotation en faveur des archives, plus de 100 millions, est exceptionnelle. Elle est liée à la construction du nouveau centre des archives nationales de Pierrefitte, en Seine-Saint-Denis. La réhabilitation du site historique de la Bibliothèque nationale, rue de Richelieu, débutera en 2006 avec la mise aux normes de sécurité, qui n'a que trop attendu. Puis viendra la réalisation d'un projet de réhabilitation complète permettant l'accès d'un public plus large à ces riches collections, ce que je souhaite ardemment.

Enfin, les musées. Ce budget permet le lancement de plusieurs chantiers ambitieux : le département des arts de l'Islam du Louvre, l'an prochain, et le château de Versailles dont le schéma directeur doit avancer au même rythme que la fréquentation. Par ailleurs, un effort pluriannuel important sera accompli pour que les châteaux-musées, tels Compiègne, Fontainebleau ou Pau, puissent accueillir de nouveaux publics.

Les ouvertures d'établissements nouveaux ou réhabilités seront nombreuses : le Centre national du costume de scène à Moulins sera inauguré au printemps, l'Orangerie, avec l'aide de la RMN, en mai, et le musée du Quai Branly en juin. La restructuration du Musée des arts décoratifs sera achevée en septembre tandis que se poursuivra la réalisation du Musée des civilisations européennes et méditerranéennes à Marseille.

S'agissant de la création, vous savez combien je tiens à développer une politique de l'emploi de qualité. La présence des créateurs sera renforcée au sein des lieux de production et de diffusion : les mesures visant à les associer davantage aux équipes de direction et à faciliter leur résidence dans les théâtres comme dans les institutions spécialisées sont détaillées dans les plans sectoriels. Il s'agit, dans le respect de l'indépendance des créateurs et des programmeurs – comme ce fut le cas cet été – d'encourager la naissance de projets ouverts, issus de la rencontre entre disciplines, artistes et public.

La dotation de 901 millions d'euros conforte les grandes institutions et les compagnies. Aux 601 millions d'euros consacrés au spectacle vivant, il convient d'ajouter les crédits de formation inscrits dans le troisième programme : une part de ces moyens est destinée au plan pour l'emploi lancé en 2005.

Deux grands lieux de renommée internationale ouvriront à nouveau leurs portes en 2006 : la salle Pleyel à l'automne et la salle Claudel du Théâtre de l'Odéon au printemps. La réhabilitation des ateliers Berthier, qui avaient hébergé les productions de l'Odéon, sera poursuivie pour accueillir dans la capitale les spectacles montés en province. Mais ces réouvertures ne nous font pas oublier la nécessité d'un grand auditorium, que le Premier ministre a appelé de ses vœux : j'ai engagé des discussions avec la ville de Paris et la région Ile-de-France sur la base d'un projet comportant une dimension architecturale et s'inscrivant dans une stratégie d'attractivité, à nos yeux essentielle.

Les 29 millions d'euros consacrés aux arts plastiques concerneront plus particulièrement le Palais de Tokyo, la manufacture des Gobelins et le Mobilier national. Le Premier ministre a annoncé l'organisation en 2007, au Grand Palais, d'une exposition internationale consacrée à l'art contemporain français ainsi qu'une série de mesures destinées à assurer le rayonnement de la création nationale : alignement sur le taux de TVA applicable aux créations audiovisuelles ; possibilité de remettre en dation des œuvres d'artistes vivants ; déductions fiscales pour les achats d'œuvres d'artistes ayant leur foyer fiscal en France.

Par ailleurs, si la loi du 1^{er} août 2003 a créé des conditions très favorables au mécénat d'entreprise, l'instruction du 13 juillet 2004 en a réduit la portée en imposant aux entreprises des conditions strictes de présentation au public. A la demande du Premier ministre, ce régime sera assoupli : il suffira que l'œuvre soit placée dans un lieu accessible aux salariés, clients et partenaires de l'entreprise.

Enfin, le troisième programme de la mission « culture » comporte l'essentiel des crédits de personnel et de fonctionnement du ministère, mais aussi les crédits dédiés à l'éducation artistique et culturelle et aux enseignements artistiques, auxquels j'attache la plus haute importance : l'effort se montera là à 40 millions d'euros, contre 32,5 millions en 2002, ce qui suffit à faire justice des accusations de désengagement de l'Etat.

Notre idée centrale est de jumeler chaque établissement scolaire avec une équipe artistique, une structure ou un lieu culturel afin d'assurer une ouverture des élèves au monde des arts et de la culture. Nous devons également mener avec la rue de Grenelle une réflexion sur la place de l'éducation à la culture dans les cursus éducatifs, au-delà des seuls enseignements artistiques traditionnels, et de leur intégration au socle fondamental des connaissances, principe réaffirmé par ailleurs par M. de Robien. Il reviendra au Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle de mener ce travail, en s'appuyant sur les excellentes propositions de votre mission et sur le rapport de Mme Marland-Militello.

Dans le domaine du cinéma, de la production audiovisuelle et de l'industrie du disque, la priorité est la poursuite d'une politique de l'emploi et d'une politique fiscale ambitieuses. Le crédit d'impôt en faveur de la production cinématographique, étendu à la production audiovisuelle en 2005, a permis de « relocaliser » de nombreux tournages, et de créer ou de sauvegarder 3 000 emplois tout en valorisant notre patrimoine et l'image de la France à l'étranger. Nous souhaitons étendre de telles mesures, qui permettent de soutenir nos créations et nos emplois et de relancer l'investissement et la prise de risque de nos industries culturelles : la création d'un crédit d'impôt pour les PME du disque, ainsi que d'un fonds d'avance remboursable, pourraient ainsi permettre de recréer 1 500 emplois directs et indirects dans ce secteur. Cette stratégie est d'ailleurs adoptée par nombre de pays européens : nous n'apparaissions plus comme des « hexagons-centrés », refusant l'échange !

Les crédits destinés au cinéma et à l'audiovisuel sont stabilisés en 2006. Au titre du soutien aux industries cinématographique et audiovisuelle, le budget d'intervention du CNC, de 495,5 millions d'euros, est alimenté par les taxes affectées à la mission « cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » pour les programmes « industries cinématographiques et audiovisuelles ». Au titre des actions financées par le ministère de la culture, dont les crédits d'intervention et d'investissement sont gérés par le CNC, le budget s'élève à 41,9 millions.

Les subventions sont destinées pour l'essentiel à la nouvelle Cinémathèque française, que je vous conseille de découvrir si vous ne l'avez déjà fait. Sont également prévus la poursuite du plan de restauration des films et des travaux de construction aux Archives françaises du film du CNC. Le budget de cette institution devra être modernisé avec, à terme, une fusion des comptes et la suppression du compte d'affectation spéciale au profit d'une taxe affectée directement.

J'en viens à la modernisation de mon administration, indispensable à l'action de l'Etat dans un contexte budgétaire contraint, où mes marges de manœuvre sont encore restreintes par la LOLF. Tout d'abord, j'ai décidé de créer un poste de secrétaire général rue de Valois : le titulaire coordonnera la mise en oeuvre des réformes dans un ministère qui ne comporte pas moins de dix directions d'administration centrale et soixante-dix établissements publics.

Je souhaite en outre voir aboutir avant la fin du premier semestre de 2006 la réforme de la Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles : j'ai confié à l'Inspection générale de l'administration de la culture une mission d'analyse du fonctionnement de la DMTS, et les professionnels seront largement associés à cette réflexion.

Vous le savez, la question de l'accès de tous à la culture se joue essentiellement dans les régions grâce à la déconcentration des crédits, à la décentralisation des missions et aux projets souhaités par les élus pour répondre aux besoins exprimés par la population. Dans le cadre de la réforme de l'administration régionale de l'Etat, j'ai créé des « pôles culture », établis auprès du préfet de région et animés par les directeurs régionaux des affaires culturelles. J'ai également souhaité la création dans chaque DRAC d'un service régional de l'architecture et du patrimoine pour donner plus de lisibilité et d'efficacité à notre action.

En vue de surmonter les cloisonnements actuels, j'ai enfin décidé que se tiendraient deux fois par an des conférences d'action culturelle de l'Etat, qui réuniront tous les acteurs concernés : ministre, directions d'administration centrale, directions régionales et responsables des établissements publics.

Ce ministère doit en effet simplifier son action pour la rendre plus visible et plus lisible. Les SDAP devront ainsi devenir un guichet unique en matière de patrimoine et d'architecture, dans le respect des prérogatives des conservations régionales des monuments historiques. La gestion de notre patrimoine se doit d'être exemplaire par sa simplicité. Tel est le sens des mesures que j'ai présentées le 13 septembre dernier en conseil des ministres.

Le projet de bibliothèque numérique européenne, que je pilote, avance et sera doté de 400 000 euros l'an prochain. Les propositions que j'ai faites hier au Conseil des ministres de l'Union européenne ont fait l'unanimité, mais il reste à définir les contours de ce projet d'où doivent jaillir de nouvelles sources de connaissances et de découvertes accessibles à tous : reposera-t-il sur une mosaïque de réseaux ou bien sur un moteur unique ? Si le projet est encore à géométrie variable, son ambition de rééquilibrage est portée par l'ensemble des 25.

Ce ministère est bien géré, et il est important que cela se sache pour tordre le cou aux idées fausses. Je me réjouis donc que le Sénat ait souligné l'excellente exécution de notre budget pour 2004 lors du débat sur la loi de règlement.

S'agissant enfin du seuil symbolique de 1 % du budget de l'Etat affecté à la culture, je vous avais dit l'an passé qu'il nous semblait en deçà des besoins réels, alors même que nous ne l'avions pas atteint. Avec les changements de périmètre, nous en sommes cette année à 1,1 %, mais cela reste insuffisant face à nos immenses besoins d'investissement culturels. Je reste donc un éternel mendiant. J'assume volontiers ce rôle car je ne suis pas en charge du « marginal sympathique », mais du rayonnement et de l'attractivité de notre pays. Par delà sa dimension économique, une action culturelle audacieuse est politiquement essentielle dans le contexte actuel. En organisant

l'an dernier une visite du château de Fontainebleau destinée à 10 000 enfants et adolescents qui ne partaient en vacances, nous avons ainsi pour objectif de faire mieux connaître à ces jeunes parfois désarçonnés leur identité, leur culture et le pays dans lequel ils vivent. Ce budget est donc un budget politique au sens noble du terme. Un, dix ou vingt millions d'euros sur une ligne budgétaire correspondent parfois à des interventions essentielles, dont les chiffres peinent à rendre compte !

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan – Nous notons avec satisfaction la passion que vous mettez à défendre votre budget et la gestion de votre ministère.

M. Olivier Dassault, rapporteur spécial de la commission des finances – « Rien n'oblige davantage à monter que la volonté de faire monter les autres ». Ces mots de Pie XII me serviront ce matin de guide dans mes observations et interrogations.

La nouvelle présentation des crédits est naturellement le fruit de la LOLF. Depuis le début de cette législature, j'ai déjà eu l'occasion de souligner plusieurs fois le rôle de pilote joué par le ministère de la culture, sous l'impulsion de M. Aillagon puis de M. Donnedieu de Vabres. La commission des finances se félicite qu'un document budgétaire moderne et adapté aux nouvelles exigences budgétaires ait pu être présenté sans difficulté cette année.

Une observation toutefois sur les dépenses fiscales : d'un montant de 165 millions d'euros, elles représentent près de 6 % des crédits de paiement. Sur les 19 recensées, seules six sont d'un impact significatif, supérieur ou égal à cinq millions d'euros. Je ne saurais donc trop préconiser une évaluation attentive de celles dont le coût reste inconnu ou l'effet insuffisant. Un mauvais rapport entre le coût de leur perception et la recette devrait conduire à leur suppression.

Saluons pour le reste l'effort de maîtrise des dépenses publiques réalisé par le ministère de la culture, même si certains éclaircissements apparaissent souhaitables.

Le programme « création » continue à privilégier largement le spectacle vivant, conformément aux engagements du Gouvernement, et nous ne pouvons que nous réjouir du rééquilibrage territorial qui a eu lieu. Mais je voudrais également rappeler notre souhait qu'au terme de deux années d'efforts parfois spectaculaires et toujours notables, on en revienne à une plus juste mesure.

Face aux cruelles disparités régionales qui affectent la préservation du patrimoine, je souhaiterais souligner la nécessité d'un

rééquilibrage des politiques culturelles au profit du patrimoine, en particulier du patrimoine monumental. Conservatoires de nos savoir-faire ancestraux, les artisans et les entreprises des filières économiques liées au patrimoine doivent impérativement être soutenus : ils participent grandement à notre rayonnement mondial. N'oublions pas en effet que l'action du ministère de la culture vise à « rendre accessible au plus grand nombre les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France », comme le précise le décret du 15 mai 2002 fixant ses attributions.

L'inscription de 29,3 millions d'euros au budget de ce ministère doit permettre la poursuite de grands investissements menés aux côtés des collectivités territoriales. Si certains projets nous semblent fort souhaitables, comme la création de nouveaux Zéniths à Nantes, Saint-Etienne et à la Réunion, d'autres nous semblent moins nécessaires, comme la construction d'un auditorium à Aix-en-Provence. Et ne serait-il pas préférable de faire enfin sortir de l'impasse le projet d'une grande salle de concert à Paris ?

S'agissant de la présentation budgétaire, la justification des crédits au premier euro reste imprécise, voire incomplète. Il serait souhaitable de nous préciser sur quelles dotations portent les baisses et les hausses. Nous regrettons par ailleurs que le ministère ait renoncé à ventiler entre les différents programmes les emplois des services déconcentrés : leur regroupement au sein du programme 3 va à l'encontre de l'esprit de la LOLF, qui prône une présentation des crédits selon leur finalité et en coûts complets, et il empêche toute comparaison par programme avec l'exercice précédent.

En revanche, un louable souci de sincérité et d'efficacité semble avoir guidé la révision et la simplification des objectifs inscrits dans le projet annuel de performance.

Il n'en reste pas moins que ce sont les DRAC qui appliquent la politique de création artistique : pourriez-vous donc nous indiquer, Monsieur le ministre, comment les objectifs seront déclinés sur le terrain ? Il nous semble que le ministère n'incite pas suffisamment ses opérateurs à conclure des contrats de performance. La présentation des emplois et des budgets des opérateurs devrait également être améliorée, et les emplois rémunérés à partir de la subvention versée par l'Etat devraient être distingués de ceux financés par les ressources propres des établissements publics.

Enfin, la politique d'acquisition des œuvres semble, cette année encore, peu lisible. Depuis plusieurs exercices, je m'interroge sur les choix faits et sur la présentation des crédits, qui laisse perplexe. Ils sont en effet dispersés entre l'action 8 du programme « patrimoine » et l'action 2 du programme « création ». Faut-il y voir une volonté de dissimulation ? Sans doute pas, mais plus de clarté serait appréciable.

Le programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture » se trouve au cœur du budget de la culture : il concentre en effet les crédits de fonctionnement du ministère, des DRAC et des SDAP, les crédits d'informatique et de communication et ceux de l'action sociale. Cette nouvelle organisation financière doit permettre d'améliorer l'efficacité de la gestion des crédits en favorisant une meilleure maîtrise des coûts. Les mesures regroupées dans ce programme ne doivent donc pas être considérées comme de pures dépenses, mais également comme des « leviers » budgétaires.

S'agissant de l'immobilier, le regroupement des services centraux sur le site des Bons-Enfants générera des gains de productivité, et est conforme aux recommandations que nous avons formulées en 2003 et 2004. Mais n'oublions pas que cette opération s'accompagnait de la promesse de vendre sept immeubles devenus vacants, dont la valeur était estimée à 100 millions d'euros il y a dix ans. Pourriez-vous nous donner une évaluation actualisée ? Surtout, seul l'immeuble de la rue d'Aboukir a été vendu, à ma connaissance. Qu'allez-vous faire pour respecter l'engagement pris sur l'ensemble ?

S'agissant du programme 224 « transmission des savoirs et démocratisation de la culture », nous jugeons l'intitulé inutilement compliqué dans la mesure où 83 % des dépenses relèvent de la transmission des savoirs, la démocratisation de la culture étant par ailleurs un objectif assez général et évident de toute l'action culturelle. Aussi proposons-nous, en vue de gagner en sincérité et en lisibilité politique, de le renommer plus simplement « transmission des savoirs ».

Nous sommes apparues comme sensiblement plus fâcheuses certaines lacunes dans la justification de plusieurs dépenses, notamment de personnel. Nous attendons par conséquent vos éclaircissements à ce sujet.

De même, nous n'envisageons pas sans un certain scepticisme l'installation prochaine du Haut conseil de l'éducation artistique et culturelle et, dans le cadre du plan de cohésion sociale, la création d'emplois aidés de médiateurs culturels. Quel en sera le coût ? Si la volonté politique qui justifie ces projets n'est pas contestable, votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité de multiplier les agences, autorités et autres hauts conseils. Clemenceau ne disait-il pas en ces murs que le meilleur moyen de différer une décision, c'est de créer une commission ?

Je ne puis conclure sans vous adresser des compliments sur les critères retenus pour les indicateurs de performance de ce programme. Les objectifs de la réforme de l'action « fonctions soutien communes aux trois programmes » sont particulièrement ambitieux et doivent concourir au renforcement de son efficacité. Parallèlement, nous ne pouvons que saluer la

volonté du ministère de réorganiser les fonctions gestion des ressources humaines, informatique – il n'était que temps ! – et achats.

S'agissant du compte d'affectation spéciale « cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale », votre rapporteur est heureux de constater une justification au premier euro précise et pertinente et il se bornera à deux observations.

D'abord, au moment où nous nous interrogeons sur l'opportunité ou non d'exclure le dispositif SOFICA du plafonnement des niches fiscales, je souhaite – à l'instar de mon homologue du Sénat – que la dépense fiscale relative à l'amortissement exceptionnel de 50 % du montant des sommes versées pour la souscription de titres de SOFICA soit rigoureusement évaluée.

Ensuite, je déplore de ne pas connaître le responsable du programme 713 : si les deux premières sections dépendent du directeur du CNC, rien de précis n'est dit quant au soutien à l'expression radiophonique locale. Ce point est regrettable, même si l'étanchéité des ressources et des dépenses des trois sections règle la question des arbitrages internes.

Quelques remarques conclusives. D'abord, la nouvelle architecture a retiré les patrimoines du champ de mon rapport, ce qui serait fort dommageable si cet examen n'avait été confié à mon talentueux collègue Perruchot (*Sourires*). Par ailleurs, la sincérité budgétaire est mise en doute par la justification insuffisante d'un trop grand nombre de dépenses. J'invite par conséquent le ministre à apporter les précisions nécessaires. Enfin, vous avez annoncé la création d'un poste de secrétaire général du ministère de la culture et nous ne pouvons que vous encourager dans cette voie. Une meilleure coordination de vos directions et services semble en effet indispensable et nul n'est pour moi besoin d'indicateurs de performance pour mesurer les lacunes de votre administration ! Pour la troisième année consécutive, je me dois en effet de déplorer l'intolérable inertie des directions du ministère et leur réticence à répondre à mes questions. En dépit des excellentes relations que j'entretiens avec le ministre et les membres de son cabinet, il m'a été à nouveau difficile d'obtenir des réponses précises et cohérentes aux questionnaires budgétaires...

M. Patrick Bloche – Ça, c'est très vilain !

M. Olivier Dassault, rapporteur spécial – Cela ne doit pas se reproduire. Puisse le futur secrétaire général y être particulièrement attentif en s'attachant à mieux coordonner les trois programmes principaux, les dix directions et les soixante-dix établissements publics. La définition et l'usage de ses prérogatives seront très attentivement suivis par votre rapporteur, en liaison avec la Cour des comptes.

L'apparente sévérité de mon propos tient au peu de cas fait de nombre de mes recommandations antérieures, et je gage que le ministre donnera des réponses à même de me rasséréner.

Au bénéfice de ces observations, votre rapporteur spécial se réjouit de constater les efforts déjà accomplis par le ministère de la culture, de son zèle à appliquer la LOLF et de sa contribution à l'objectif général de maîtrise des dépenses publiques.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances – Merci, Monsieur le rapporteur spécial, pour ces propos de grande qualité. J'invite toutefois les futurs orateurs à être plus concis, afin que nous ayons le temps d'échanger sur ces différents sujets.

M. Nicolas Perruchot, rapporteur spécial de la commission des finances pour les patrimoines – Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit 976,2 millions en crédits de paiement et 1 082,16 millions en autorisations d'engagement au titre du programme « patrimoines » ; 100 millions issus des recettes des privatisations réalisées en 2006 devraient en outre être affectés, ce qui porte le montant total des crédits à 1 076,2 millions. Quel engagement le ministère a-t-il reçu sur l'attribution de ces recettes ?

La présentation des emplois des opérateurs dans le projet annuel de performance est insatisfaisante. En effet, au-delà des approximations, la méthode retenue est critiquable, puisque le décompte comprend l'ensemble des personnels, qu'ils soient rémunérés à partir d'une subvention du ministère ou sur ressources propres. Or, la logique qui a présidé au vote de la loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la LOLF voudrait que soit indiqué le nombre d'emplois rémunérés par les opérateurs à partir d'une subvention pour charges de service public, cette donnée pouvant d'ailleurs être utilement rapportée au nombre d'emplois rémunérés à partir des ressources propres de l'opérateur. Dès lors, le ministre peut-il apporter des précisions sur le nombre d'emplois rémunérés par les opérateurs à partir de la subvention d'Etat ?

S'agissant du patrimoine monumental, le président du groupement français des entreprises de restauration de monuments historiques a souligné l'ampleur de la crise à laquelle sont confrontées les entreprises de restauration depuis 2002. Alors que la subvention de l'Etat est de l'ordre de 278 millions, il estime les besoins à 400 millions. Cette année, le montant des impayés s'élève à 40 millions et près de 25 % des chantiers – 240 sur 1 000 – sont arrêtés faute de crédits. Comment le ministère de la culture entend-il remédier à cette situation ?

Pouvez-vous fournir un bilan de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ? Est-il possible de connaître la liste des collectivités territoriales qui se sont portées volontaires ?

Pour quels monuments ? Quelle est la valeur estimative des biens concernés ? Quelles mesures le ministère entend-il prendre pour les monuments qui n'intéressent pas les collectivités, tels, dans la région Centre, les châteaux de Talcy et Fougères ? Le ministère connaît-il précisément le patrimoine des monuments historiques ? Un inventaire a-t-il été dressé ? Permet-il d'apprécier l'état de conservation de ces monuments ?

Les crédits de paiement prévus pour les acquisitions et l'enrichissement des collections s'élèvent à 23,19 millions ; hors dépenses de personnel, ils enregistrent par conséquent une baisse, de 26 %. Le ministère la justifie en indiquant qu'il faut y voir l'effet de la montée en puissance de la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations. Toutefois, votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de ce raisonnement, compte tenu du nombre finalement assez restreint d'entreprises capables d'investir dans des œuvres d'art et de la concurrence à laquelle sont contraints les établissements pour séduire les mécènes. Le ministère peut-il fournir un bilan précis de l'application de cette loi ? Compte tenu du caractère aléatoire des acquisitions par voie de mécénat, la contraction des crédits ne va-t-elle pas freiner la politique d'enrichissement des collections ?

J'en viens à la situation des différents opérateurs en matière de patrimoine. Il ressort des nos auditions que le taux d'absentéisme dans les établissements publics culturels, qu'il s'agisse des musées ou de la Bibliothèque nationale de France, demeure élevé puisqu'il atteint 5 % à 10 % selon les établissements – et 15 % dans certains cas ! Quelles mesures comptez-vous prendre pour y remédier ? Un plan de lutte contre l'absentéisme est-il envisagé, sachant qu'aucun responsable de collectivité ne pourrait tolérer une telle situation.

Depuis trois ans, les musées nationaux ont fait l'objet d'une profonde réorganisation. Le rôle de la Réunion des musées nationaux a été redéfini et des efforts louables ont été faits pour redresser la situation financière de l'établissement public. Toutefois, il semble que de nouveaux progrès s'imposent en vue de mieux coordonner le rôle de la RMN et celui des différents musées. Est-il par exemple toujours justifié que la Réunion détienne un quasi-monopole sur la confection et la diffusion des produits dérivés, alors même que ses choix, souvent contestés par les musées, portent parfois atteinte à l'image de nos établissements ? Comment entendez-vous faire évoluer le rôle de la RMN ? Ne devrait-on pas lui confier la gestion intégrale du Grand Palais ?

Le transfert de certains actes de gestion des personnels – tel qu'il a été mené pour ce qui concerne le Louvre – participe de l'effort global de modernisation administrative. Il confère à tout établissement la responsabilité de justifier les évolutions de la structure de ses emplois et permet d'alléger la

charge des services d'administration centrale. Il permet surtout de mieux mobiliser les personnels, qui bénéficient de délais de notification raccourcis pour les actes individuels les concernant. La déconcentration des sanctions permet enfin de renforcer la cohérence et l'efficacité des actes disciplinaires.

Aussi suis-je très favorable à cette mesure. Tous les dirigeants des établissements que j'ai rencontrés – musée et domaine national de Versailles, musée d'Orsay, Bibliothèque nationale de France... – souhaitent ce transfert de compétence, certes à des degrés divers. Quelle est la position du ministère à ce sujet ? Envisage-t-il de transférer davantage d'actes de gestion du personnel au musée de Louvre ? Si oui, lesquels ? Ce transfert permettra d'accroître l'autonomie des établissements et de clarifier le rôle de la tutelle, laquelle s'attachera à fixer des objectifs et à évaluer les résultats. A cet égard, combien d'établissements ont déjà signé un contrat de performance avec le ministère et combien sont en train d'en négocier ?

J'en viens à la rénovation du site de Richelieu. La vétusté des locaux et l'obsolescence des équipements exposent chaque jour les personnels, le public et les très riches collections du site à des risques inacceptables, notamment d'incendie – 60 % du site est encore alimenté en 110 volts et pannes d'électricité, de climatisation, d'ascenseur ou de monte-charge, départs de feu et inondations sont, hélas, le lot quotidien sur le site. Il est donc urgent de lancer le chantier de rénovation. La mise en oeuvre architecturale du projet, confiée à l'établissement public de maîtrise d'oeuvre des travaux culturels, l'EMOC, se heurte toutefois à l'absence de prise de position du ministère sur les projets proposés. Le scénario privilégié par les institutions partenaires représente un coût de 127,8 millions d'euros, dont 98,4 millions à la charge du ministère de la culture et 29,4 millions à la charge du ministère de l'Education nationale. Il prévoit un an et demi d'études et deux phases de travaux, de trois ans chacune. Optimisant les contraintes de budget et de calendrier, il a l'avantage de préserver le fonctionnement du site pour le public et le personnel grâce à une mutualisation des espaces disponibles entre les institutions partenaires. La totalité des collections se trouverait en sécurité dès le terme de la première phase, soit au bout de quatre ans et demi. Les bibliothèques de l'INHA et de l'Ecole nationale des Chartes trouveraient leur place définitive à la fin de cette même phase. Enfin, il ne se passerait que deux ans et demi entre l'ouverture des secteurs Labrousse-Richelieu rénovés et de l'ensemble du Quadrilatère. Alors que, depuis avril 2005, le ministère est en possession de l'ensemble du dossier et du projet de convention de mandat de maîtrise d'ouvrage, la seule mesure prise à ce jour a été d'attribuer en 2006 3,3 millions d'euros en autorisations d'engagement à l'EMOC, afin de lancer les premières études de maîtrise d'oeuvre... et de lui promettre 600 000 millions d'euros de crédits de paiement issus des recettes de privatisation. Mais la BNF et ses partenaires demeurent dans l'attente des arbitrages interministériels. Pourquoi

le ministère repousse-t-il sans cesse le lancement pourtant urgent de ce chantier ? Ayant en tête Lunéville ou bien encore Anna Amaya à Weimar, ville jumelée avec Blois, je vous demande, Monsieur le ministre, de décréter l'état d'urgence pour la BNF Richelieu !

M. Michel Herbillon, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles pour la mission « culture » – Avec 2 886 millions d'euros d'autorisations d'engagement et des crédits de paiement en progression de 4,9 % à périmètre constant, le budget de la culture est une priorité incontestable pour le Gouvernement, et nous nous en réjouissons. Votre force de persuasion, Monsieur le ministre, a même permis d'obtenir 100 millions d'euros supplémentaires, issus des recettes de privatisation, pour le patrimoine monumental – il faut s'en féliciter, notamment pour nos cathédrales. Soyez assuré que le Parlement vous appuiera si, d'aventure, le ministère des finances ne versait ces crédits que tardivement ou incomplètement.

Outre la poursuite de la rénovation du Château de Versailles et du Grand Palais, 2006 verra la reconstruction des remparts du château de Saumur et la réhabilitation du Palais de Chaillot, où s'installera la Cité de l'architecture et du patrimoine début 2007. La réorientation des investissements vers les régions se poursuit puisque 47 % des crédits, contre 40 % seulement en 2004, iront aux équipements culturels de province, conformément au souhait de la commission.

Les crédits du programme « patrimoines » augmentent de plus de 11 %. A ce sujet, j'insiste, à mon tour, sur l'urgence de lancer la rénovation du site Richelieu dont la mise aux normes de sécurité, notamment incendie, doit être prioritaire. Il faut nous dire ce matin quel est le scénario retenu et selon quel calendrier il sera mis en œuvre.

Dans le programme « création », les crédits destinés au spectacle vivant augmentent encore de 3,5 %. A cet égard, je partage votre souhait de veiller au taux de renouvellement des artistes et des compagnies bénéficiaires des aides, en créant pour cela des indicateurs adaptés. En effet, si 13 % de compagnies nouvelles ont bénéficié d'aides en 2004, seules 2,6 % ont cessé d'en percevoir, ce qui soulève le problème de la finalité du soutien public.

S'agissant du programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture », je suis très sensible à votre objectif, stratégique, de favoriser l'insertion professionnelle des diplômés des établissements d'enseignement supérieur relevant de votre ministère. L'indicateur proposé – le taux d'emploi en rapport avec la formation reçue dans un délai de trois ans après l'obtention du diplôme – mériterait d'être systématiquement utilisé dans les autres programmes relatifs à l'enseignement supérieur. Ce taux est de 74 % pour les écoles d'architecture, ce qui relativise

l'idée reçue selon laquelle les étudiants en architecture ne trouvent pas de débouchés dans leur branche. Je souscris aussi à votre proposition d'étendre cet indicateur à l'enseignement supérieur artistique et culturel dès l'année prochaine.

De la même manière que j'avais consacré mon avis budgétaire il y a trois ans à la politique des patrimoines, j'ai choisi cette année comme sujet d'étude la politique de soutien au livre et à la lecture, en m'efforçant d'évaluer l'efficacité des crédits consacrés au secteur – plus de 200 millions d'euros –, mais aussi des instruments de régulation que constituent la loi d'août 1981 sur le prix unique du livre et celle de juin 2003 sur le droit de prêt en bibliothèque, ainsi que des interventions du Centre national du livre.

Je tiens tout d'abord à rendre hommage à la disponibilité et à la compétence de la Direction du livre et de la lecture qui m'a transmis l'ensemble des informations nécessaires, dans des délais très brefs. J'en remercie son nouveau directeur, M. Yvert. Je me contenterai ici de rappeler les principales conclusions de mon rapport et de vous interroger sur les mesures que nous pourrions programmer ensemble pour répondre aux attentes des acteurs de la chaîne du livre qui, s'ils n'ont pas toujours les mêmes intérêts, dépendent tous solidairement de l'économie du livre.

Le secteur du livre se porte bien dans notre pays. Son chiffre d'affaires a progressé de 16 % entre 1999 et 2004 et on a battu un record en 2004 en vendant 463 millions d'exemplaires, soit près de huit livres par Français. Mais ce succès est fragile : 2005 s'annonce moins bon, et certains éléments de la chaîne sont particulièrement vulnérables à tout retournement de tendance, notamment les librairies indépendantes. La loi sur le prix unique du livre leur a permis de conserver globalement une part de marché de l'ordre de 20 % et de faire face à la montée en puissance des chaînes spécialisées et des hypermarchés. Mais elles demeurent peu rentables et souffrent de handicaps par rapport à leurs concurrents. Il faut donc les aider davantage, au moment où se développent les librairies électroniques et où le groupe Bertelsmann entreprend de se constituer un réseau comparable à celui de la FNAC par rachats successifs, d'abord des librairies Privat, puis d'Alsatia.

Lors d'une communication en conseil des ministres le 12 octobre dernier, vous avez évoqué des pistes fiscales intéressantes, comme l'exonération de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, qui pénalise injustement les librairies. Cette mesure pourra-t-elle être prise dès 2006 ? Le temps presse. Il serait également urgent de définir un dispositif facilitant la transmission ou la reprise des librairies alors que de nombreux libraires vont partir en retraite ces prochaines années. Pourquoi ne pas s'inspirer de ceux qui existent pour la reprise des exploitations agricoles, comme la réduction d'impôt au titre des différés de paiement consentis par le vendeur ?

S'il convient d'aider les libraires indépendants, il faudrait surtout ne pas les déstabiliser par des initiatives inopportunes et je pense ici aux modalités d'application de la gratuité des manuels scolaires choisies par les régions Ile-de-France, PACA et Centre qui ont décidé, dès 2001, de faire acheter ces manuels directement par les lycées au lieu de passer par des aides aux familles. La conséquence a été d'évincer les librairies de ce marché au profit des grossistes, alors qu'il peut représenter jusqu'à 25 % du chiffre d'affaires des plus petites d'entre elles. Je demande donc aux régions concernées de reconsidérer leur position et d'instituer des aides aux familles. Car on voudrait vider les librairies que l'on ne s'y prendrait pas autrement !

Je me suis ensuite plus particulièrement intéressé aux conséquences de la concentration observée ces dernières années dans le domaine de l'édition. Nombreux sont ceux qui s'inquiètent de son incidence sur la créativité éditoriale, l'arrivée de nouveaux actionnaires s'accompagnant souvent d'exigences de rendement plus élevées. Le pouvoir ne risque-t-il pas de passer ainsi d'éditeurs au profil traditionnel à des contrôleurs de gestion, des financiers et des experts en marketing ?

La distribution cristallise également les tensions interprofessionnelles. La concentration est très forte dans ce secteur puisque les deux premiers distributeurs représentent environ 55 % du marché et les cinq premiers 90 %. Cette activité complexe repose sur des outils de gestion perfectionnés adaptés aux flux de masse. L'inadaptation de ces outils aux besoins des petits éditeurs et la pression que les distributeurs font parfois peser sur les libraires, notamment en leur accordant des remises insuffisantes, devraient conduire à réfléchir à des mécanismes de régulation.

La création d'un médiateur du livre, évoquée par le rapport Lamy en 2003, était une bonne idée. S'appuyant sur les textes régulant le secteur et sur le droit de la concurrence, ce médiateur ferait des recommandations – et non des injonctions – pour dissuader les comportements fautifs et régler les litiges en évitant de saisir la justice ou le conseil de la concurrence. Peut-on espérer sa création et dans quels délais ?

Enfin, il faut adapter notre réseau de bibliothèques publiques aux nouvelles pratiques et à la numérisation des supports. Au cours de mes auditions, j'ai perçu de nombreuses interrogations sur l'évolution du métier de bibliothécaire. La France a fait un gros effort d'équipement, qui a été payant, puisqu'on est passé de 1 200 000 inscrits dans les bibliothèques en 1971 à 6 700 000 en 2001. En 1967, Georges Pompidou disait : « En matière de lecture publique, tout reste à faire ». Beaucoup a donc été fait. Néanmoins la tendance s'inverse depuis 1998, à la différence de ce qui se passe dans les pays scandinaves ou en Grande-Bretagne. J'observe au passage que le développement des médiathèques de proximité, les « ruches », depuis 2003,

profite à 80 % aux campagnes. Ne faudrait-il pas y recourir plus dans les quartiers défavorisés comme première étape de l'accès à la culture et pour lutter contre l'exclusion ?

Les bibliothèques sont devenues des médiathèques. Selon quel modèle les développer ? On semble hésiter entre forum d'animation culturelle – rappelant les anciennes maisons de la culture – et café internet. Dans les deux cas, le bibliothécaire s'efface dans sa fonction de conseil. Allons-nous finir par financer des bibliothèques sans livres ? Ne conviendrait-il pas de proposer, après une concertation avec les 30 000 professionnels concernés, une loi-cadre qui préciserait ce que la nation attend de ses bibliothèques ?

Je conclurai sur le très important projet de bibliothèque numérique européen. Il convient de lui fixer des cadres. En réponse à *Google*, qui souhaitait unilatéralement « organiser l'information du monde », la France et cinq autres pays ont, en mai 2005, saisi les instances communautaires de ce projet. Le comité de pilotage que vous avez mis en place devrait remettre un Livre blanc en janvier 2006. Je souhaite que l'on affirme clairement la vocation grand public de cet équipement et que le droit de propriété intellectuelle et les droits des auteurs soient scrupuleusement respectés. Les éditeurs vont peut-être évoluer vers des positions plus ouvertes, mais il faut leur laisser le temps de faire des propositions. D'autre part, les initiatives concurrentes, dont celle de *Google*, se multiplient. La BNE doit donc rapidement sortir des cartons, sous peine de perdre la bataille auprès du grand public. Les règles d'instruction des grands projets par les instances communautaires sont-elles compatibles avec ces délais ? Mieux vaudrait avancer parallèlement à cette procédure européenne, ou nous risquons l'enlisement.

La politique du livre et de la lecture a de multiples aspects, culturels mais aussi technologiques, économiques et sociaux. Elle nécessiterait un suivi parlementaire dans la durée. A ce propos, je remercie les collaborateurs de la commission.

Au nom de la commission des affaires culturelles, j'émet un avis favorable sur ces crédits.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances - Je salue et je partage la passion manifestée par le ministre et les rapporteurs à propos de la vie et de l'action culturelles. Mais mon rôle est de faire le « sale boulot ». Dans le débat général, les rapporteurs des groupes rappellent que la dépense publique n'est pas maîtrisée et que le déficit de la France s'aggrave. En commission, les rapporteurs trouvent ordinairement que le budget en examen est insuffisant. Nous sommes donc face à un problème difficile. Mais gardons-nous de prendre du retard sur ce que font actuellement nos partenaires européens.

Vous avez évoqué, à juste titre, un effort de clarification et de simplification des structures, et de la diversité de la perception de l'action culturelle au niveau des régions. Or les initiatives culturelles peuvent être financées entre 0 % et 80 % et avec la commune, l'intercommunalité, le département, la région, l'Etat, le Feder et désormais le Centre national des variétés, on dispose de sept « arrosoirs ». Il faudrait rétablir une certaine cohérence dans les financements.

En second lieu, prendre des engagements nouveaux est sans doute sympathique, mais si c'est au détriment des actions en cours, cela crée des frustrations. Avons-nous vraiment la capacité de multiplier ces engagements, quand tous nos partenaires européens cherchent un équilibre entre les dépenses collectives et le pouvoir d'achat des familles ? Là également, nous avons besoin d'une cohérence de la dépense publique et de son évaluation. Tout cela est bien difficile pour le ministre, je le sais...

M. le Ministre - Pour vous répondre immédiatement, je suis un ministre heureux, je ne suis en rien frustré, mais, personnellement, je n'ai pris aucune décision nouvelle qui soit substantielle. Je sais très bien les obligations auxquelles il faut faire face, et ma stratégie est d'abord de mener à terme les grandes réalisations en cours comme la Cité de l'architecture et du patrimoine, le Musée des arts premiers et le Fort Saint-Jean à Marseille. On ne peut donc pas me reprocher d'avoir eu l'inconséquence de prendre des décisions pharaoniques quand nous avons à honorer d'autres obligations. Parfois, certes, je réoriente des projets, comme pour le Grand Palais. Mais je veux d'abord terminer ce qui est en cours et avant de lancer des projet nouveaux – parfois nécessaires, bien sûr – je suis très prudent.

M. Patrick Bloche - Evénement extraordinaire : dans le pays de la diversité culturelle, le Premier ministre a parlé de la culture ! C'était le 1^{er} octobre, à l'ouverture de la FIAC, et les médias en ont tellement fait qu'ils ont souligné ainsi combien la culture tient peu de place ordinairement dans le débat politique.

Votre budget traduit cet état de fait. Depuis 2002 déjà, la culture n'est plus une priorité budgétaire pour le Gouvernement. Vous êtes donc amené à résister à une vision comptable de la culture et à naviguer entre la maîtrise des dépenses – ou plutôt les économies – et la recherche de fonds propres, dont ceux du mécénat. Nous rendons au moins hommage à votre honnêteté : vous avez dit qu'avec la LOLF, vous n'aviez plus de marge de manœuvre, et un ministre de la culture sans marge de manœuvre souffre. Effectivement, dans ce budget, les augmentations apparentes cachent mal des diminutions ou une stagnation des crédits. Dès 2003, M. Aillagon avait déjà dû supporter une suppression brutale de crédits de paiement. Je prendrai pour seul exemple de ces augmentations en trompe l'œil la hausse de 25 % des dépenses de

personnel, soit 118 millions. Elle ne s'explique ni par des recrutements massifs – que le Président Méhaignerie se rassure –, puisque l'effectif diminue de 29 postes, ni par une revalorisation des salaires, mais par l'intégration, pour 103 millions, de cotisations de pension, allocations temporaires d'invalidité et allocations familiales, c'est-à-dire en fait une modification du périmètre de ce budget.

Hors la dotation de 100 millions sur le produit des privatisations, il augmente de 1 % en crédits de paiement et de 3,6 % en autorisations d'engagement, alors que l'inflation est estimée à 1,8%.

Je vous poserai six questions, en commençant par le programme « patrimoines ». Selon le groupement français des entreprises de restauration des Monuments historiques, les nécessités de financement des chantiers s'élèvent à 400 millions. Les besoins de rattrapage sont énormes. Environ 240 chantiers ont été reportés ou annulés. La survie d'entreprises spécialisées, qui emploient et transmettent des savoir-faire irremplaçables, est en jeu. La panique touche même certains DRAC. La prudence ne doit pourtant pas obliger ces excellents élèves à ne lancer des chantiers qu'au deuxième semestre d'une année budgétaire.

Deuxièmement, le groupe socialiste s'interroge sur l'article 61 du projet de loi de finances pour 2006. La suppression de niches fiscales est légitime, mais le plafonnement des sommes déductibles des revenus à déclarer pour les travaux de restauration et de réhabilitation d'espaces protégés aura de graves conséquences patrimoniales. Les collectivités locales ne doivent pas avoir à supporter un nouveau désengagement de l'Etat.

L'augmentation des crédits attribués en 2005 aux travaux sur les monuments historiques n'avait servi qu'à couvrir les besoins de l'archéologie préventive sous-financée, au détriment de l'entretien et de la sauvegarde de certains monuments. Il en ira visiblement de même en 2006. C'est ma troisième question : malgré deux réformes de la redevance archéologique, vous avez dû, en 2004 et en 2005, trouver des crédits à droite et à gauche pour financer le déficit d'exploitation de l'INRAP. Sortez donc de votre silence, car la profession s'inquiète du rapport de M. Gaillard, qui aborde l'archéologie d'un point de vue strictement comptable. L'association nationale des archéologues des collectivités territoriales, en particulier, souhaite une plus grande visibilité de l'action gouvernementale en la matière.

Quatrièmement, nous avons atteint un point crucial de la renégociation des annexes 8 et 10 de la nouvelle convention UNEDIC. La date butoir est fixée au 31 décembre. L'ouverture de cette négociation est indispensable et urgente. Où en sommes nous ? Envisagez-vous éventuellement de recourir à une solution législative ?

Ma cinquième question porte sur le spectacle vivant. Nous vous remercions des dossiers de presse consistants que vous nous avez adressés. Toutefois, de vos quatre conférences de presse récentes sur la musique classique, le théâtre, la musique actuelle et la danse, nous aurions souhaité voir émerger une politique ambitieuse, globale et cohérente en la matière. Ce ne fut pas le cas. Les sujets de fond – soutien à la production et à l'innovation, extension de la diffusion, devenir et articulation des réseaux, conquête des publics – ne sont pas traités. A preuve, la seule mesure que vous avez prise dans le domaine des musiques actuelles est la création d'un conseil supérieur : encore une nouvelle structure !

Le spectacle vivant est faiblement financé : les autorisations d'engagement baissent, les crédits de paiement stagnent. A ce propos, les missions du festival de danse à Aix seront-elles maintenues ?

Les autorisations d'engagement consacrées à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques, déjà négligées en 2005, baissent cette année de 5,7 % ; quant aux aides directes aux artistes, en diminution de 1,8 % en euros constants, elles ne s'élèvent qu'à 8,4 millions.

Enfin, en matière de transmission des savoirs et de démocratisation de la culture, nous sommes surpris de votre forte communication : après le rapport de Mme Marland-Militello, vous avez créé le haut conseil de l'éducation artistique. Pourtant, nous cherchons vainement la traduction budgétaire de cette nouvelle priorité, compte tenu des dégâts causés depuis trois ans dans ce secteur. Le ministre de l'éducation nationale devrait aussi être impliqué, mais le plan Lang-Tasca a été sacrifié. Vous n'allouez donc que 400 000 euros supplémentaires au plan de relance de l'éducation artistique et culturelle : c'est bien peu. Plus généralement, étant donné l'actualité, ne faudrait-il pas revisiter les bases de l'éducation populaire ?

Alors que l'UNESCO vient d'adopter une convention sur la diversité culturelle engageant 148 pays, nous aurions souhaité que la France, pays de la diversité culturelle, montre l'exemple par ses choix budgétaires. Vous nous parlez du 1 %, ce fameux slogan des années 1970 qui, pour vous, est un agrégat – 1,11 % pour 2006 – mais surtout un indicateur. Nous en suivrons attentivement l'évolution en 2007, de crainte que les échéances électorales ne vous autorisent toutes les audaces.

M. Pierre-Christophe Baguet - Le groupe UDF est satisfait de l'équilibre entre les trois programmes – 36 % pour le patrimoine, 33 % pour la création et 31 % pour la transmission des savoirs – mais je passerai vite sur les compliments pour vous poser dix questions.

Premièrement, l'augmentation de la dotation au spectacle vivant, de 3,4 %, est bien inférieure à celle de l'année dernière, et ne correspond pas

aux besoins des institutions de création en régions et des nombreuses compagnies. Pouvez-vous les rassurer ?

Deuxièmement, je souscris entièrement au rapport de M. Perruchot sur la situation dramatique de la restauration des monuments historiques. Vous apportez des crédits supplémentaires, mais le retard est important.

Troisièmement, le marché des ventes physiques de disques a perdu onze millions d'euros. Vous avez heureusement proposé un fonds d'avance remboursable de deux millions pour les PME du disque, mais il faut aller au-delà : où en êtes-vous dans votre démarche auprès de l'Union européenne pour obtenir la baisse de la TVA à 5,5 %, avant d'en obtenir, comme le réclame l'UDF année après année, son extension à tous les biens culturels ?

Quatrièmement, alors que se sont ouvertes le 8 novembre dernier les négociations du régime général pour les intermittents du spectacle, je tiens, en tant que membre du comité de suivi, à rappeler mon attachement, sur la base de la solidarité interprofessionnelle, au maintien d'un régime particulier. Les négociations en cours doivent tenir compte de la politique de l'emploi culturel et respecter les spécificités du secteur. Une rumeur, que j'espère infondée, fait état du report de la négociation des annexes 8 et 10 à la fin 2006. Quel en est le calendrier précis ?

Cinquièmement, vous nous annoncez le bilan positif de la production cinématographique. Mais le régime des SOFICA, qui a prouvé son efficacité, est menacé par la réforme fiscale. Si les ressources du compte de soutien progressent, j'espère toutefois que vous serez attentif aux nombreux amendements que nous avons déposés. Je me félicite d'ailleurs des moyens accordés à la restauration des films et à l'activité des cinémathèques, qui participent à la sauvegarde de notre patrimoine et à la conservation de notre mémoire.

Sixièmement, la directive européenne sur les droits d'auteurs n'a toujours pas été transposée, alors qu'elle devait l'être avant le 22 décembre 2002. Pouvez-vous nous garantir que cet examen ne sera pas à nouveau différé ? Il en va de la crédibilité de notre politique culturelle et du respect de nos engagements.

Septièmement, je m'étonne que le Fonds de soutien à l'expression radiophonique n'augmente pas, malgré l'amendement déposé par l'UDF en loi de finances rectificative pour 2004 créant des tranches supérieures nouvelles. Certes, le budget publicitaire de la télévision n'a pas explosé, mais il a augmenté. Qu'en est-il de la réforme en cours du FSER ?

Huitièmement, comme l'a souligné M. Herbillon, la culture, c'est aussi le livre. Or nombre de librairies indépendantes sont souvent des points de vente de presse. Pour soutenir les kiosquiers, le groupe UDF a déposé un amendement visant à accorder un abattement forfaitaire de taxe professionnelle compensé par l'Etat, qui sera examiné lors de la discussion des articles non rattachés. Monsieur le ministre, soutiendrez-vous cet amendement et accepterez-vous d'étendre ce dispositif à la librairie indépendante ?

Neuvièmement, le Premier ministre a annoncé, à la FIAC, la création d'un centre européen de création contemporaine sur l'île Seguin à Boulogne-Billancourt, où M. François Pinault avait projeté l'installation de sa fondation. Votre attachement à ce projet est sensible puisque deux de vos collaborateurs participent au comité d'experts en compagnie de représentants du conseil général et de la ville. Le projet annoncé par le Gouvernement est grandiose – plus de 50 000 mètres carrés au lieu des modestes 32 000 annoncés par M. Pinault – mais son financement n'est en rien assuré. Monsieur le ministre, si vous voulez que ce projet aboutisse, il faut d'urgence lui attribuer des crédits car le maire a annoncé que la décision définitive serait prise dans quatre mois au plus tard.

Dixième et dernier point, le ministère, en 2004 et en 2005, s'est vu contraint de compléter de 20 millions le budget de l'Institut national de recherches en archéologie préventive, l'INRAP. Ce n'est pas une solution. Il faut réformer la redevance d'archéologie préventive afin de doter l'INRAP de ressources suffisantes. Monsieur le ministre, où en est la création du groupe de travail sur ce dossier ?

M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles – Monsieur Bague, vous avez posé une trentaine de questions ! Comment le ministre va-t-il pouvoir vous répondre ? La formule de la commission élargie ne doit pas être dévoyée.

M. Christian Kert – Monsieur le ministre, la lecture de ce budget de la culture pour 2006 nous rend heureux.

Nous approuvons la priorité donnée au patrimoine, que nous réclamions depuis deux ans. Après M. Bloche, je tiens toutefois à souligner les craintes des entreprises spécialisées. Ces dernières redoutent que 70 % des crédits de la dotation globale affectés à la restauration reviennent aux entreprises de bâtiment. Ce serait un mauvais coup porté à ce secteur, aux entreprises de restauration et à la transmission des savoir-faire. Les ouvriers, dont certains sont de véritables artistes, risqueraient, faute d'activité, de ne plus transmettre une connaissance dont ils sont les légataires parfois depuis des siècles. La formation s'en trouverait affectée ; le nombre d'apprentis à ces carrières est en baisse depuis deux ans. Par exemple, la France est le pays

européen qui possède le plus de vitraux mais le laboratoire de recherche des monuments historiques ne dispose plus d'ingénieur de recherche ni de responsable scientifique depuis... dix ans ! Ce laboratoire, faute de personnel permanent, ne peut plus conduire des programmes de recherche sur l'altération des verres et la conservation des vitraux. Notre savoir est en train de s'étioler, de disparaître !

Ensuite, je me réjouis que la dotation en capital vous permette de garantir la bonne exécution de chantiers emblématiques comme le château de Versailles ou encore, pour l'élu provençal que je suis, le musée des civilisations européennes et méditerranéennes au Fort Saint-Jean à Marseille. Je me félicite que M. Bloche défende la danse à Aix, mais je m'étonne que M. Dassault s'en prenne à l'auditorium de cette ville.

Puis, les dispositions de l'article 61 du projet de loi de finances semblent exclure les charges foncières et les déficits affectés aux immeubles historiques du champ d'application du plafonnement de certains avantages fiscaux. La fondation du patrimoine aimerait que la dénomination d'immeuble historique recouvre notamment le label visé dans l'article 156 du code des impôts.

Concernant le budget du programme « création », nous sommes sensibles à son augmentation de 1,8 %, avec une hausse de 3,4 % pour le spectacle vivant. Si nous nous réjouissons du rééquilibrage des crédits cette année entre patrimoine et création, il convient de poursuivre les efforts en faveur de la création.

Quelles sont les observations des missions parlementaires – métiers artistiques et enseignements artistiques – qui ont travaillé sur ce thème ? Les responsables artistiques demandent de meilleures conditions de création, et surtout de diffusion. Combien n'a-t-on entendu de directeurs de troupes théâtrales se lamenter qu'une pièce ne soit jouée que quatre ou cinq fois après plus d'un an de travail ! Quant aux élus, ils souhaitent que l'on favorise la mutualisation des moyens destinés à la création, notamment par l'intermédiaire des intercommunalités, soutenues par les DRAC.

Mutualiser les moyens, c'est également offrir aux artistes des locaux où ils peuvent travailler. Nous avons visité, avec M. Dubernard, une intéressante opération d'appropriation d'une friche industrielle par des artistes à Lyon. L'organisation du réseau de mécénat pourrait faciliter le développement des résidences d'artistes, de même que les collèges et lycées pourraient accueillir des résidences d'écrivains. Par ailleurs, je rejoins l'analyse de M. Baguet sur la nécessité de maintenir le régime fiscal des SOFICA indispensables au financement du cinéma français. Enfin, concernant l'emploi, le rapport Guillot suggère de définir huit conventions collectives au lieu des

vingt actuelles et de préciser le recours à l'intermittence. Monsieur le ministre, quelle est votre position sur ce régime de l'intermittence auquel nous sommes attachés ? La création d'un comité de suivi, réunissant membres de votre ministère, parlementaires et professionnels, à l'initiative de M. Pinte s'est révélée être une bonne initiative, que l'on pourrait reproduire dans d'autres situations de crise. Le groupe UMP votera ce budget.

M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles - Encore un tombereau de questions !

M. Frédéric Dutoit – Je vous prie d'excuser l'absence de mes collègues communistes, ils sont retenus par le projet de loi prolongeant l'état d'urgence que nous examinerons en hâte cet après-midi.

Monsieur le ministre, vous annoncez que priorité est donnée cette année à la politique du patrimoine. Je m'en félicite mais je crains que la délégation des compétences aux collectivités locales et l'introduction du secteur privé par le biais du mécénat ne la remettent en cause.

Ensuite, si l'on peut se féliciter que la culture représente 1,11 % du budget de l'Etat, il faut noter que le ministère de la culture disposera de moindres ressources humaines, ce qui confirme le désengagement de l'Etat de la culture. En outre, je m'associe aux propos de M. Bloche sur la question des annexes 8 et 10 dans le cadre de la négociation de l'UNEDIC. Le Medef a décrété que la date butoir serait le 2 décembre. Où en est-on ? Le dernier rapport Guillot confirme la richesse du système de l'intermittence et du développement des emplois culturels pour notre pays.

Concernant le projet fort séduisant de bibliothèque numérique européenne, il convient d'en garantir l'accès gratuit à tous, tout en protégeant les droits d'auteur. Nous aurons l'occasion d'en débattre lors de l'examen d'un projet de loi en décembre. La France défendra-t-elle au niveau européen un accès le plus large possible à la bibliothèque numérique ?

M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales – Monsieur le ministre, êtes-vous en mesure de faire la synthèse de ces questions ?

M. le Ministre – L'exercice est difficile, mais je m'efforcerai de répondre de la manière la plus précise possible.

Monsieur Dassault, pour accéder à votre demande, je suis prêt à établir les conséquences précises des dépenses fiscales pour chaque secteur concerné. Toutefois, je resterai prudent car si les sommes considérées sont faibles en valeur absolue, cela ne signifie pas pour autant qu'elles sont inefficaces. En ce qui concerne les dépenses de personnels, je ne vois aucune objection à vous fournir une ventilation DRAC par DRAC, service par service,

mais je crains que cela fasse apparaître l'absence de titulaires pour certaines missions, la période n'étant pas marquée, loin s'en faut, par les sureffectifs ! Quoi qu'il en soit, je ne doute pas que les éléments que je vous fournirai concernant l'affectation des personnels contribueront à vous mobiliser encore davantage pour défendre les orientations et les actions que portent nos fonctionnaires.

Pour ce qui est des locaux occupés par les services de l'administration centrale, grâce au regroupement dans l'immeuble des Bons-Enfants de certains services éparpillés dans la capitale, la résiliation des baux de location nous a permis de réaliser 4 millions d'économies et nous procéderons à la vente d'immeubles. Cependant, le nouveau site ne permet pas d'héberger l'ensemble de mes services : des itérations dans le permis de construire et l'application de normes ont notamment conduit à réduire la surface disponible pour les bureaux. Il n'en reste pas moins que je souhaite voir se regrouper autour des rues de Valois et des Bons-Enfants l'ensemble de mes services, à commencer par la DMTS installée rue Saint-Dominique. Personne n'est attaché à un lieu. Personne, non plus, ne peut se vanter de travailler dans des conditions somptuaires. Je suis, comme vous, attaché aux deniers publics, mais j'ai le souci que chacun des fonctionnaires du ministère de la culture travaille dans des conditions décentes : songez que le personnel de service, employé pour les réceptions rue de Valois, ne dispose pas même d'une douche ou d'un vestiaire !

S'agissant de l'auditorium d'Aix-en-Provence, deux lieux nouveaux seront effectivement construits dans cette ville, l'un, dédié à la danse, viendra compléter le centre chorégraphique national dirigé par Angelin Preljocaj, l'autre permettra d'installer la musique de manière permanente dans cette ville réputée mondialement pour son festival.

Vous avez fait allusion au contrat de performance : je souhaite en effet qu'il concerne chacun des établissements publics car il constitue un indicateur de résultats précieux et permet d'éviter trop de spécificités sur le plan social.

Le désengagement de l'Etat est un reproche qui a été formulé : je souhaite faire en sorte que les établissements publics puissent conduire une politique audacieuse sur leurs fonds propres, constitués par les recettes et le mécénat. Cela participe d'une gestion moderne. Néanmoins, j'ai compris la nature des efforts que vous nous demandez: le dispositif d'informatique de gestion permettra ainsi de vous fournir, en temps réel, toutes les données utiles.

Je profite de cette occasion pour vous indiquer le montant des crédits consommés dans le secteur du patrimoine, chiffres beaucoup plus pertinents que ceux tirés de la loi de finances initiale : 334 millions d'euros ont

été consommés en 2002, 289 millions en 2003, 333 millions en 2004 et, selon les estimations, 306 en 2005. Compte tenu de la dotation en capital souhaitée par le Premier ministre, nous passerons à 400 millions en 2006, ce qui nous permet de dépasser le niveau des crédits qui avaient été ponctuellement augmentés pour faire face aux conséquences de la tempête de 1999. Non, le patrimoine n'est pas une nostalgie mais un capital d'avenir : son entretien permet de soutenir l'emploi, de sauvegarder les savoir-faire et de renforcer l'attractivité de notre territoire.

Monsieur Herbillon, vous avez évoqué la rénovation du site Richelieu de la BNF, sujet auquel M. Perruchot est lui aussi attaché. Sachez que je suis très attentif à la situation. J'ai demandé formellement au président de la BNF de m'indiquer si l'ensemble des collections de la BNF pouvaient être mises en sécurité dans les espaces laissés libres de la bibliothèque François Mitterrand. Il m'a répondu que cela était techniquement impossible. Nous allons retenir une option qui aboutira le plus vite possible à certains travaux mais il est urgent que ces collections soient préservées. Conscient de mes responsabilités, j'ai également demandé des éclaircissements sur la présence d'amiante, notamment.

Par ailleurs, il convient de définir un projet culturel pour l'utilisation du site Richelieu. On pourrait envisager, par exemple, l'ouverture de ses collections au public.

Le calendrier est connu. Cinq scénarios sont proposés.

Le premier s'étalerait sur six années, contre sept pour le deuxième, qui bénéficie des faveurs des établissements et comporterait deux phases exécutées sans interruption ; le troisième scénario se déroulerait en quatre phases étalées sur douze ans, tandis que la quatrième option reviendrait à une mise en sécurité provisoire. Le cinquième scénario prévoit enfin une interruption entre la première et la deuxième phase. Les travaux à la charge du ministère sont aujourd'hui estimés à 138,3 millions.

Le deuxième scénario me semble le meilleur et je suis en discussion avec Bercy et Matignon en vue d'accélérer le processus. Cela étant, des mesures figurent déjà dans le budget 2006. Je voudrais également remercier devant vous l'ensemble du personnel pour sa vigilance dans son travail de surveillance.

S'agissant des librairies indépendantes, l'offre de proximité suscite une demande. Je suis d'autant plus mobilisé sur la question de la TACA et du seuil de 400 mètres carrés que le rez-de-chaussée de ma permanence à Tours est occupé par une librairie sur la sellette, qui m'a sollicité à plusieurs reprises. Les discussions sont en cours avec Bercy, de même que sur le sujet

des reprises. Sachez aussi que les crédits en faveur des kiosques auront été intégralement consommés en 2005 et qu'ils seront augmentés cette année.

Les librairies indépendantes ont le droit d'être soutenues. Je me suis d'ailleurs entretenu à plusieurs reprises avec certains présidents de conseils régionaux sur la gratuité du livre scolaire, qui ne doit pas porter directement atteinte à la place des libraires.

Et si la concentration n'est pas sans danger, nous manquons aussi parfois d'investissements dans ce secteur : il faut donc trouver le bon point d'équilibre.

Concernant le médiateur, je ne pense pas qu'il s'agisse d'une question urgente. Je n'ai pas perçu d'accord au sein de la profession : nous ne devons pas bousculer artificiellement les lignes, mais conclure le moment venu.

Quant à la politique d'offre de proximité au sein des « ruches », ce type de mesure est naturellement dans le droit fil du plan de cohésion sociale piloté par Jean-Louis Borloo. Il faut intégrer dans les quartiers les résidences et les ateliers d'artistes, branchés ou plus traditionnels. Les « ruches » doivent avoir droit de cité et je ferai des propositions en ce sens à mon collègue chargé des affaires sociales.

Parce que je ne crains pas le spectre des bibliothèques sans livres, il me semble également normal que des accès à internet soient offerts dans toutes les « ruches » et les bibliothèques.

Par ailleurs, je partage tout à fait votre volonté de prudence en matière de droits d'auteur s'agissant du projet de bibliothèque européenne : au même titre que les responsables des bibliothèques et de l'industrie, des auteurs et des éditeurs participeront au comité de pilotage, dont le rôle sera pleinement opérationnel. Nous éviterons ainsi de nous enliser dans le borbier juridique auquel est confronté le projet américain, pourtant annoncé à grands coups de publicité. Je vous rappellerai également que l'attention portée à ce projet par le Président de la République incite très fortement à l'action tous les acteurs concernés ! En réponse à la multiplication prévisible des initiatives privées, nous devons mettre sur pied une structure d'accompagnement.

Le Premier ministre a également confirmé, Monsieur Perruchot, que la dotation de cent millions d'euros que vous évoquiez a bel et bien été affectée au ministère de la culture : elle ira aux monuments historiques. Et la politique de transfert de propriété ne vise pas à nous débarrasser du patrimoine dont nous avons la charge. Nous pensons seulement que certaines collectivités peuvent posséder et animer certains monuments. Il faut cesser de mépriser les autres acteurs culturels : le département de l'Indre-et-Loire s'occupe ainsi du château de Loches de façon exemplaire. Sur 166 monuments proposés, 30 ont

fait l'objet de demandes fermes et les discussions se poursuivent. Libre à chaque collectivité de se décider sur la base du volontariat !

D'autre part, le dispositif informatique de gestion améliorera la transparence sur les moyens disponibles localement, de façon à éviter les disparités, qui, du reste, touchent moins le patrimoine que le spectacle vivant.

En matière d'acquisitions publiques, je souhaite naturellement que le mécénat continue à prendre son essor, sans que nous abandonnions pour autant nos responsabilités. Les grandes fortunes ne doivent pas être les seules à s'impliquer, car le mécénat peut constituer un élément légitime de fierté pour les petites et moyennes entreprises et s'intégrer à des stratégies locales.

Quant au taux d'absentéisme qui affecte certaines institutions culturelles, nous y prêtons la plus grande attention car il est toujours révélateur de problèmes sous-jacents. Nous veillons donc à intégrer ce type d'objectifs dans les contrats de performance.

De nouveaux horizons d'intervention s'ouvrent à la Réunion des musées nationaux – RMN – : de nombreux pays sollicitent son savoir-faire et son expertise, de même que des acteurs locaux en France. Nous soutenons cette grande institution, à laquelle viennent d'être confiées à nouveau les galeries nationales du Grand palais. Un grand travail de modernisation y est en cours.

Pour répondre à Patrick Bloche, j'aurais souhaité moins de caricature ! Je voudrais redire vigoureusement que la culture constitue une priorité stratégique aux yeux du Gouvernement et du Président de la République. Mes marges budgétaires ont fait l'objet d'une protection maximale de leur part. Certes, c'est votre droit de qualifier ma gestion de « comptable » (*Protestations de M. Bloche*). On peut dire de vraies saloperies d'une voix douce !

M. Patrick Bloche - Si l'opposition n'est pas autorisée à critiquer votre budget, où allons-nous ?

M. le Ministre – J'ai le droit de vous répondre ! Contrairement à ce que vous affirmez, la perception de la culture change dans notre pays : on prend de plus en plus conscience que ce ministère n'est pas en charge des loisirs « intelligents » mais de l'essentiel.

J'en viens au plafonnement des niches fiscales : il ne concernera pas les monuments historiques. En liaison avec le Parlement, le Gouvernement travaille à ce que le dispositif fiscal en faveur des secteurs sauvegardés ne soit pas mis en échec.

Par ailleurs, de nombreux problèmes que posait l'INRAP ont disparu. Au cours des questions au Gouvernement, notre attention était

fréquemment attirée sur des dépenses pharaoniques pour des projets initialement modestes.

Dans sa sagesse, le législateur a accepté de revenir sur les situations les plus aberrantes, lesquelles risquaient de compromettre la bonne application de l'ensemble du texte. S'agissant du financement, je suis favorable à un système extra budgétaire mutualisé, de manière à éviter d'avoir à prélever des crédits sur d'autres lignes budgétaires, et je gage que nous trouverons une solution équilibrée. L'essentiel est que la priorité due à la mémoire archéologique n'entrave pas l'initiative économique et ne pénalise pas les projets d'investissement. Il faut faire preuve de souplesse et aller vite. Au reste, l'INRAP ne détient plus le monopole de l'action préventive, certains départements ayant usé de la faculté qui leur était donnée de créer leur propre service d'archéologie préventive – y compris pour les biens qu'ils ne détiennent pas en propre – ce qui contribue souvent à accélérer les travaux.

S'agissant des intermittents du spectacle vivant et de l'audiovisuel, je suis heureux de confirmer que nous entrons dans la phase active des négociations. 14 500 artistes et techniciens ont déjà été réintégrés dans leurs droits grâce au fonds transitoire – créé, je le rappelle, dans le scepticisme général – et la régularisation des postes de travail a été effectuée. L'ensemble du dispositif conventionnel est revu et son champ sera entièrement restructuré avant la fin de l'année prochaine. Nul ne conteste plus aujourd'hui l'utilité du fonds transitoire créé cette année.

Ces différents éléments expliquent sans doute que j'ai réagi vivement aux propos de M. Bloche : soyez bien conscient, cher ami, que je me bats chaque jour jusqu'au sein du Gouvernement pour que la rue de Valois ait droit de cité dans les négociations « sérieuses ». C'est à ce titre qu'a été organisé le premier colloque sur l'emploi dans le secteur culturel et que j'ai invité Gérard Larcher à participer aux réunions interprofessionnelles intéressant notre domaine d'activité. Les partenaires sociaux interprofessionnels – qui seuls ont la capacité juridique de négocier – se réunissent très régulièrement, l'expert que j'ai désigné est entré en fonction et je suis la négociation quasiment heure par heure.

Dans ce contexte dynamique, j'ai bon espoir qu'un système équitable et pérenne entre en vigueur dès le 1^{er} janvier prochain. Sans doute serai-je sollicité au cours des négociations et j'assumerai alors toutes mes responsabilités. Dès lors, il ne me revient pas d'indiquer dès à présent la position du Gouvernement sur les différents sujets qui restent en discussion, notamment pour ce qui concerne les accidents de carrière et les régimes spécifiques. Ne préjugeons pas des résultats de la négociation et faisons confiance aux partenaires sociaux interprofessionnels. Je vous informerai très régulièrement de l'état d'avancement des discussions et, à ce stade, je ne crois

pas qu'il sera nécessaire de recourir à la loi pour consacrer une solution satisfaisante. Nul ne conteste plus aujourd'hui la nécessité d'un régime spécifique pour les artistes et techniciens du spectacle vivant et de l'audiovisuel ou l'opportunité d'appliquer un système opérationnel dès le début de l'année.

M. Bloche a semblé estimer que mon soutien à la création, aux centres culturels, dramatiques, chorégraphiques, lyriques, etc. était superficiel et ne témoignait pas d'un engagement sincère. Je lui enverrai personnellement tous les textes qui démontrent le contraire et je reçois tous les jours des encouragements à persévérer, de la part d'artistes et de créateurs qui sont souvent plus proches de la famille politique de Patrick Bloche que de la mienne ! Sa critique me semble d'autant plus injuste que je suis résolu à donner à l'artiste la place prépondérante qui lui revient de droit dans toute institution à vocation culturelle, et à rendre, en tous domaines, la politique de l'Etat lisible et cohérente.

Soyez sûr, par exemple, que je fais confiance aux scènes nationales et à leurs responsables. Mais il ne faut pas que les compagnies qui sont en train d'éclorre aient le sentiment que toutes les portes sont closes ou que le système est verrouillé. Présent dans ma ville le 1^{er} novembre, j'aurais voulu, tout à la fois pour passer un bon moment et pour encourager les artistes locaux, aller à l'opéra, au centre chorégraphique régional ou au théâtre. Las, toutes les institutions avaient fait relâche, sans pour autant ouvrir leurs portes aux jeunes compagnies ! On ne pourra enrichir l'offre sans décloisonner les structures. Je fais confiance aux responsables des institutions culturelles, mais je les exhorte à s'engager plus résolument dans la voie de l'ouverture, de manière à favoriser l'émergence des nouveaux talents et à utiliser à plein les équipements culturels.

Je m'attache à soutenir toutes les formes de création et j'ai le souci de l'enrichissement du répertoire comme du respect du patrimoine. Qu'il s'agisse de soutenir l'activité culturelle ou d'attribuer des subventions, mon souci constant est d'entretenir une saine émulation entre tous les acteurs de la vie culturelle.

S'agissant de « Danse à Aix », j'ai eu connaissance d'un débat sur l'articulation de ce grand festival avec le centre chorégraphique national. En tout état de cause, il ne saurait être question de supprimer ce bel événement.

Pour ce qui concerne, enfin, les arts plastiques, je répondrai à M. Bloche par écrit car les chiffres qu'il a cités me semblent éloignés de la réalité.

Non, cher Pierre-Christophe Baguet, les crédits consacrés au spectacle vivant ne diminuent pas et nous nous en sommes du reste déjà expliqué...

M. Pierre-Christophe Baguet - En effet !

M. le Ministre – S’agissant des monuments historiques, j’ai déjà répondu sur les chiffres, de même que nous avons déjà abordé la question de la fiscalité sur les disques. Si nous avons pas encore obtenu l’unanimité requise pour appliquer un taux de TVA réduit, tout espoir n’est pas perdu et nous travaillons parallèlement à la solution du crédit d’impôt. Je considère comme vous que la SOFICA est un instrument important. Quant aux droits d’auteur, c’est gravé ! Le Premier ministre a confirmé la date et le recours à la procédure d’urgence, ce qui ne limitera en rien les possibilités d’intervention des uns et des autres. Au reste, pour tout ce qui concerne la propriété intellectuelle et la lutte contre le piratage, faisons preuve collectivement d’un certain courage et d’un grand sens pédagogique. Nous pouvons être fiers d’avoir choisi la voie de la réponse graduée et les positions françaises sont très attentivement observées par nos amis européens et américains. Il convient de privilégier une voie médiane entre le tout répressif et le tout libertaire – lequel est finalement destructeur de diversité.

S’agissant du FSER, nous avons été, en quelque sorte, débordés par le succès et nous avons modifié certaines règles. L’heure est venue de définir un nouveau système et je préciserai prochainement les termes de la réforme envisagée.

A Boulogne, tout est mis en œuvre pour faire cohabiter harmonieusement la recherche scientifique la plus pointue et l’excellence culturelle. Le président du conseil général des Hauts-de-Seine, le maire et le Gouvernement ont entamé des discussions très constructives...

M. Pierre-Christophe Baguet - Il n’y a aucun crédit !

M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles - N’engagez pas la discussion avec le ministre. L’heure tourne et nous avons un emploi du temps à respecter.

M. le Ministre – Les modes de financement n’ont pas encore été précisés car les discussions sont en cours.

M. Kert a notamment évoqué la question des vitraux, lesquels constituent à l’évidence un excellent support pour concilier la promotion des artistes contemporains et la mise en valeur d’un patrimoine multiséculaire. Puissent vos pas vous conduire à l’église de Villenauxe, dans l’Aube, où vingt-deux vitraux contemporains viennent d’être installés grâce au soutien de l’Etat, des collectivités locales et d’un grand mécène, Gaz de France si ma mémoire ne me trahit pas. Au reste, le mécénat privé local n’est pas une invention d’un ministre de la culture du XXI^e siècle soucieux de désengager l’Etat. En

témoigne cet émouvant vitrail de la cathédrale de Chartres, offert au XIII^e siècle par un meunier des environs.

Puisse cet exemple convaincre M. Dutoit qu'en faisant appel à des partenaires privés, nous ne nous dérobons à aucune de nos obligations, en quelque domaine que ce soit.

M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles - Avant de donner la parole à Michel Françaix, je tiens à dire que je suis d'accord avec lui, cette forme de débat en commission élargie fait que l'opposition, notamment le parti socialiste, a beaucoup moins de temps de parole qu'il ne le devrait statistiquement.

M. Michel Françaix – Les artistes, qui ont au premier chef des responsabilités esthétiques, n'en ont pas moins aussi des responsabilités dans la société. Si une politique culturelle a pour fonction première de favoriser l'expression des artistes, dans le strict respect de leur totale liberté de création, elle se doit aussi d'encourager leur rencontre avec des publics divers et favoriser la diffusion la plus large des œuvres et des productions culturelles. Cela signifie que l'une des missions essentielles de la politique culturelle est de conquérir de nouveaux publics. Ce n'est pas facile, j'en conviens. Mais sur ce point, de grâce, Monsieur le ministre, ne me répondez pas que vous avez fait beaucoup d'efforts en ce sens. Quand en Avignon, comme cela a été le cas, on voit tant de corps mais n'entend pas de texte, s'exprime trop de violence et pas assez de rêve, quand prévaut la « branchitude tendance », pour laquelle les médias s'engouent, alors que ses tenants ne s'adressent plus qu'au petit cercle de leurs amis, c'est bien le signe qu'il y a des problèmes.

M. le Ministre – Tout cela est-il de vous ?

M. Michel Françaix - Tout à fait.

M. le Ministre – J'ai eu l'impression que vous citiez quelqu'un...

M. Michel Françaix – Il peut vous arriver, Monsieur le ministre, de tenir dans les couloirs des propos pas très différents !

Quand certains intellectualisent la culture, d'autres la réduisent à sa dimension touristique. Il faudrait trouver un juste milieu. Au moment où se creusent les inégalités sociales liées aux différences de revenus, de niveau d'études, mais aussi d'héritage culturel, l'éducation artistique à l'école, l'aménagement culturel du territoire, la promotion de la culture dans l'audiovisuel, bref, l'émergence d'une véritable démocratie culturelle est plus que jamais d'actualité. Nous avons tous des efforts à faire en ce domaine.

Il faut favoriser la pratique artistique dans tous les milieux et tous les territoires, notamment auprès des plus jeunes et dans les zones de la

politique de la ville. Des efforts ont été faits. Ainsi y a-t-il eu le temps des Arts de la rue qui a permis à ces arts de se structurer – cela est d'ailleurs à mettre à votre crédit, Monsieur le ministre, ainsi qu'à celui de votre prédécesseur. Le temps des Arts du cirque a de même suscité un formidable engouement pour ces disciplines. Il faudrait maintenant envisager de s'ouvrir davantage à d'autres formes de culture, notamment la culture hip-hop – j'entends, hélas, déjà les ricanements ou les agacements que ne manquera pas de susciter cette proposition. Le hip-hop est une façon de s'exprimer, de s'intégrer qu'ont choisie des jeunes qui pensaient jusque là que la culture était réservée aux élites. C'est la culture de toute une génération, pas une mode. Il faudra sans doute longtemps pour vous en convaincre, Monsieur le ministre...

M. le Ministre – Pas du tout. Je me suis rendu l'an passé à l'ouverture de la Biennale de la danse à Lyon et je suis d'ores et déjà convaincu de tout l'intérêt du mouvement hip-hop.

M. Michel Françaix – Eh bien, au moment où nos quartiers vivent des heures si difficiles, prouvez concrètement que, conformément au souhait du Président de la République et du Premier ministre, la culture sera bien un élément clé de la politique à destination de ces zones.

Dernier point : bien qu'un Livre blanc soit, paraît-il, en préparation sur le sujet de l'édition, celle-ci est bien le parent pauvre du budget de la culture.

M. Didier Mathus – Je suis d'accord avec le ministre, la culture est bien aujourd'hui une question centrale, qui n'apparaît peut-être pas directement dans la crise actuelle des banlieues mais n'en est pas moins un élément majeur. On ne parle pas assez de l'acculturation de toute une partie de la population – et je ne parle pas de celle du ministre de l'intérieur... Mais quel est le Gouvernement qui a supprimé les classes APAC qui permettaient de développer la pratique artistique, notamment dans les quartiers les plus défavorisés ?

Ma deuxième question, étroitement liée au propos précédent, a trait au rôle des DRAC. Ces administrations ne sont jamais à l'initiative d'aucun projet qui compte vraiment dans les territoires. Essentiellement occupées à préserver les pouvoirs de petits réseaux s'adressant à des publics très restreints, elles sont totalement absentes des vrais enjeux. Alors qu'il est évident que la culture joue un rôle-clé dans la constitution même du sentiment national, les outils du ministère de la culture font défaut en ce domaine.

Ma dernière question concerne l'industrie du disque. Je ne reviens pas sur la transposition de la directive, promise pour la fin de l'année. Le Gouvernement et une partie de la Commission européenne ne font, hélas, qu'obéir aux injonctions des multinationales du disque. D'une certaine façon,

les échanges de fichiers musicaux sont un contrepois salubre face à l'industrialisation de la musique. Plutôt que de larmoyer sur la révolution numérique, les éditeurs de musique feraient mieux de s'interroger sur la distribution physique du disque. Aucune ville moyenne de France n'a plus de disquaire. Les disques ne sont plus distribués que par les grandes surfaces, ce qui aggrave encore les méfaits de l'industrialisation du secteur. Le ministère a-t-il réfléchi à ce problème ?

M. Etienne Pinte – S'agissant des intermittents du spectacle, je confirme les propos du ministre. Les négociations sur les annexes 8 et 10 auront bien lieu avant la fin décembre. Pour autant, certaines propositions du rapport Guillot inquiètent les petites compagnies. Pouvez-vous, Monsieur le ministre, les rassurer et leur indiquer comment votre ministère pourrait les accompagner ?

Ma deuxième question a trait à la révision du règlement des secteurs sauvegardés. Nous l'attendons depuis six ans à Versailles, où nous possédons le plus grand secteur sauvegardé de France. Si elle tarde encore, notre grand projet d'urbanisme, auquel l'Etat est partie prenante, sera bouleversé. Est-il normal qu'il soit aujourd'hui plus facile de réviser un PLU qu'un règlement de secteur sauvegardé ?

M. Antoine Herth – Je ne m'étendrai pas sur la question, qui me tient particulièrement à cœur, de la pérennité des entreprises de restauration du patrimoine, le ministre ayant déjà largement répondu à ce sujet, ce dont je le remercie. Mais tout autant que le montant des crédits, importe la manière dont ils sont dépensés. Il faut notamment faire des efforts de programmation des travaux pour éviter des décisions tardives, voire des interruptions de chantier, qui peuvent mettre en péril les entreprises. La création de services régionaux du patrimoine au sein des DRAC permettra-t-elle des progrès en ce sens ?

Enfin, au moment où il est question de transférer certains monuments historiques aux collectivités, qu'en est-il de celui du Haut-Königsburg situé dans ma circonscription ?

M. le Ministre – M. Françaix a posé la question du contenu de la création artistique. Le premier rôle du ministre de la culture, et il ne s'agit pas là pour lui de s'exonérer de ses responsabilités, est de garantir l'indépendance et la liberté des créateurs. Il doit également veiller à ce que toutes les formes d'expression aient droit de cité. Il ne m'a pas échappé que le monde du théâtre a eu l'impression d'être privé d'accès à la Cour d'honneur l'été dernier en Avignon, où avaient été privilégiées diverses formes actuelles de chorégraphie. J'ai donc décidé que, pour la soixantième édition du festival, serait organisé l'été prochain en Avignon un large débat où l'ensemble de la communauté théâtrale, des grandes compagnies les plus emblématiques aux jeunes talents

les plus prometteurs, pourra s'exprimer, notamment au travers d'une expression artistique. Cette initiative me paraît de nature à favoriser la réconciliation, indispensable, entre artistes.

S'agissant de l'éducation artistique, il conviendrait d'éviter les caricatures. On nous reproche d'avoir supprimé les classes APAC. Outre qu'il n'en est rien, puisque dix mille fonctionnent encore cette année, il faut rappeler en quoi consistait le dispositif initialement mis en place par Catherine Tasca et Jack Lang. Il s'agissait d'un crédit annuel de cinq mille francs garantissant une présence artistique dans la classe quinze heures par an ! C'est dire toute l'audace et l'ambition du projet ! Disons, pour être diplomates, que cette politique était naissante.

Rétablir les crédits à leur niveau de 2002 représenterait 9 millions pour l'Education nationale, somme dérisoire eu égard à l'importance de ce budget. M. de Robien et moi-même partageons la volonté de donner à l'éducation artistique toute sa place à l'école. Sur le budget de la Culture, les crédits à cette fin augmentent régulièrement et sont passés de 32,5 millions en 2002 à 39,5 millions en 2005, y compris en faveur des classes APAC.

Les arts du cirque et les nouvelles formes d'expression artistique sont très importantes à mes yeux et je fais en sorte de leur donner droit de cité. Ainsi, en fin d'année, l'école du cirque viendra au Grand Palais pour offrir un spectacle quotidien, qui donnera peut-être à des jeunes le goût des arts forains. Quant aux formes de culture urbaines qui exprimaient d'abord une revendication d'identité, certaines sont devenues des formes d'expression à part entière, comme la danse hip-hop. C'est ainsi que la magnifique création de José Montalvo avec William Christie, à partir des *Paladins*, allie musique baroque, danse hip-hop et vidéo. Ce type d'expression artistique doit avoir droit de cité partout, et pas seulement où elle est née. Et le festival de Suresnes créé il y a quelques années a désormais un rayonnement international. Il n'y a donc nul besoin de me convaincre de l'importance artistique et politique de ces formes nouvelles.

M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles - Je peux témoigner de votre présence lors d'un spectacle à Lyon il y a un an.

M. le Ministre - Il était d'ailleurs intéressant d'y constater qu'outre les danseurs qui ont conçu cette danse pour affirmer leur identité, elle est désormais pratiquée par, si je puis dire, des blonds aux yeux bleus. Toujours dans le domaine du spectacle, M. Mathus a eu une expression peut-être excessive sur le public « confiné » des salles conventionnées. Notre objectif est d'ouvrir tous les lieux aux structures diverses. Monsieur Mathus encore, nous ne sommes pas les valets de je ne sais quelle multinationale du disque ! Là

encore, nous voulons défendre la diversité et éviter que sur internet, ne se retrouve la trop grande concentration que l'on constate à la radio et à la télévision. Vous avez raison, l'offre de proximité est importante pour le disque comme pour le livre. C'est pourquoi mon ministère et celui du commerce et de l'artisanat interviennent, par l'intermédiaire du FISAC, pour financer de petites structures – dont il faudrait voir si elle ne peuvent associer plusieurs produits. Le crédit d'impôt sur les industries phonographiques sera également un outil pour favoriser la diversité.

Monsieur Pinte, le fait de vouloir rendre l'emploi permanent dans certaines structures culturelles ne signifie nullement que nous voulons supprimer le système de l'intermittence : sans lui, des structures fragiles dans les secteurs du court métrage, de la création chorégraphique ou théâtrale ne pourraient fonctionner. Le contrat permanent ne peut absolument pas y être la règle absolue, et là encore la diversité s'impose. Pour ce qui est du secteur sauvegardé de Versailles, le directeur de l'architecture et du patrimoine examinera très attentivement la question.

Quant au Haut-Königsburg, Monsieur Herth, c'est l'un des rares monuments historiques qu'une région et un département se disputent âprement. Nous avons abouti à une solution équilibrée et je viendrai bientôt en Alsace vous en faire part. S'agissant de l'effort à faire sur la programmation, l'informatique de gestion nous permettra de faire de grands progrès. D'autre part, nous avons modifié la législation sur la maîtrise d'ouvrage de sorte à mettre un terme à cette situation tout à fait choquante : c'est la capacité financière de l'Etat qui déterminait le rythme des travaux pour les collectivités territoriales et les propriétaires privés. Evidemment, avec une règle plus souple, les demandes vont se multiplier. Il nous faudra faire des choix budgétaires ; nous affecterons les crédits là où ils peuvent être immédiatement dépensés.

M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles - Je vous remercie, Monsieur le ministre, ainsi que vos collaborateurs. Les commissions vont maintenant procéder séparément à l'examen des amendements.

* *
*

Mardi 15 novembre 2005

Présidence de M. Jean-Jacques Descamps, vice-président

Après la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel du mardi 15 novembre 2005), la Commission des finances a examiné les crédits de la mission « *Culture* » et du compte spécial « *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* ».

S'agissant de la mission « *Culture* », la Commission a examiné un amendement de **M. Nicolas Perruchot, Rapporteur spécial pour le programme Patrimoines**, ayant pour objet de transférer 15 millions d'euros de l'action de soutien vers l'action Patrimoines pour permettre la réalisation du plan de rénovation de la bibliothèque nationale de France. Son auteur a insisté sur le fait que cette dépense était inéluctable. Les livres conservés site Richelieu ne peuvent être déplacés. Devant le manque de place, la réhabilitation de ce site s'impose.

M. Jean-Jacques Descamps, Président, s'est déclaré hostile à cet amendement. La bibliothèque François Mitterrand a coûté très cher, et on peut se demander s'il est indispensable de pérenniser l'implantation de la BNF à Richelieu. C'est le même problème que pour les immeubles : ceux qui devaient être abandonnés du fait de l'implantation nouvelle des services ne l'ont pas été.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué qu'il convenait d'être prudent. À trop multiplier les engagements, on ne fera qu'accroître les dépenses. Il convient que la Commission des finances ne s'engage pas dans des dépenses supplémentaires.

M. Nicolas Perruchot, Rapporteur spécial pour le programme Patrimoines, a indiqué que l'adoption de l'amendement obligerait le Gouvernement à se prononcer sur les projets en cours.

M. Olivier Dassault, Rapporteur spécial pour les programmes Création et transmission des savoirs et Démocratisation de la culture, a jugé qu'il fallait suivre la position prise par le Président Pierre Méhaignerie, l'amendement pouvant être déposé à titre personnel.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Puis, suivant l'avis des Rapporteurs spéciaux, elle a *adopté* les crédits de la mission « *Culture* ».

S'agissant du compte spécial « *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* », la Commission a d'abord examiné deux amendements identiques, adoptés par la Commission des affaires culturelles, relatifs à

l'élargissement de la taxe versée au COSIP aux services de télévision accessibles au moyen d'internet, de l'ADSL et de la téléphonie mobile. Suivant l'avis de M. Olivier Dassault, Rapporteur spécial, elle a *rejeté* ces amendements.

Elle a ensuite examiné trois amendements, dont deux identiques, étendant l'assiette de la taxe au parrainage, deux de ces amendements ayant été adoptés par la Commission des affaires culturelles et le troisième étant présenté par M. Patrice Martin-Lalande.

M. Michel Bouvard a indiqué qu'il voterait ces amendements, déjà adoptés l'an dernier en Commission. Le parrainage apparaît comme un moyen d'échapper à la taxe et il conviendrait de savoir si, de ce seul fait, ces recettes n'augmentent pas.

M. Olivier Dassault, Rapporteur spécial, s'est déclaré hostile à ces amendements, qui augmentent le montant d'une taxe en touchant à une catégorie de recettes particulières.

Le Président Pierre Méhaignerie a déclaré qu'il convenait de suivre la Commission des affaires culturelles.

La Commission a *adopté* l'amendement de M. Patrice Martin-Lalande et l'amendement identique de la Commission des affaires culturelles. De ce fait, le troisième amendement a été satisfait.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Pierre-Christophe Baguet, fixant le taux de la taxe à 5,5 %.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité que soit modifiée la disposition permettant la création de chaînes locales hertziennes souvent antagonistes, au profit de collectivités locales, dont le coût pour lesdites collectivités est très élevé.

Puis, conformément à la position du Rapporteur spécial, la Commission a adopté les crédits du compte spécial « *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* » ainsi modifiés.

* *
*

Mercredi 16 novembre 2005

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances et de M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères

M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères - Dans le cadre de la commission élargie, nous examinons aujourd'hui les crédits affectés à la mission interministérielle « aide publique au développement », ce qui nous conduira à nous pencher sur l'effort que la France engagera en 2006. Mme la ministre nous exposera la répartition de ces crédits entre le ministère des affaires étrangères et celui des finances. La commission élargie entendra ensuite M. Henri Emmanuelli, rapporteur spécial de la commission des finances, et M. Jacques Godfrain, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. Après que le Gouvernement aura éventuellement présenté des amendements, la séance se conclura par les interventions des commissaires.

Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie - Depuis 2002, le développement des pays du Sud constitue une priorité centrale pour le Gouvernement. Les objectifs ambitieux fixés par le Président de la République sont aujourd'hui devenus consensuels au sein de la communauté internationale. Il s'agit d'abord d'augmenter l'aide publique au développement, qui sera portée à 0,5% de notre revenu national brut en 2007, en vue d'atteindre 0,7 % en 2012. Au cours des dernières années, notre aide a augmenté régulièrement, et ce sera encore le cas en 2006, le projet étant construit avec un objectif de 0,47 %, soit 8,2 milliards.

La communauté internationale nous rejoint dans cet objectif d'augmentation de l'aide, comme cela a été confirmé, en juillet, lors du G8 qui s'est tenu à Gleneagles. Elle se mobilise aussi, progressivement, sur les financements innovants. Plus largement, elle partage nos vues sur les objectifs ultimes de l'aide, à savoir les objectifs du Millénaire pour le développement, qui visent à réduire la pauvreté de moitié dans le monde d'ici 2015. Comme la France, la communauté internationale tient à mettre l'accent sur l'Afrique, continent qui ne bénéficie pas suffisamment des effets positifs de la mondialisation. Ces orientations se sont révélées consensuelles lors du sommet des Nations unies de septembre dernier, qui a été un succès pour la France.

L'accent mis sur le développement est bien entendu un acte de générosité, mais c'est également une nécessité, comme l'actualité le rappelle quotidiennement. Comment, si nous laissons le Sud s'enfoncer dans la pauvreté, pourrions-nous lutter contre la propagation de maladies contagieuses ? Comment pourrions-nous lutter efficacement contre le

terrorisme ? Comment pourrions-nous éviter que des millions de malheureux cherchent à immigrer clandestinement en Europe ?

Au-delà, notre aide vise également à augmenter notre influence dans le monde, en particulier pour mettre en avant les idées françaises d'une mondialisation mieux régulée et de la préservation de la diversité culturelle.

Dans le format nouveau des lois de finances, la priorité donnée à l'aide au développement se traduit par deux innovations. Une mission budgétaire « aide publique au développement » a été créée, qui regroupe des crédits budgétaires des deux ministères des affaires étrangères et de l'économie, des finances et de l'industrie, et un document de politique transversale intitulé « politique française en faveur du développement » a été réalisé, qui rassemble les actions de tous les ministères actifs en ce domaine et qui dresse la liste des objectifs correspondants.

Sa réalisation a permis deux progrès essentiels. En premier lieu, il clarifie les objectifs de notre aide, qui sont ainsi regroupés autour de trois axes : mettre en œuvre les objectifs du Millénaire, promouvoir le développement à travers les idées et le savoir-faire français ; gérer efficacement l'aide publique au développement. D'autre part, ce document comporte en annexe le tableau – que vous aviez demandé avec force l'an dernier –, permettant d'établir un lien entre les crédits budgétaires que vous votez et le chiffre que nous déclarons publiquement pour notre aide publique au développement, c'est-à-dire l'objectif de 0,47 % pour 2006. Cela a représenté un travail compliqué, car les règles budgétaires et celles de l'OCDE sont très différentes.

J'en viens au volume de crédits que le Gouvernement vous propose de voter. Le projet de loi de finances confirme sa volonté de placer l'aide au développement au cœur de ses priorités. Je mettrai en exergue trois aspects : l'augmentation immédiate des moyens, la préparation de l'avenir et la meilleure efficacité de notre aide.

Vous aurez constaté que le budget de cette mission, dans un contexte budgétaire particulièrement tendu, est en augmentation, sensible, de 200 millions, soit 7 %. Comme les années précédentes, la majeure partie de cet accroissement bénéficiera à nos engagements multilatéraux, notamment à travers les Nations Unies et la Banque mondiale. En particulier, la décision de doubler, d'ici deux ans, notre contribution actuelle au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, qui atteindra donc 300 millions en 2007, fait de la France le premier contributeur mondial à ce Fonds, devant les Etats-Unis. Nous sommes également, depuis janvier, le premier contributeur au Fonds africain de développement et, je le rappelle, au Fonds européen de développement.

Ce recours à l'aide multilatérale est nécessaire, compte tenu de l'ampleur des défis à relever. Il nous permet d'obtenir des résultats tangibles, comme le montre l'exemple du sida, puisque le nombre de malades sous traitement anti-rétroviraux, quasi nul il y a quelques années dans les pays en développement, est passé à 1,6 million grâce au Fonds mondial. Enfin, l'aide multilatérale nous permet d'être actif et plus influent au sein d'institutions qui décaissent des sommes importantes.

Mais l'aide bilatérale n'a pas été pour autant oubliée, et j'ai entendu votre message à ce sujet. C'est le second point que je voulais mettre en avant en insistant sur ce budget qui prépare l'avenir. En effet, l'objectif de 0,5 % en 2007 et de 0,7 % en 2012 suppose la poursuite de nos efforts budgétaires. C'est pourquoi le texte prévoit de lancer déjà les projets qui permettront les décaissements futurs.

Ainsi, les autorisations d'engagement pour les projets bilatéraux – en pratique le Fonds de solidarité prioritaire et les concours sous forme de dons de l'Agence française de développement – qui étaient de 300 millions en 2002, atteindront 450 millions en 2006. Les prêts de l'Agence française de développement suivent la même voie, puisqu'ils passeront de 370 millions en 2002 à plus de 1,2 milliard en 2006. Ainsi, au total, en quatre ans, le volume des projets bilatéraux lancés aura été multiplié par 2,5, ce qui traduit une politique particulièrement volontariste.

Le troisième volet de notre politique tend à promouvoir une aide plus efficace, car il serait déraisonnable de demander un effort au contribuable français sans améliorer l'impact de notre aide. Il s'agit tout d'abord de redonner à notre aide les marges de manœuvre qu'une gestion trop rigide lui avait enlevées. Vous avez sans doute constaté que, dans une mission dont les crédits augmentent, les charges de personnel diminuent. Ce n'est pas que l'aide au développement puisse se passer de l'action de l'homme, bien au contraire. Mais, depuis de nombreuses années, notre aide est grevée par des charges récurrentes qui limitent fortement notre capacité de pilotage. Avec ce budget, nous libérons près de 50 millions pour des projets. Il nous faudra poursuivre cet effort d'assouplissement car, aujourd'hui, notre marge de manoeuvre est plus limitée que celle de nos voisins britanniques ou allemands alors même qu'ils consacrent une part plus faible de leur richesse nationale à l'aide au développement.

Parallèlement, il nous faut améliorer la prévisibilité de notre aide, ce qui passe par l'augmentation des volumes d'autorisation d'engagement. J'ai lancé un groupe de travail, qui examinera à quelles catégories ces principes s'appliquent.

Un autre exemple intéressant est celui de l'aide alimentaire. L'an dernier, vous avez voté le regroupement de ses crédits sur le budget du ministère des Affaires étrangères, ce qui nous a permis une bien plus grande efficacité. Ainsi, en 2005, 60 % de cette aide a été achetée dans l'environnement régional, pour 30 % seulement en 2004. Cette souplesse budgétaire nous a permis d'économiser des coûts de transports inutiles et d'aider mieux ces pays. J'espère que cet exemple préfigure les gains que nous permettra la LOLF.

Au delà d'une efficacité accrue, ce déliement de notre aide alimentaire a également l'avantage d'en éliminer les effets négatifs pour les économies des pays bénéficiaires. Cet exemple me semble devoir être mis en avant, au moment où certains se permettent de critiquer la politique agricole commune de l'Union européenne, tout en déversant leurs excédents alimentaires sous forme d'aide dans les pays les plus pauvres ou en déprimant les cours mondiaux du coton par des exportations massivement subventionnées.

Avec le même objectif d'efficacité, nous avons enfin instauré une réforme importante de notre dispositif depuis 2004, en améliorant le pilotage stratégique de notre aide – qu'il appartient au ministre en charge de la Coopération, en tant que chef de file de l'aide publique au développement, de coordonner – et la lisibilité de notre action, la mise en œuvre des projets revenant à l'Agence française de développement sur la base d'instructions précises de l'Etat.

Pour la mise en œuvre de cette réforme, de nombreux outils ont été créés. Ainsi, je réunis régulièrement tous les ministères concernés dans le cadre d'une conférence d'orientation stratégique et de programmation. Nous élaborons également, pour chaque pays, sous le pilotage de nos ambassadeurs, des documents cadres de partenariat appelés à devenir de véritables plans d'action conclus entre la France et les pays que nous aidons. Il s'agit de s'engager mutuellement sur une feuille de route, pour une période de trois à cinq ans.

Ces documents doivent respecter quatre priorités. La première est d'obtenir davantage de lisibilité sur le terrain afin de rendre notre aide mieux perceptible, en mettant notamment un accent sur la francophonie ou la lutte contre l'immigration clandestine. La deuxième est de parvenir à moins de dispersion et plus de cohérence, afin de rendre nos projets plus percutants et d'être chef de file dans nos domaines d'intervention. La troisième est de rechercher une meilleure coordination avec le pays aidé mais aussi avec les autres intervenants français que sont les collectivités locales, les entreprises ou les ONG, et avec les autres bailleurs de fonds internationaux, en particulier les Européens. Nous souhaitons enfin davantage de prévisibilité, afin d'inscrire notre action dans une durée de trois ou cinq ans. Il s'agit donc de construire

notre politique de coopération selon une logique de programmation et de contractualisation.

Pour conclure, je voudrais vous dire un mot des sources innovantes de financement qui trouvent leur traduction dans ce projet. Il s'agit tout d'abord de la facilité financière internationale pour la vaccination – car, en vaccinant les enfants, on fait des économies sur les traitements futurs. Cette ponction sur les budgets à venir est donc totalement justifiée.

La deuxième innovation, complémentaire, est la création d'une contribution de solidarité sur les billets d'avion. Depuis près de deux ans, les efforts de conviction de la France en ce domaine ont été incessants. Sous l'impulsion du Président de la République, nous avons obtenu l'adhésion de nombreux pays sur des déclarations de plus en plus précises et, en septembre, aux Nations unies, soixante-dix-neuf pays se sont engagés en signant une déclaration qui mentionnait cette contribution.

Déjà, trois pays sont prêts à mettre en œuvre immédiatement, un tel dispositif, que nous souhaitons affecter en priorité au secteur de la santé. Bien entendu, au-delà du noyau précurseur que nous constituons avec le Chili et le Royaume-Uni – et, bientôt, je le pense, avec le Brésil – nous devons poursuivre avec persévérance notre effort de conviction. C'est pourquoi il est important de créer le dispositif législatif approprié, dont nous mettrons les détails au point lors de la conférence ministérielle que le Président de la République a lancée pour les 28 février et 1er mars prochains.

Comme toujours pour les grandes initiatives internationales, c'est seulement dans la durée que nous prendrons toute la mesure d'une innovation aussi radicale. Mais dans ce domaine comme dans les autres, le Gouvernement montre toute sa détermination à œuvrer en faveur des pays les plus pauvres.

M. Edouard Ballardur, président de la commission des affaires étrangères - Je vous remercie, Madame la ministre. Je salue la présence d'une délégation de députés du Cameroun, qui constateront le sérieux et la sérénité de nos débats.

M. Henri Emmanuelli, rapporteur spécial de la commission des finances - Je souhaite souligner d'emblée l'importance que revêt la politique d'aide publique au développement. Comme l'a rappelé Mme la ministre, celle-ci est indispensable d'un point de vue moral, politique et économique. Il s'agit ni plus ni moins d'affirmer avec force que le marché, loin de pouvoir tout faire, est souvent dangereux pour le développement des pays les plus pauvres. Après des années de baisse et de dénigrement, l'aide publique au développement est redevenue une priorité – au moins affichée – de la communauté internationale. Toutefois, au-delà des beaux discours et des effets d'annonce, les faits sont têtus et la communauté internationale semble bien incapable de dégager les

moyens nécessaires pour atteindre les objectifs du Millénaire qu'elle s'est elle-même fixés en 2000. L'échec du sommet de New York de septembre dernier est sur ce point révélateur. Pendant ce temps, une partie bien trop importante de l'Afrique peine à sortir de la pauvreté et se trouve confrontée à des pandémies ou à des conflits sanglants. Je souhaite par ailleurs appeler l'attention de chacun sur la gravité des événements récents au sud de l'Europe. Face à la pression de la misère, il a fallu utiliser les armes, mais ce n'est pas en brandissant les fusils que l'on endiguera les flux d'arrivants. En outre, de telles méthodes ne sont guère compatibles avec les valeurs humanistes que nous nous faisons fort de défendre !

Pour en revenir à la France – et au risque de vous surprendre, je commencerai mon exposé par un satisfecit et un encouragement. Le satisfecit concerne l'application de la LOLF : celle-ci se révèle en effet très positive pour la politique d'APD, puisque c'est grâce à elle que nous nous retrouvons aujourd'hui pour discuter de ces enjeux essentiels. Les crédits d'aide ne sont plus perdus dans la masse des crédits de Bercy ou dans celle du Quai. Ils sont désormais à peu près identifiés au sein de programmes spécifiques. Bien entendu, la maquette budgétaire demeure perfectible car on peut encore remédier à certaines dispersions de crédits, mais l'essentiel est qu'il existe désormais un lieu de débat annuel – suivi d'un vote – sur l'aide publique au développement. Il s'agit d'un indiscutable succès démocratique.

L'encouragement, Madame la ministre, vous concerne plus directement : la réforme annoncée par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement – CICID – doit permettre un meilleur pilotage de notre politique d'aide. Encore faut-il pour y parvenir que le ministre chargé de la coopération soit à même d'imposer ses arbitrages aux différentes administrations concernées. Ne souriez pas, Monsieur le Premier ministre Balladur (*Sourires*). Je pense en particulier à la direction du Trésor, ici représentée, et qui, bien sûr, n'a rien entendu...

M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères - J'espère au contraire qu'elle prend bonne note ! (*Sourires*)

M. le Rapporteur spécial - On a parfois le sentiment que le ministère des Affaires étrangères a abandonné une réalité contre une promesse et un pari : le Quai a en effet accepté de réduire le périmètre d'intervention du fonds de solidarité prioritaire – qui était son principal outil d'action bilatérale – au profit de l'Agence française de développement, en échange d'un rôle moteur dans le pilotage et la programmation de cette grande politique publique. Je vous engage, Madame la ministre, à faire preuve de beaucoup de ténacité, voire d'autorité pour garder la main !

Pour en venir au fond de l'action, le Président de la République s'est engagé à plusieurs reprises sur l'objectif de consacrer 0,5 % du PNB à l'aide publique au développement. Et, une fois n'est pas coutume, cette promesse pourrait bien être tenue... La faible croissance que connaît notre pays depuis quatre ans fait que le dénominateur de l'équation ne progresse que faiblement, cependant que le Gouvernement a bénéficié de la montée en puissance de l'initiative « pays pauvres très endettés » – PPTE, laquelle a conduit à des annulations de dette massives. Ces annulations de dette expliquent l'essentiel de la montée de l'APD constatée en France. Elles étaient de 520 millions en 2000 ; elles seront de 2,8 milliards cette année ; elles représentaient 11,7 % de notre aide en 2000, contre près de 35 % en 2005. Mon propos n'est évidemment pas de nier l'efficacité de ces annulations : elles permettent de réduire les dépenses budgétaires consacrées au remboursement de la dette pour les affecter aux dépenses sociales. On peut néanmoins s'interroger sur la légitimité de certaines annulations, en particulier celles portées par la Coface, qui représenteront 79 % des annulations en 2006 sans que le Parlement puisse connaître précisément l'objet des créances annulées.

Outre leur caractère parfois nébuleux, ces annulations de dette se font aux dépens des outils traditionnels d'aide publique au développement : le principe d'additionnalité – le montant des annulations de dette doit venir s'ajouter à l'effort d'aide publique au développement hors annulations de dette – n'a pas été respecté en 2003 et il ne le sera pas davantage cette année, puisque l'APD hors annulations diminue de 100 millions par rapport à 2004.

Enfin, je m'étais interrogé il y a quelques années sur la capacité du Gouvernement à dégager des crédits pour prendre le relais, une fois le sommet de l'initiative PPTE atteint. Cette interrogation a été encore repoussée, grâce au double effet de l'annulation des dettes irakiennes et nigériennes, lesquelles représentent à elles seules 1,6 milliard, soit près de 20 % de notre effort total. A cet égard, pouvez-vous nous indiquer les montants d'annulation de dettes irakiennes pris en compte au titre de l'aide publique au développement en 2006 et 2007 ?

Je souhaiterais également que Mme la ministre nous informe, dans la mesure du possible, sur le projet de taxe sur le transport aérien lancé par le Président de la République. Etes-vous déjà en mesure de préciser le calendrier ? A-t-on une idée des recettes attendues, la première année puis en année pleine ? D'autres pays envisagent-ils un dispositif analogue ?

La deuxième grande tendance budgétaire que l'on peut dégager est l'importance de l'APD multilatérale, et en premier lieu, de la contribution de la France à l'aide de l'Union européenne. Les contributions au FED explosent et, plus globalement, l'augmentation des contributions multilatérales explique l'essentiel de l'augmentation des crédits de la mission « aide publique au

développement ». C'est le cas en particulier de notre contribution à l'association internationale de développement gérée par la Banque mondiale. Il est indispensable que la France retrouve des marges de manoeuvre bilatérales.

En outre, si l'on retranche de cette aide bilatérale les crédits d'écolage et d'accueil des réfugiés, dont la prise en compte au titre de l'APD est au mieux excessive, ainsi que les frais administratifs, et que l'on ne retient que les dépenses effectivement pilotables et programmables – soit la coopération technique et les prêts et dons – on ne retrouve plus qu'un milliard d'euros, soit à peu près 15 % du montant affiché.

L'enjeu, c'est que la France retrouve des marges de manoeuvre au plan bilatéral et qu'elle accepte de dégager de nouveaux crédits budgétaires en faveur de cette politique essentielle qu'est l'aide publique au développement. Cela ne semble pas être le chemin pris par le Gouvernement puisque les crédits d'aide bilatérale du programme « solidarité à l'égard des pays en développement » sont en recul de plus de 100 millions. Or, il s'agit bien là des crédits que vous maîtrisez réellement, Madame la ministre ! C'est pourquoi vous ne serez pas surpris que j'émette un avis défavorable à l'adoption des crédits de cette mission.

M. Jacques Godfrain, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères – Je ne reviens pas sur les chiffres énoncés précédemment, mais il faut tout de même saluer l'effort continu de notre pays depuis 2002 pour atteindre l'objectif de 0,7 % en 2012. Madame la ministre, parce qu'ils s'intéressent à la politique d'aide au développement, les parlementaires seront attentifs au contenu de cette aide, notamment lorsque les allègements de dette auront sensiblement diminué.

Je ne reviens pas non plus sur les conditions dans lesquelles nous sommes amenés à examiner les crédits affectés à l'aide publique au développement. Leur présentation dans le cadre de la mission interministérielle est plus claire et nous permet de mieux cerner les enjeux. Je regrette simplement que les documents transversaux nous soient parvenus si tard, même si j'ai conscience de la difficulté de recueillir l'ensemble des données utiles. Il faut progresser en ce domaine.

Je tiens à saluer à mon tour l'initiative du Président de la République tendant à taxer les billets d'avion au profit du développement, même si elle représente un risque pour l'équilibre des comptes des compagnies aériennes opérant sur notre sol. Elle présente en effet le grand mérite de faire réfléchir les dirigeants des pays développés sur leurs responsabilités.

Je m'attacherai plus particulièrement à cinq points : la réforme de notre système d'aide publique au développement, les négociations commerciales qui se déroulent actuellement dans le cadre du cycle de Doha,

l'épargne des migrants, le rôle des collectivités locales dans la coopération avec le Sud et la place de notre pays dans la région de plus en plus stratégique qu'est le Golfe de Guinée.

Dans le cadre de la réforme de notre système d'aide au développement, le ministère des Affaires étrangères remplit désormais une fonction d'orientation stratégique de la politique en matière d'aide au développement. Tout du moins en théorie ! Dans la pratique, le poids de l'Agence française de développement est encore fort, en dépit des décisions qui ont été prises dans le cadre du CICID. Je sais que les structures se mettent en place et que cela prend du temps. Je souhaiterais néanmoins savoir quelles sont aujourd'hui les inerties auxquelles on est confronté dans la réforme de l'aide publique au développement. Quel est le rôle exact de l'Agence française de développement dans cette réforme ? Je voudrais également savoir ce que vous envisagez pour que le point de vue du ministère des Affaires étrangères – lequel doit désormais fixer les orientations de la politique d'aide – puisse être non seulement entendu – c'est la moindre des choses – mais aussi suivi par l'Agence.

J'ai déjà eu l'occasion d'interroger le ministre des Affaires étrangères sur la position de la France et de l'Union européenne dans le cycle de négociation de Doha, lequel s'est fixé comme objectif « le développement grâce au commerce ». Je ne reviendrai pas sur les conditions dans lesquelles M. Mandelson négocie au nom de l'Europe. Il serait d'ailleurs utile que nous puissions avoir des informations plus précises que celles dont nous avons disposé jusqu'à présent.

Je souhaite aussi vous interroger sur la manière dont notre diplomatie entend défendre à la fois le respect de notre agriculture, qu'il n'est pas question de brader, et les intérêts des pays du Sud, très agricoles, qui ont besoin de tirer des revenus décentes de leurs productions. A cet égard, je voudrais prendre l'exemple du marché du coton. La production de coton fait vivre aujourd'hui 10 millions de personnes en Afrique de l'Ouest et du Centre. Elle représente 5 à 10 % du PIB et 30 % des recettes d'exportations des pays de la région. Le prix de revient du coton africain est inférieur de près de 50 % à celui des pays développés – je pense en particulier aux Etats américains du Texas et de la Louisiane. Or, on constate que les subventions américaines ont un effet dévastateur pour les pays producteurs d'Afrique. Des subventions américaines de près de 4 milliards de dollars garantissent ainsi un prix représentant le double des cours mondiaux, ce qui conduit à une perte de revenus de 250 millions de dollars par an pour les pays africains selon la Banque mondiale elle-même. La filière cotonnière dans l'Afrique de la zone franc risque de disparaître si nous n'y prenons garde, ce qui serait catastrophique pour l'économie de ces pays. J'observe au passage que la crise

ivoirienne tire l'une de ses sources dans la baisse des revenus cotonniers dans la région du nord.

Sur ces sujets, nous ne devons pas nous laisser impressionner par la propagande du groupe de Cairns, qui mène une campagne très active en faveur d'un libre échangisme effréné. Le commerce a ses vertus, mais les pays du Sud ont également besoin de protections contre un mouvement de mondialisation qui peut faire des ravages. L'Union européenne doit contribuer à assurer un équilibre au plan mondial.

C'est pourquoi je souhaite savoir quelle est la politique de l'Union européenne et de la France au sujet des produits de base. Quelles sont nos positions, à quelques semaines de la réunion de Hong Kong ? Quel soutien allons-nous apporter aux initiatives africaines engagées par le groupe des quatre – Burkina Faso, Mali, Bénin et Tchad – et relayées aujourd'hui par 25 pays ?

Je voudrais également, puisque l'occasion m'en est donnée, revenir sur un projet qui m'est cher, ainsi qu'à mon collègue Jean-Pierre Brard : il s'agit de l'épargne des migrants. L'année 2005 a été celle de la microfinance et du microcrédit. Les réunions se sont succédé, à l'ONU mais également en France sous la présidence de M. Chirac en juin dernier. Ces initiatives ont constitué de grands succès, et ce n'est que justice car la question du microcrédit est essentielle pour développer les économies des pays du Sud. Trop d'habitants de ces pays n'ont pas la possibilité d'accéder à des financements pour monter leurs projets, souvent de taille modeste mais essentiels dans les régions en question. En 2004, j'ai déposé, avec Jean-Pierre Brard, une proposition de loi tendant à valoriser l'épargne des migrants ce qui serait un moyen de répondre, au moins en partie, aux besoins d'investissement local. Chaque travailleur émigré aide en moyenne cinq à six personnes dans son pays natal ; on peut ainsi considérer que 200 à 250 millions de personnes à travers le monde bénéficient du soutien d'un ami ou d'un parent travaillant à l'étranger. Le FMI estimait le volume de ces transferts, au bas mot, à 105 milliards de dollars en 1999. Or, ces flux financiers sont encore trop peu dirigés vers des investissements productifs sur place. Il s'agirait donc de les orienter vers des projets économiques permettant de démultiplier l'effet de ces transferts.

Nous proposons, avec M. Brard, d'aider à orienter ces placements grâce à des taux de rémunération incitatifs dans le cadre d'accords avec les banques qui seraient chargées de collecter l'épargne et, *via* la Caisse des dépôts, de l'affecter à des fonds dont la gestion serait assurée dans le cadre d'accords bilatéraux. Cette proposition n'est pas fantaisiste. Je souhaite donc savoir pourquoi le Gouvernement y reste sourd et n'engage apparemment aucune réflexion à ce sujet. J'insiste auprès de vous, Madame la ministre, pour que vous me fournissiez une explication précise et claire et non, comme vos

prédécesseurs, une simple réponse d'attente. Ne négligeons pas les intérêts des millions d'actifs des pays pauvres présents sur notre sol, sinon la réalité continuera de nous rattraper et les troubles que nous déplorons actuellement dans nos banlieues perdureront.

Au titre de la coopération décentralisée, je viens de recevoir une délégation de parlementaires camerounais qui m'ont fait connaître leur attachement aux actions de coopération engagées par les collectivités locales françaises. Que compte faire le Gouvernement pour préserver ce type de coopération, alors que certaines juridictions ont estimé récemment qu'elle ne pouvait pas entrer dans le champ normal des compétences des collectivités territoriales et que le Sénat a adopté, le 27 octobre, une proposition de loi destinée à sécuriser l'action extérieure de ces collectivités ? Je crois que, pour les projets de terrain, ces coopérations décentralisées sont primordiales.

Un mot enfin du Golfe de Guinée, même si cela sort un peu du cadre de l'aide publique au développement. Riche en énergies fossiles, il est au centre des attentions, notamment des Américains et des Chinois. Quelle est la place de la France dans cette région ? Quelle politique y mène-t-elle ?

J'inviterai tout à l'heure mes collègues à voter ce budget qui traduit tout l'intérêt de la France pour les pays du Sud.

M. Richard Cazenave - M. Jacques Godfrain a posé d'excellentes questions, qui s'inscrivaient d'ailleurs moins dans le cadre de ce budget que dans celui de son environnement technique et commercial. Mais il est évident que des contradictions entre notre aide publique au développement et les négociations internationales pourraient ruiner nos efforts. Il importe donc de savoir comment ces négociations se déroulent et quel est leur impact sur l'économie des pays en développement.

Je m'étonne par ailleurs que certains aient l'air de boudier leur plaisir et s'appêtent à voter contre un budget qui, dans un contexte difficile, accroît considérablement l'effort en faveur du Sud, alors qu'ils votaient naguère sans rechigner de bien moins bons budgets.

M. le Rapporteur spécial - C'est reparti...

M. Richard Cazenave - Pourquoi seriez-vous les seuls à donner des leçons ? Avec vous, dans une économie européenne florissante, l'aide publique au développement s'était cassé la figure jusqu'à 0,35 % du PNB !

Certes, les bons résultats sont obtenus cette année en partie grâce à l'annulation de la dette. Certains semblent considérer qu'il ne s'agit pas vraiment d'une aide, mais pourquoi n'y ont-ils pas recouru autrefois ? Les gouvernements des pays concernés sont heureux que par ces annulations, nous

leur donnions les moyens de prendre de nouvelles mesures dans le domaine social et de soutenir des projets de développement local.

C'est donc avec enthousiasme que le groupe UMP votera ce budget, d'autant que sa reconfiguration dans le cadre de la LOLF élargit le champ d'investigation des parlementaires, ce qui renouvelle quelque peu l'intérêt de l'exercice budgétaire.

Il me semble toutefois que pour atteindre les objectifs de 0,5 % du PNB en 2007 et de 0,7 % en 2012, nous aurions besoin de davantage de prévisibilité. Sans doute ne vous sera-t-il pas possible, Madame la ministre, de nous donner un éclairage au-delà de 2006, mais il serait utile qu'un groupe de travail comportant des parlementaires se penche sur la programmation de la montée en puissance des autres instruments, bilatéraux et multilatéraux, de l'aide au développement. Cela nous éviterait d'être confrontés dans l'avenir à des sauts qualitatifs brutaux.

M. Jean-Louis Dumont - J'ai apprécié la capacité d'analyse et de proposition de nos deux rapporteurs, chacun dans son rôle. Voilà qui montre la bonne santé démocratique de nos commissions.

Je partage ce qu'a dit M. Emmanuelli sur le PNUD. Nous avons été nombreux ces dernières années à nous inquiéter du manque de crédits et de l'absence de la France dans cet organisme, qui appelle souvent au secours. Son document annuel, qui mériterait d'être mieux connu, permet de bien mesurer l'évolution et l'efficacité des crédits affectés aux grandes politiques humanitaires de solidarité et leurs effets sur les conditions de vie dans les pays en développement.

Il est vrai que les collectivités locales se sont engagées depuis longtemps dans la coopération décentralisée, qui permet aussi de faire mieux comprendre par la population la nécessité de la solidarité. Cette nouvelle vision est souvent plus efficace que les grandes opérations menées par l'Etat et on peut donc s'étonner des critiques portées par les chambres régionales des comptes. Nous devons être attentifs à cette dérive de contrôleurs qui refusent d'être eux-mêmes contrôlés et qui se permettent de plus en plus souvent de porter un jugement sur l'opportunité des politiques menées.

Je souhaiterais par ailleurs savoir, Madame la ministre, où en sont les changements annoncés pour l'AFD : le conseil de surveillance, auquel je participe en tant que suppléant, prévu la semaine dernière a été reporté à demain. Je suis en outre frappé par le rôle que jouent habituellement les tutelles sur les décisions que prend ce conseil, comme si l'essentiel était la logique administrative qui n'est pourtant pas vraiment gage d'efficacité et de rapidité de réaction. Certes, l'AFD est capable de se mobiliser et ses capacités ont

évolué ces dernières années, mais il y a encore trop de freins à son action. Il faut espérer que la LOLF permettra d'être plus efficace.

J'avais l'an dernier posé des questions à la suite des grands incendies en Nouvelle-Calédonie. Je comprends mieux, après ce qu'a dit M. Cazenave, pourquoi je n'ai jamais eu de réponse...

M. Richard Cazenave - Ça n'a rien à voir ! Vous ne supportez pas la critique !

M. Jean-Louis Dumont - Nous avons constaté que les secours locaux disposaient de peu de matériel et la solidarité n'a pas pu jouer, dans la mesure où l'Australie était également frappée. Je souhaite donc savoir si des mesures ont été prises à la suite de ces événements.

S'agissant de l'Afrique noire, j'ai été frappé par l'indifférence avec laquelle a été accueillie l'invasion de criquets, qui aura aussi des conséquences sur les récoltes suivantes.

De façon générale, si ce budget évolue de façon satisfaisante, il faudra mesurer en fin d'année la mobilisation réelle des crédits et la qualité des interventions. L'annulation de la dette fait l'objet de certaines critiques, y compris au sein des pays bénéficiaires, car elle fait que les crédits prévus dans le cadre de l'aide au développement ne sont plus affectés.

Il semble encore trop souvent que la vision des ONG impliquées directement sur le terrain diffère de celle de l'Etat. Sans doute faudrait-il se doter d'une capacité d'évaluation de l'efficacité de l'aide au développement afin de voir où les crédits sont les plus utiles.

Enfin, je regrette que certains projets éligibles aux aides, notamment relatifs à l'eau et à l'assainissement, cheminent avec trop de lenteur, alors que nous disposons, en particulier en Lorraine, de compétences en ingénierie pour les mener à bien.

Mme la Ministre déléguée - M. Emmanuelli a parlé d'échec du sommet de New York. Mais, alors que la France plaide depuis très longtemps, dans l'indifférence générale, en faveur de l'aide au développement et de l'Afrique, ces dernières ont enfin été mises au cœur de l'agenda international et 80 % de la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement concernent l'aide au développement. Si on met les choses en perspective, on s'aperçoit donc que nous sommes enfin parvenus à intéresser la communauté internationale à ces problèmes, ce qui est une bonne chose.

Je partage par ailleurs votre sentiment : on ne lutte pas contre l'immigration clandestine à coups de mitraillette et de mesures répressives. Le

discours permanent du Président de la République est qu'il faut agir sur les pays sources et donc aider le Sud à se développer.

Vous m'avez invitée à être ferme dans mon rôle de chef de file de l'aide au développement dans le cadre de la réforme décidée avant que je prenne mes fonctions et qu'il me revient de mettre en œuvre. Vous connaissez ma ténacité et ma détermination et vous pouvez donc être assuré que je jouerai pleinement le rôle interministériel qui m'a été confié au sein de la Conférence stratégique d'orientation et de programmation, où l'ensemble des ministres décide des politiques qui sont ensuite déclinées en projets par l'AFD.

Vous m'interrogez sur l'annulation de la dette irakienne. Pour qu'elle ne perturbe pas la lisibilité de l'aide publique au développement, nous utilisons la facilité prévue par l'accord du Club de Paris en ventilant l'impact de cette créance de 5 milliards – dont la moitié en majorations de retard – sur la période 2005 à 2008. Les montants prévus sont de 510 millions pour 2005, 200 millions pour 2006, 550 millions pour 2007 et 570 millions pour 2008, les estimations pour ces deux dernières années pouvant être modifiées en fonction du taux de change et de la mise en œuvre de l'accord. Il est possible que d'autres pays veuillent procéder comme nous. En tous cas, cette dette militaire n'a pas de lien direct avec l'aide publique au développement.

Pour ce qui est de la taxe sur les billets d'avion, nous aurons une réunion fin février ou début mars pour fixer les modalités de son entrée en vigueur, à laquelle nous souhaitons procéder dès 2006. Le niveau de cette taxe est modeste, de quelques euros sur les vols intra-européens et quelques euros supplémentaires pour la classe affaires. Selon nos hypothèses, pour la France seule, son produit en année pleine pourrait atteindre 200 millions d'euros. Nous poursuivons nos efforts pour mobiliser de nombreux autres Etats, et si nous y parvenons, ce produit pourrait atteindre 10 milliards de dollars par an. Il est urgent de trouver des sources innovantes pour financer le développement, les besoins étant estimés, selon tous les experts, à 50 milliards de dollars supplémentaires par an, dont 25 milliards pour l'Afrique. Les annulations de dette pour les pays les plus pauvres ne représentant que 1,5 milliard par an, on mesure l'effort à faire. Une taxe sur les billets d'avion est particulièrement intéressante : le transport aérien augmente de 5 % par an, et ces quelques euros, comparés aux taxes d'aéroport et aux taxes pour la sécurité, n'auront aucun impact sur le trafic ni sur la concurrence. En revanche, c'est là une façon simple sur le plan technique de mobiliser des ressources importantes, stables et prévisibles. Nous souhaitons les affecter aux actions pour la santé et à la lutte contre les pandémies, notamment en Afrique, et l'on sait combien la prise en charge des traitements contre le sida nécessite une telle stabilité.

M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères – Si tous les pays au monde suivent l'exemple de la France, quel sera le produit global de cette taxe ?

Mme la Ministre déléguée - Le minimum estimé est de 10 milliards de dollars.

M. le Rapporteur spécial – Avec les Etats-Unis ?

Mme la Ministre déléguée – En fait nous proposons un système extrêmement souple. Si certains Etats ne veulent pas nous suivre, et on peut penser que les autorités américaines auraient du mal à le faire, nous envisageons également la possibilité d'une taxe volontaire. Les compagnies aériennes, y compris aux Etats-Unis, pourraient proposer aux passagers de contribuer ou non pour une somme modique à de grandes causes, comme la lutte contre les pandémies en Afrique. Compte tenu de ce qu'est le *charity business* aux Etats-Unis, ce serait certainement productif.

M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères - Je retiens donc la somme de 10 milliards face à 50 milliards de besoin.

Mme la Ministre déléguée - Ces 10 milliards sont une évaluation.

En ce qui concerne le rôle de l'AFD, Monsieur Godfrain, vous connaissez les principes de la réforme. Le ministère définit et pilote des politiques, l'AFD est l'opérateur qui monte les projets. Comme toute réforme, elle se passera bien si l'on s'en donne les moyens. En tant que titulaire d'un autre ministère, j'ai déjà exercé pendant trois ans la tutelle sur l'AFD et tout se passait bien. J'ai la ferme volonté de continuer à exercer cette tutelle avec la même vigilance afin que les politiques décidées soient mises en œuvre sur le terrain le plus correctement possible. Au cours des quatre derniers mois, sur des cas précis, je n'ai pas constaté de problème particulier.

M. Michel Bouvard - Nous avons confiance en votre fermeté. Mais la mission d'information sur la LOLF avait recommandé que l'on donne à l'AFD le statut d'opérateur public au sens de la LOLF. Cela aurait évidemment amélioré les possibilités de contrôle du Parlement sur les effectifs de l'AFD, ses moyens et leur mise en œuvre. La Cour des comptes fait la même observation dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2004. Nous aimerions une réponse positive du Gouvernement sur ce point, l'AFD ayant tous les caractères d'un opérateur public au sens de la LOLF. Lui en reconnaître le statut améliorerait la transparence et permettrait au Parlement de soutenir le Gouvernement dans sa fermeté.

Mme la Ministre déléguée – En effet, il y a eu débat sur ce point. L'AFD, opérateur pivot de l'aide publique au développement, n'est pas un

opérateur public si l'on s'en tient aux critères de la réforme budgétaire. Un tel opérateur doit en effet exécuter une politique de l'Etat contrôlée par l'Etat, financée par lui au moyen d'une subvention ou d'une taxe et avoir vocation à participer à une première étape de consolidation comptable auprès de l'Etat. Ce n'est pas le cas de l'AFD ni de la majorité des EPIC. L'AFD est aussi un établissement financier et, de ce fait, n'entre pas dans le périmètre des administrations publiques.

M. le Rapporteur spécial – J'ai cru comprendre qu'il y avait un autre argument aux yeux de la direction du Trésor : l'AFD est endettée, et l'on préfère que sa dette ne vienne pas grossir celle de l'Etat...

M. Michel Bouvard - M. Emmanuelli invoque là une raison certainement profonde. Nous poursuivrons ce débat, étant donné la position de la Cour des comptes.

Mme la Ministre déléguée - M. Godfrain m'a également interrogée sur le cycle de Doha et notamment sur le coton. Nous sommes mobilisés pour rappeler en permanence qu'il s'agit d'un cycle de développement et pour consolider le traitement de préférence commerciale des pays les moins avancés. En ce qui concerne précisément le coton, les producteurs africains n'obtiennent pas une juste rémunération à cause des subventions à l'exportation que perçoivent les agriculteurs américains. Tant qu'il en sera ainsi, nous ne pourrons guère avancer. Mais nous nous efforçons de soutenir la filière et nous aurons une réunion à ce sujet à Bruxelles le 23 novembre, ainsi qu'un séminaire à Dakar les 24 et 25 novembre. Je peux déjà faire état de quatre avancées. D'abord, nous plaçons pour la mise en place, dans ce secteur, de la facilité de choc exogène du FMI, qui s'élève à 600 millions de dollars par an. En second lieu, la France mène des travaux sur le lissage des variations des prix du coton – ce sera l'objet du séminaire de Dakar. Ensuite, nous mobilisons des financements pour cette filière par l'intermédiaire de l'AFD, avec déjà 100 millions d'euros d'engagement dans les pays de la zone Franc. L'Union européenne soutient également financièrement les actions pour améliorer la qualité et la productivité. Enfin, dans le cadre des négociations de l'OMC, nous soutenons bien sûr l'ensemble des pays producteurs dans leurs efforts pour améliorer leur situation.

S'agissant de l'épargne des migrants, Monsieur Godfrain, votre proposition n'est nullement tombée dans l'oubli. Au contraire, elle est tout à fait séduisante, et nous y travaillons dans le cadre du co-développement qui intéresse de plus en plus de nos partenaires européens. Mais telle qu'elle est rédigée, elle pose des problèmes techniques. En particulier, passer par des structures essentiellement étatiques pourrait décourager les migrants. Il faudrait que d'autres établissements, notamment le Crédit mutuel, et peut-être le Crédit

coopératif, s'y intéressent. Nous sommes prêts à en discuter de nouveau avec vous.

Vous vous êtes également intéressé, ainsi que M. Dumont, à la coopération décentralisée. C'est un volet essentiel de l'aide publique au développement et dans le document cadre de partenariat, qui est le nouvel instrument de la coopération, je souhaite que l'on ne se limite pas à l'aide bilatérale ou multilatérale, mais que l'on inclue l'aide privée et toute la coopération décentralisée. En mutualisant les efforts, nous ne pourrions qu'être plus efficaces. Il se posait un problème d'insécurité juridique pour les collectivités locales qui mènent de telles opérations. Le Sénat a adopté le 27 octobre dernier en première lecture une proposition qui règle le problème et que vous aurez à examiner.

Le Golfe de Guinée est une zone particulièrement importante pour la France. Elle comporte des pays anglophones aussi bien que francophones et nous n'y menons pas une politique unique.

Nous sommes très présents dans les pays francophones, comme le Cameroun – j'en profite pour saluer moi aussi nos amis qui sont ici. Mais notre aide monte aussi en puissance dans les pays anglophones comme le Ghana. Le point commun entre ces pays est souvent leurs ressources pétrolières. Nous faisons tout notre possible pour favoriser la politique de transparence, dans le cadre de l'initiative de transparence des industries extractives : le Gabon, le Nigeria et le Congo y ont adhéré.

M. Cazenave a évoqué les efforts à accomplir en matière de prévisibilité de l'aide. J'ai mis en place un groupe de travail interministériel, afin que nos engagements puissent être programmés sur plusieurs années, et je vous tiendrai naturellement informés de ses réflexions. Quant aux annulations de dettes, elle sont par nature imprévisibles puisqu'elles dépendent des progrès des discussions des pays concernés avec le FMI et du rythme de leurs réformes.

Monsieur Dumont, le projet de décret sur le nouveau statut de l'AFD est en cours d'examen au Conseil d'Etat. La réunion du Conseil de surveillance a été reportée pour attendre son avis, et il n'y a pas d'autre interprétation à en tirer. Quant aux ONG, je suis consciente du rôle essentiel qu'elles jouent dans notre dispositif de coopération. L'aide qui passe par elles est intégrée dans nos documents cadres de partenariat. Vous savez que 80% des aides doivent être concentrées sur trois grands secteurs, et les premiers documents cadres de partenariat, qui sont presque prêts, désignent quasiment tous l'eau et l'assainissement comme un secteur prioritaire. L'eau est en effet au centre de toute politique de santé et d'éducation.

Mme Henriette Martinez – L'engagement financier de la France est capital, et conforme aux objectifs du Président de la République, mais

l'efficacité de notre aide publique au développement dépend également de la cohérence du dispositif. Vous avez souligné l'importance des documents cadres de partenariat. En matière de santé, il est primordial qu'ils relaient les priorités du Gouvernement. Ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, seul le Niger, dans toute l'Afrique de l'Ouest, a retenu la santé comme priorité. Il est vrai qu'il détient de tristes records en matière de fécondité et de pauvreté. Le Niger a été l'objet d'un programme de santé novateur qui fait référence désormais dans le monde entier, financé par la France et mis en œuvre par des praticiens tunisiens. Sa réussite est avérée et le Niger l'a généralisé. Sommes-nous assurés que les 15 millions que nous investissons dans le programme de santé nigérien, auxquels s'ajoutent 27 millions de dollars de la Banque mondiale, seront utilisés de façon optimale pour la population ? Il faut, par exemple, donner la priorité aux ressources humaines plutôt qu'au béton, même si l'engagement du président nigérien de construire mille centres de santé devait en souffrir. La France a-t-elle les moyens de poser cette exigence ?

Toujours en matière de santé, si nous sommes assurés que nos engagements envers le Fonds mondial de lutte contre le sida seront tenus, il faut veiller à ce qu'ils ne représentent pas l'intégralité de notre effort. Déjà deux tiers de nos crédits sont absorbés par le sida ! Les 50 millions prévus par an pour les autres maladies seront-ils bien dégagés ? Seule l'amélioration de la santé détournera les forces vives de l'Afrique subsaharienne de l'objectif de venir coûte que coûte en Europe. La pandémie du sida est certes un drame, mais il ne faut pas lui donner une priorité absolue sur toutes les autres maladies. En Afrique subsaharienne, la rougeole tue chaque année autant d'enfants que le sida. La différence est qu'un vaccin existe, qui coûte 80 centimes d'euro. Il faudrait moins de 250 000 euros par an pour vacciner les enfants : c'est bien peu, en comparaison des 300 millions du sida ! Et le paludisme tue à lui seul un million d'enfants africains chaque année. Il ne faut pas oublier ces fléaux et je vous remercie des préoccupations que vous exprimez en matière de santé.

Mme Gabrielle Louis-Carabin – Vous vous êtes rendu compte, Madame la ministre, en vous rendant à Haïti, de l'extrême pauvreté et de l'instabilité politique du pays. L'immigration constitue l'unique espoir des Haïtiens, qui partent pour la Guyane, la Martinique, la Guadeloupe ou l'Amérique. La solidarité est donc essentielle. Une impulsion nouvelle doit être donnée pour la reconstruction du pays. Pour réduire l'immigration, il faut soutenir des projets concrets et cohérents de développement durable. Des fonds européens viennent d'être débloqués pour soutenir l'effort de démocratisation mené par le gouvernement haïtien ; je pense d'ailleurs que les élections se dérouleront dans de bonnes conditions. Pouvez-vous nous donner des précisions sur l'aide française à Haïti ? C'est une question vitale pour nos régions.

Mme la Ministre - Les problèmes de santé sont essentiels en Afrique. Vous savez que 80 % de notre aide au développement sont concentrés sur trois secteurs prioritaires. Lorsqu'un pays choisit de ne pas retenir la santé parmi eux, il reste encore 20 % qui peuvent lui être consacrés. Vous avez évoqué le partenariat exemplaire que nous avons institué au Niger avec la Tunisie. Je me suis rendue au Niger en septembre, et j'ai mesuré les problèmes structurels qu'il connaît, notamment en matière de reproduction et de malnutrition. Le Niger détient le record du monde de la démographie : les femmes y ont en moyenne huit enfants et les problèmes de malnutrition infantile sont structurels plutôt que dus à une crise alimentaire. Sur mille enfants de moins de 5 ans, trois cents meurent chaque année de malnutrition.

Je ne crois pas qu'il y ait une telle volonté de « faire du béton ». Les centres de santé sont assez bien répartis sur le territoire. C'est de ressources humaines qu'ils manquent, de médecins et d'infirmiers, qui sont essentiels pour prendre les patientes en charge et les éduquer à la nutrition. Notre volonté d'agir en la matière est partagée par les autorités nigériennes. J'ajoute que, les jeux de la francophonie se tenant en décembre à Niamey, nous réfléchissons à faire un geste supplémentaire de solidarité francophone dans le domaine de la santé.

Nous avons doublé notre contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, ce qui fait de nous le premier contributeur, mais je vous rappelle que la tuberculose et le paludisme, font également des ravages en Afrique. Sans nous lancer dans une compétition sur l'ampleur de l'hécatombe, je souligne que le sida tue trois millions de personnes par an dans le monde, dix mille par jour. Les personnes touchées sont condamnées. Le sida touche en priorité les 14-49 ans, soit la population qui crée la valeur ajoutée et participe au développement du pays, et il représente une véritable pandémie en Afrique, avec une croissance qui ruine toute politique de développement. Mais les aides du Fonds mondial ne sont pas entièrement déséquilibrées en faveur du sida. Nous faisons également des efforts dans d'autres cadres. Ainsi, nous participons à l'initiative qu'a lancée l'OMS sur la rougeole en Afrique et contribuons pour 15 millions au GAVI, l'alliance mondiale pour la vaccination. Dans le cadre du financement innovant du développement, nous sommes associés aux facilités financières internationales accordées pour les vaccins – entre 80 et 100 millions par an seront consacrés à la vaccination.

J'étais à Haïti il y a quelques semaines. La coopération, qui avait été mise en sommeil en 2001, a été reprise en 2004. En Haïti comme ailleurs, nous donnons la priorité à l'Etat de droit, à la bonne gouvernance et à la sécurité, et donc au maintien de l'ordre, et notre effort de coopération ne se relâche pas. Ainsi, dix millions sont versés au titre du ministère des affaires étrangères par le biais de trois fonds de solidarité qui concernent l'aide

éducative, l'aide alimentaire et l'aide budgétaire. A cela s'ajoutent dix millions de l'AFD au titre de la santé, de la lutte contre le sida, de l'adduction d'eau et d'électricité et de l'assainissement. Enfin, la coopération régionale s'exerce à partir des départements français des Amériques, et quatorze projets sont en cours, qui relèvent du fonds de coopération régionale. Je mentionnerai en particulier les relations entre les administrations haïtiennes concernées et le CHU de Fort-de-France, l'Institut Pasteur de Guyane en matière de paludisme, ainsi que les accords passés entre l'Université d'Antilles-Guyane et celle d'Haïti. J'espère bien sûr que la coopération se renforcera encore entre la France et Haïti, et surtout qu'Haïti retrouvera un climat de sérénité après les élections prévues le 27 décembre et l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement en février prochain. Comme vous l'avez souligné, l'Union européenne a débloqué 72 millions en faveur d'Haïti, dont 10 millions d'aide budgétaire, et nous mobilisons la communauté internationale en faveur de ce pays dans toutes les instances appropriées.

J'ai noté, au cours de ma visite aux Antilles, que l'immigration clandestine, qui affecte au premier chef la Guadeloupe, ne provient pas de l'ensemble du territoire d'Haïti mais principalement de la région des Nippes. Nous élaborons donc avec les autorités haïtiennes un projet de coopération ciblé vers cette région, afin de dissuader les départs. Je souhaite d'ailleurs procéder de même avec les autres régions de départ de l'immigration clandestine – Anjouan, aux Comores, par exemple, pour ce qui concerne l'immigration clandestine vers Mayotte –, car l'on traitera plus efficacement le problème en le prenant à la source.

M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères – Je vous remercie, Madame la ministre, de vos réponses précises. Nous allons prendre congé de vous, mais j'invite les membres des deux commissions à rester pour voter sur les crédits que vous nous avez présentés.

* *
*

Mercredi 16 novembre 2005

Présidence de M. Michel Bouvard, vice-président

Après la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel du mardi 16 novembre 2005), la Commission des finances a examiné les crédits de la mission « **Aide publique au développement** » et du **compte spécial : Prêts à des États étrangers**.

M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial, a invité la Commission à ne pas voter ces crédits. Celle-ci ne l'a pas suivi et a *adopté* les crédits de la mission « **Aide publique au développement** » et du compte spécial « *Prêts à des États étrangers* ».

* *
*

Mercredi 16 novembre 2005

*Présidence de M. Michel Bouvard, vice-président,
puis de M. Pierre Méhaignerie, président*

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan a achevé, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, l'examen des articles de la **seconde partie du projet de loi de finances pour 2006** (n° 2540).

Avant l'article 52 :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination présenté par M. Michel Bouvard, tendant à compléter l'intitulé du titre premier de la seconde partie.

Article 52 : Crédit du budget général :

La Commission a *adopté* l'article 52 sans modification.

Article 53 : Crédit des budgets annexes :

La Commission a *adopté* l'article 53 sans modification.

Article 54 : Crédit des comptes spéciaux :

La Commission a *adopté* l'article 54 sans modification.

Avant l'article 55 :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination présenté par M. Michel Bouvard, tendant à supprimer la division et l'intitulé « II. Autorisations d'emploi ».

Article 55 : Plafonds des autorisations d'emplois :

La Commission a *adopté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard a indiqué que cette suppression est la conséquence nécessaire de l'adoption par la Commission lors de sa réunion du 8 novembre d'un amendement ayant déplacé au sein du projet de loi de finances la disposition relative aux plafonds des autorisations d'emplois.

Article 56 : Autorisations de découvert :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le Rapporteur général, puis l'article 56 ainsi modifié.

Avant l'article 57 :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination présenté par M. Michel Bouvard, tendant à supprimer la division et l'intitulé « IV. Dispositions diverses ».

Article 57 : *Majoration des plafonds des reports de crédits de paiement :*

La Commission a *adopté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard a indiqué que cette suppression est la conséquence nécessaire de l'adoption par la Commission lors de sa réunion du 8 novembre d'un amendement ayant déplacé au sein du projet de loi de finances la disposition relative à la majoration des plafonds des reports de crédits de paiement.

*

La Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi de finances pour 2006 ainsi modifié.

*

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné les amendements aux **articles non rattachés du projet de loi de finances pour 2006** (n° 2540).

Article 58 : *Instauration d'un droit à restitution des impositions en fonction du revenu :*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels ou de précision n^{os} II-550, II-551, II-552 et II-553 présentés par M. Gilles Carrez.

La Commission a examiné l'amendement n° II-336 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à inclure les prestations familiales dans le revenu pris en compte au titre du plafonnement des impôts prévu par l'article 58.

M. Augustin Bonrepaux n'a vu aucune raison de ne pas prendre en compte les prestations familiales au titre du « bouclier fiscal » dans le revenu comparé à l'imposition du contribuable.

M. Charles de Courson a exprimé son désaccord avec cet amendement, qui ne fait que poser une nouvelle fois les termes d'un débat récurrent sur la fiscalisation des prestations familiales. Le dépôt de cet amendement s'inscrit d'ailleurs dans l'approche traditionnelle des prestations familiales développée par le parti socialiste. Sous la précédente législature, il

avait été décidé de fiscaliser les prestations familiales, mais le groupe socialiste avait dû reculer sous la pression de ses alliés communistes et de l'opposition de l'époque. L'amendement n° II-336 n'a de sens que si les prestations familiales sont imposables ; comme ce n'est pas le cas, le dispositif proposé ne s'insère dans aucune démarche d'ensemble cohérente.

M. Marc Laffineur a estimé que cet amendement met en évidence l'absence de politique familiale du parti socialiste. Au contraire, la majorité actuelle soutient la famille.

Le **Rapporteur général** a fait valoir que le dispositif de plafonnement proposé par l'article 58 ne concerne pas la cotisation sociale généralisée (CSG) au motif qu'elle constitue un élément des finances sociales. Il est donc cohérent de ne pas inclure les prestations familiales dans le revenu pris en compte pour l'application du plafonnement.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° II-336.

La Commission a ensuite examiné en discussion commune les amendements n°s II-342, II-343 et II-344, présentés par M. Augustin Bonrepaux, tendant à plafonner le droit à restitution défini par l'article 58 à, respectivement, une, deux ou trois fois le montant mensuel brut du SMIC.

M. Augustin Bonrepaux a souligné que ces amendements visent à introduire un « plafonnement moral » à l'avantage tiré du droit à restitution prévu par l'article 58. Il est anormal de plafonner l'impôt au-delà d'une certaine fraction du revenu du contribuable : dans ce système, les contribuables dont les revenus sont les plus élevés bénéficieront le plus de la minoration de l'impôt que souhaite instaurer la majorité. Dès lors que l'impôt que la majorité souhaite voir restitué dépasse une, deux ou trois fois le SMIC, on doit considérer que le contribuable est suffisamment riche pour acquitter sa dette fiscale.

Le **Rapporteur général** a rappelé que l'article 58 tend à plafonner à 60% du revenu le montant total des impositions dues au titre de l'impôt sur le revenu, de l'ISF et des impositions locales (taxes foncières et taxe d'habitation) afférentes à l'habitation principale du contribuable, ce qui est légitime au regard du poids des prélèvements obligatoires en France. D'autres pays européens ont adopté un plafonnement en fonction du revenu, souvent d'ailleurs au même taux de 60%. Cet amendement n'a donc pas lieu d'être.

La Commission a *repoussé* les amendements n°s II-342, II-343 et II-344.

La Commission a examiné l'amendement n° II-345 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à instaurer un barème de cotisation minimale pour l'impôt de solidarité sur la fortune.

M. Augustin Bonrepaux a estimé légitime d'instaurer une cotisation minimale d'ISF.

M. Hervé Mariton a jugé que cet amendement n'est pas en cohérence avec les calculs présentés en séance publique par M. Didier Migaud, relatifs au montant d'ISF dû dans les premières tranches du barème de cet impôt.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° II-345.

La Commission a examiné l'amendement n° II-463, présenté par M. Hervé Mariton, tendant à prévoir la transmission par les services fiscaux aux collectivités territoriales du montant des dégrèvements dont bénéficient, pour chaque impôt, les contribuables de ces collectivités.

M. Hervé Mariton a estimé préjudiciable à l'exercice responsable des compétences fiscales la méconnaissance, par les collectivités territoriales, de la part du produit des impositions locales qui est prise en charge par l'État. De nombreux membres de la Commission, notamment le Président Pierre Méhaignerie, ont insisté sur ce problème depuis plusieurs années. Il convient de remédier à ce défaut de transparence et d'assurer l'information des assemblées délibérantes sur l'effort de l'État et du contribuable national pour alléger la pression fiscale sur le contribuable local.

M. Hervé Novelli a estimé que cet amendement s'apparente à de l'inquisition et risque d'engager une démarche très critiquable, les informations communiquées par les services fiscaux aux assemblées délibérantes se retrouvant bientôt sur la place publique.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a regretté que les exécutifs locaux et les assemblées délibérantes n'aient aucune idée de la répartition effective de la charge fiscale entre le contribuable local et l'État, le produit voté leur étant assuré en tout état de cause. Dans une ville moyenne, par exemple, 25% des contribuables peuvent être totalement exonérés de taxe d'habitation, 25% la payer intégralement et 50% bénéficier d'un dégrèvement partiel. Cependant, le maire ne connaîtra pas les montants effectivement supportés par ses administrés ou pris en charge par l'État. En fait, seul le contribuable connaît, par sa feuille d'imposition, le montant des dégrèvements dont il bénéficie. Un tel système n'est pas sain.

L'amendement n° II-463 vise la transmission d'une information globale, et non individuelle, afin de favoriser la prise de conscience des élus locaux. Il faut éviter de céder à la démagogie en ce qui concerne les collectivités locales, en faisant croire, par exemple, que l'État se désengage. Il faut, au contraire, souligner l'ampleur de l'effort assumé par l'État en direction des collectivités locales. Bien peu d'élus locaux savent, par exemple, que l'État

supportera 3 milliards d'euros de charge supplémentaire en 2006 et 2007 au titre du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des investissements nouveaux. Si l'État avait dirigé cette même somme vers la DGF, cette dotation aurait augmenté de 8% et les élus locaux l'auraient vu dans leur budget. L'amendement n° II-463 vise à faire prendre conscience aux collectivités locales de l'effort assumé par l'État pour alléger la fiscalité locale.

M. Charles de Courson a approuvé la démarche de cet amendement, dès lors qu'elle s'attache à la transmission aux collectivités locales d'une information globale et non individuelle. Dès aujourd'hui, tout maire peut recevoir, s'il le demande, un état détaillé récapitulatif, outre les bases, les différents facteurs d'exonérations et de dégrèvements. Il conviendrait cependant d'élargir le champ de cet amendement aux différentes compensations d'exonérations de fiscalité locale, car les dégrèvements proprement dits ne représentent plus qu'une faible fraction des dispositifs permettant d'alléger la fiscalité locale.

M. Jean-Jacques Descamps a rappelé que, Rapporteur spécial sur les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements », il a évoqué dans son rapport spécial la communication aux collectivités locales d'une information globale relative aux dégrèvements et exonérations et qu'il convient donc d'approuver cet amendement.

M. Jean-Pierre Gorges a déclaré comprendre les réticences exprimées par M. Hervé Novelli. La rédaction de l'amendement peut laisser croire que les services fiscaux aient à communiquer aux collectivités locales une liste nominative de contribuables dégrévés, assortie des montants correspondants. L'obligation de communiquer ne peut être acceptée que si cette ambiguïté est levée.

M. Georges Ginesta a jugé que ce processus d'information, anodin lors de sa mise en place, pourrait rapidement devenir inquisitorial. Les informations concernées sont très sensibles, surtout si elles sont individuelles. On ne peut pas exclure que la presse s'empare de ces sujets, ce qui serait très préjudiciable.

M. Augustin Bonrepaux a demandé que la transparence fiscale prônée par cet amendement et, apparemment, soutenue par la majorité, soit de mise dans tous les domaines : pourquoi ne pas l'appliquer à la réforme de la taxe professionnelle et exiger, dès lors, que les collectivités territoriales connaissent précisément les entreprises plafonnées ? Pourquoi ne pas l'appliquer à la mise en œuvre du « bouclier fiscal » et exiger que les collectivités territoriales connaissent les contribuables qui ne paieront plus d'impôt grâce à ce dispositif ? La transparence ne doit pas s'arrêter en chemin. Elle est préférable au développement du soupçon.

M. Marc Laffineur a vu dans cet amendement un premier pas sur une pente dangereuse. Dans les petites communes, l'anonymat prétendument garanti se révélerait illusoire. Établir ce document exigerait en outre une mobilisation administrative supplémentaire à l'heure où les fonctionnaires paraissent en nombre suffisant. Cet amendement n'est pas opportun.

M. Hervé Mariton a accueilli les observations formulées par M. Charles de Courson. La communication d'un « montant total » ne livrerait aucun élément individualisé par contribuable. Le document fourni aurait pour objet les relations entre l'État et les collectivités territoriales, non les relations entre les collectivités territoriales et les contribuables. Pour éviter toute équivoque, mieux vaut donc demander que l'État indique le montant « global » plutôt que le montant « total », non des simples « dégrèvements » mais de l'ensemble des « dégrèvements et compensations » dont chaque collectivité territoriale est le bénéficiaire final. Ces précisions apportées, l'amendement permettrait plus de transparence, conformément à l'esprit de la nouvelle loi organique. Il ne livrerait aucune information personnelle sur les contribuables pris individuellement.

Le **Rapporteur général** a souligné le grand intérêt d'un amendement qui propose de communiquer aux collectivités territoriales des documents simples à établir. Chaque équipe municipale connaîtrait la part de l'impôt local payé pour sa commune par le contribuable national. Au total, sur l'ensemble du territoire, cela représentera 12,7 milliards d'euros en 2006. Il faudrait adopter une vision plus large que les seuls dégrèvements. Les dégrèvements proprement dits sont imputés sur des impôts dont l'assiette demeure évolutive et pour lesquels le taux réel continue d'être effectivement pris en compte pour alléger la charge du contribuable. Tel est le cas des dégrèvements opérés au profit des bénéficiaires du RMI. D'autres dégrèvements s'effectuent cependant à taux gelé. Le plafonnement de la taxe d'habitation à 4,3% du revenu fiscal de référence est calculé sur la base des taux en vigueur en 2000. Si les collectivités territoriales perçoivent le produit voté, les contribuables sont dégrévés, mais seulement pour la part de la cotisation calculée au taux en vigueur en 2000 qui excède 4,3% de leur revenu. Il faudrait enfin prendre en compte les compensations comme l'ancienne compensation de la « part salaires » de la taxe professionnelle, qui a été incluse dans la dotation globale de fonctionnement. Le document envisagé devrait donc récapituler l'engagement total de l'État. Ces informations sont du reste déjà collectées et compilées, sous la forme des états 1259 et 1389, états dont l'intelligibilité est loin d'être immédiate.

Il serait préférable de reprendre l'amendement n° II-463 sous la forme d'un article additionnel après l'article 67, avec un champ plus général écartant définitivement tout spectre d'une liste nominative des contribuables.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a présenté un tableau montrant que la hausse des impôts locaux ne saurait être imputée à un quelconque désengagement de l'État. Ainsi, le rapport du sénateur Yves Fréville, paru en novembre 2003, indique que les collectivités locales percevaient en 2002 environ 13,5 milliards d'euros de taxe d'habitation, dont seulement 8,8 milliards étaient acquittés par les contribuables locaux, l'État prenant en charge la différence. En perpétuant les dégrèvements de taxe professionnelle pour investissements nouveaux dans le projet de loi de finances pour 2006, l'État accepte de prendre à sa charge de manière permanente 1,8 milliard d'euros d'impôts locaux par an. Il serait donc fallacieux de laisser entendre que l'État ne tiendrait pas ses engagements, alors qu'il prendra en charge un total de 9,3 milliards d'euros de taxe professionnelle en 2006.

Approuvant le Rapporteur général, **M. Hervé Mariton** a souligné que la connaissance globale du montant des exonérations, des dégrèvements et des compensations doit aller de pair avec la connaissance du montant de chacun d'entre eux en particulier.

M. Hervé Novelli a estimé que l'amendement n° II-463 présente des ambiguïtés. Sa rédaction ne doit laisser subsister aucun doute. Si la connaissance du montant global des exonérations, des dégrèvements et des compensations dans une collectivité territoriale est éminemment souhaitable, elle ne doit en aucun cas emporter une individualisation de ceux-ci par contribuable.

Le **Rapporteur général** a souhaité une nouvelle rédaction de l'amendement en vue de la discussion en séance publique.

M. Augustin Bonrepaux a jugé que la responsabilité de la prise en charge par l'Etat d'une part croissante des impôts locaux appartient à tous ceux qui n'ont pas entrepris les réformes nécessaires afin de rendre la fiscalité locale plus juste. Par exemple, en 1990 et depuis lors, ni la proposition d'asseoir la taxe d'habitation sur le revenu, ni la proposition de réviser les valeurs locatives n'ont pu aboutir.

M. Philippe Auberger a souligné le manque de courage de la majorité de l'époque.

M. Augustin Bonrepaux a répondu que, s'agissant de la taxe professionnelle, les collectivités territoriales n'ont pas demandé de dégrèvement au titre des investissements nouveaux. Est-on d'ailleurs en mesure d'affirmer si cet allègement a un effet sur l'emploi à la mesure de son coût pour les finances publiques ? Personne n'ayant eu le courage de réformer la fiscalité locale et l'Etat ne pouvant plus continuer à prendre à sa charge une part croissante d'impôts locaux, il reste la solution de faire payer les collectivités territoriales, alors même qu'elles font face aux transferts massifs de

compétences de l'acte II de la décentralisation. Dans les collectivités territoriales dont une part importante de bases relève d'entreprises dont la taxe professionnelle est plafonnée en fonction de la valeur ajoutée les ménages devront « payer la facture » de cette politique.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné que les parlementaires, et pas seulement le Gouvernement, n'ont parfois pas eu le courage de supporter l'impopularité de certaines réformes, notamment celle de la taxe d'habitation, dont le coût a finalement été pris en charge par l'Etat.

M. Philippe Auberger a rappelé que l'actuelle majorité, entre 1993 et 1997, avait remis en cause les allègements de taxe d'habitation décidés par la majorité précédente, laquelle, revenue aux affaires en 1997, s'est empressée de multiplier les allègements d'impôts locaux.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° II-463.

Après l'article 58 :

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que, la semaine dernière, la Commission a débattu de l'amendement présenté par le Gouvernement et du sous-amendement présenté par M. Victor Brial relatifs au déplafonnement des avantages fiscaux au titre des investissements dans les DOM-TOM ainsi que des amendements relatifs aux secteurs dits « sauvegardés ». Il importe que la Commission parvienne à dégager une vision globale sur la question du plafonnement des avantages fiscaux et, surtout, sur le champ des dérogations à celui-ci.

La Commission a examiné l'amendement n° II-548 présenté par le Président Pierre Méhaignerie, tendant à interdire aux contribuables imposés au taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu de bénéficier d'une réduction de plus de 50% du montant de l'impôt dû à raison des revenus excédant le seuil de la dernière tranche du barème.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a jugé que le nouveau barème de l'impôt sur le revenu satisfait aux exigences d'attractivité internationale, de simplification et de compétitivité pour l'emploi. De surcroît, la réforme est équitable puisqu'elle concernera, pour les trois quarts de son coût, les classes moyennes. Toutefois, un problème se pose à l'égard des contribuables qui se situent au-delà des 120.000 euros de revenus, pour lesquels la réforme engendrera un gain trop important. Il pourrait être judicieux de s'inspirer de la réforme adoptée par les Etats-Unis en 1969. Le secrétaire au Trésor de l'époque avait observé que 2% des contribuables ayant des revenus supérieurs à 200.000 dollars n'avaient pas payé d'impôt fédéral sur le revenu en 1966. Pour y remédier, un impôt minimal a été introduit à la fin de 1969, qui devint ensuite « l'imposition minimale alternative » (*Alternative Minimum Tax*). Un

tel dispositif garantit une imposition minimale de chaque contribuable. L'amendement n° II-548 s'inspire de ce système : pour les personnes imposées au-delà de la dernière tranche, il est en effet impératif que l'intégration de l'abattement de 20% dans le barème ne conduise pas à une absence totale de paiement de l'impôt sur le revenu.

M. Charles de Courson a relevé que l'intégration de l'abattement de 20% au sein du barème pose problème, non seulement au-delà des 120.000 euros de revenus, mais aussi pour les travailleurs indépendants qui ne sont pas adhérents d'un centre de gestion agréé (CGA) ou d'une association de gestion agréée (AGA). La réforme entraîne des effets injustes. Au total, 0,5% seulement des foyers fiscaux bénéficieront du quart des mesures fiscales proposées par le présent projet de loi de finances, réforme de la prime pour l'emploi comprise.

M. Hervé Mariton s'est inquiété des implications de l'amendement sur les principes mêmes du système fiscal français. Un tel dispositif de plafonnement des réductions d'impôt pour les hauts revenus, dès lors qu'il intégrerait les aménagements fiscaux au titre de la politique familiale, avec en particulier le quotient familial, participerait d'une très dangereuse assimilation des avantages fiscaux accordés aux familles, conformes à une tradition plongeant ses racines loin dans l'histoire, à ce que l'on appelle communément les « niches fiscales », c'est-à-dire les réductions d'impôt qui tendent à satisfaire d'autres besoins d'intérêt général plus ponctuels. Un précédent de cette nature constituerait une très nette et fâcheuse rupture avec la conception traditionnelle de la fiscalité française.

M. Philippe Auberger, après avoir remarqué que les mécanismes du quotient familial n'exercent manifestement pas leurs effets incitatifs les plus importants pour les foyers aisés qui peuvent faire face sans grande difficulté à leurs charges familiales, s'est déclaré très favorable à la démarche responsable et équitable suggérée par l'amendement. Cependant l'amendement tel qu'il est rédigé s'appliquerait dès 2006 à l'impôt dû sur les revenus 2005. En outre, ce sont précisément les plus hauts revenus qui jouent un rôle décisif dans le succès des investissements dans les DOM-TOM et des investissements dits « Malraux » relatifs à la conservation du patrimoine et issus de la loi n° 62-903 du 4 août 1962 sur les secteurs sauvegardés. Dans ce contexte, l'amendement ne pourrait rester sans impact sur les secteurs que ces deux dispositifs ont pour objet de soutenir.

M. Marc Laffineur, rappelant que les familles nombreuses induisent des charges très lourdes qu'il serait illégitime de négliger abruptement, s'est interrogé sur la compatibilité entre l'article 61, qui prévoit le plafonnement de certains avantages fiscaux à 8.000 euros, et l'amendement qui plafonne les réductions d'impôt au-delà de la dernière tranche d'imposition de

l'impôt sur le revenu. Les deux plafonds sont-ils cumulatifs ? Dans cette hypothèse, il est probable que l'un et l'autre tendent à se vider mutuellement de leur substance. En outre, l'amendement ne résout en rien, et d'ailleurs à bien des égards aggrave, la question du respect des engagements pris par la majorité à l'égard de l'outre-mer lors de l'adoption de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer dite « loi Girardin », en particulier celui de procéder à un bilan triennal de son impact socio-économique avant d'en réexaminer les dispositions fiscales.

M. Hervé Novelli s'est déclaré hostile à la philosophie même dont procède l'amendement. De nombreux avantages fiscaux ont été institués pour précisément permettre à des contribuables aisés de pallier l'impécuniosité de l'État dans la satisfaction de besoins d'intérêt général. C'est le cas du « dispositif Malraux », sans lequel nombre d'investissements importants jouant un rôle décisif dans la préservation et l'entretien de notre patrimoine national ne verraient jamais le jour. Or, seuls les ménages aux revenus élevés, voire très élevés, peuvent procéder à de tels investissements. Plafonner l'avantage fiscal dont ils bénéficient en contrepartie risque de les décourager de persévérer dans ces activités essentielles.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a remarqué que ce type de raisonnement tend à légitimer pour de nombreux contribuables très aisés le fait de ne pas acquitter d'impôt sur le revenu, grâce à de multiples réductions d'impôt, ce à quoi on ne saurait se résoudre.

M. Jean-Jacques Descamps a relevé la cohérence et l'équité de l'amendement proposé. Cependant, l'efficacité impose de supprimer, parallèlement à son adoption, le plafonnement à 8.000 euros que propose l'article 61. En effet la concomitance des deux plafonnements aboutirait à des situations absurdes. Par exemple, un contribuable percevant 100.000 euros de revenu ne pourrait déduire de son impôt, aux termes de l'amendement proposé, que 50% de l'impôt dû au titre de la partie de son revenu située dans la tranche maximale d'imposition (soit $50\% \times 40\% \times (100.000 - 65.000) = 7.000$ euros). Le montant maximal des réductions d'impôt dont il peut bénéficier serait ainsi, pour la tranche supérieure de ses revenus, de 7.000 euros. Or, si, parallèlement, l'ensemble de ses avantages fiscaux est plafonné à 8.000 euros, cela signifie-t-il concrètement qu'il ne pourrait plus déduire que 1.000 euros au titre de ses revenus supérieurs au seuil de la dernière tranche du barème ? La logique et l'efficacité imposent donc de procéder à deux ajustements concomitants à l'adoption de l'amendement : d'une part, supprimer l'article 61 et, par là même, le plafond de 8.000 euros et, d'autre part, afin de tenir compte des besoins liés aux investissements « Malraux » ou ultramarins, préférer un taux de plafonnement plus réaliste, par exemple à 70% de l'impôt dû au titre de la dernière tranche du barème.

M. Georges Ginesta s'est insurgé contre l'incapacité française à regarder de manière réaliste l'ampleur du déficit d'attractivité dont souffre le pays, non l'attractivité de la France pour les impécunieux mais bien celle pour les plus compétents et les plus travailleurs qui se voient opposer des obstacles considérables à la rémunération de leur activité. L'amendement proposé participe de cette méconnaissance des réalités de la concurrence mondiale.

M. Michel Bouvard a fait sien la philosophie de l'amendement présenté par le Président Pierre Méhaignerie. Il n'est pas acceptable que certaines personnes relevant des tranches supérieures de l'impôt sur le revenu puissent échapper à cette imposition. De telles situations n'existant dans aucun autre pays démocratique, on ne saurait affirmer que l'amendement pose un problème de compétitivité. En revanche, il convient de s'interroger sur la portée de l'article 61 en cas d'adoption de l'amendement. Cet article est inefficace, peu de niches sont plafonnées et les investissements outre-mer vont faire l'objet d'un aménagement, si bien que les flux d'investissement seront modifiés. Il existe un risque réel de déstabilisation des secteurs où l'investissement privé est indispensable en complément de l'investissement public. Il conviendrait en conséquence de supprimer l'article 61 au profit de cet amendement qui pose peu de problèmes, y compris s'agissant des investissements outre-mer : ne seraient concernés que les contribuables bénéficiant de déductions fiscales et disposant de revenus supérieurs à 65.500 euros.

M. Daniel Garrigue s'est étonné de la tournure du débat qui manifeste une priorité pour les vieilles pierres et pour certains investissements outre-mer qui s'assimilent parfois à de l'optimisation fiscale, même si le principe de l'investissement dans ces territoires doit être défendu. Les souscriptions dans les entreprises et le soutien à l'innovation sont délaissés. De plus, un problème de justice fiscale se pose. Dans le cas du dispositif « Malraux », il ne s'agit pas d'investissements désintéressés mais souvent à visée spéculative. Il n'y a aucune raison pour exonérer totalement d'impôt les contribuables qui bénéficient de cet avantage fiscal.

M. Augustin Bonrepaux a rappelé son amendement tendant à limiter la restitution d'imposition prévue par l'article 58 du projet de loi de finances. Or, l'amendement du Président Pierre Méhaignerie, en relevant le montant d'impôt sur le revenu des contribuables les plus fortunés, pourrait les faire basculer au-delà du seuil de 60% fixé à cet article, le « bouclier fiscal » annulant ainsi l'objectif recherché.

M. Victor Brial a rappelé que le dispositif d'investissement outre-mer est un outil efficace sans lequel, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, il n'y aurait plus d'emplois dans le secteur du bâtiment. La Commission est à l'origine de l'article 5 de la loi de

programme pour l'outre-mer (n° 2003-660 du 21 juillet 2003) relatif à l'évaluation des exonérations fiscales, qu'elle souhaitait annuelle et qui a été fixée tous les trois ans. Il convient d'attendre que ces trois ans soient écoulés et que la commission d'évaluation ait rendu ses conclusions avant d'envisager un plafonnement des réductions d'impôt au titre des investissements outre-mer.

Intervenant en application de l'article 38 du Règlement, **M. Bertho Audifax** a au préalable souhaité souligner que l'outre-mer est partie intégrante de la République française et qu'il convient donc d'être attentif aux mots employés. Il a ensuite rappelé que le plafonnement prévu à l'article 61 est de 15%. Selon l'administration fiscale aucun contribuable bénéficiaire du dispositif d'investissement outre-mer ne serait concerné. Ceci est peu crédible. Le seuil de 20% puis de 50% a été avancé. Il convient que les parlementaires d'outre-mer soient assurés qu'aucun contribuable bénéficiaire du dispositif précité ne sera effectivement visé par l'amendement.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué que son amendement équilibrerait les 200 millions de coût supplémentaire correspondant à la modification portant sur les premières tranches du barème de l'impôt sur le revenu. Il a ensuite rappelé avoir soutenu le dispositif initial de l'article 61 fixant un plafond de 15% du revenu pour les investissements outre-mer. Le revirement, à cet égard, mais aussi en ce qui concerne le dispositif « Malraux », pose un problème d'équilibre général de l'article. Si la Commission est prête à aller au-delà des 15% pour les DOM-TOM, il convient de garder à l'esprit que les déductions sur ces deux dispositifs peuvent atteindre des niveaux extrêmement élevés. S'agissant du dispositif « Malraux » il ne s'agit pas d'un don gratuit, mais d'un accroissement de patrimoine. Si le contribuable souhaite bénéficier des déductions, il doit néanmoins payer un minimum d'impôt sur le revenu.

M. Hervé Mariton a jugé l'argumentation du Président Pierre Méhaignerie convaincante, tout en déplorant l'absence totale d'évaluation sur cette question délicate. Chacun ignore aujourd'hui les effets du vote d'un tel dispositif. On peut supposer logiquement que son adoption devrait avoir pour pendant la remise en cause de l'article 61 dans son intégralité ainsi qu'une redéfinition de ce que l'on nomme le « bouclier fiscal ». En revanche, les discussions suscitées par cet amendement présentent un intérêt certain : la réponse à apporter à la question posée dépend du positionnement philosophique de chacun. Un dernier sujet mériterait une expertise beaucoup plus détaillée : l'absence de prise en compte du quotient familial. Cela pose un problème. Le quotient familial constitue un des éléments fondamentaux de la politique fiscale en France.

M. Yves Censi a jugé qu'une évaluation sérieuse du dispositif « Malraux » doit être réalisée. Il serait anormal que certains contribuables

parviennent grâce à ce dispositif à défiscaliser des sommes importantes dans des buts purement spéculatifs. Il faut par ailleurs remarquer que la loi « Malraux » a été adoptée dans un contexte particulier, celui d'une époque où les loyers bloqués de la loi 1948 trouvaient à s'appliquer. Aujourd'hui, le contexte a changé. Il conviendrait de remettre à plat l'ensemble du dispositif. Les difficultés d'évaluation sont sérieuses. Elles ne sont pas insurmontables. D'une manière générale, il convient d'éviter de se cantonner à des débats purement idéologiques.

S'agissant des dispositifs d'incitation en faveur des investissements outre-mer, la philosophie de l'amendement du Président Pierre Méhaignerie ne peut qu'être approuvée par l'ensemble des commissaires. En revanche, de nombreuses questions restent en suspens quant à sa mise en œuvre pratique. Un amendement aussi lourd de conséquences ne peut pas être adopté sans que chacun ait pleinement conscience de ses répercussions multiples. Il serait irresponsable de remettre en cause des dispositifs récents, notamment ceux mis en place par la « loi Girardin », alors même qu'aucune évaluation n'est aujourd'hui disponible. Il n'est pas juste de présenter systématiquement les investissements réalisés outre-mer comme de simples montages financiers ou comme des instruments exclusivement orientés vers l'évasion fiscale. Ces investissements correspondent à des projets économiques et permettent le développement des territoires considérés tout en soutenant l'emploi.

Le **Rapporteur général** a indiqué être en mesure, sur cette question difficile, de porter à la connaissance des commissaires un certain nombre d'informations tout à fait sûres et avérées, mais, sur d'autres points importants, ne pouvoir apporter, en l'état, des réponses précises aux questions soulevées. La réforme proposée dans le présent projet de loi de finances représente au total 4,6 milliards d'euros de baisses d'impôt. Cette somme se décompose de la façon suivante : 3,6 milliards d'euros seront affectés aux réductions d'impôt sur le revenu et 1 milliard d'euros vise à financer l'augmentation de la prime pour l'emploi. Cet effort très important est destiné à hauteur des trois quarts de son montant aux contribuables ayant des revenus faibles ou moyens, le dernier quart des sommes en jeu, soit 1 milliard d'euros, bénéficiant effectivement aux 100.000 ménages qui font partie des contribuables les plus aisés. Cela résulte d'un effet mécanique induit par la réforme telle qu'elle a été envisagée par le Gouvernement. Aujourd'hui, les foyers les plus aisés sont concernés par le plafonnement de l'abattement de 20% au-delà de 120.000 euros de revenus par conjoint s'agissant des revenus du travail. Étant donné que, dans la réforme proposée par le Gouvernement, la déduction de 20% se trouve réintégrée dans la baisse des taux du barème, de façon mécanique, une baisse de 1 milliard d'euros sera constatée au titre des impôts dus sur les revenus du travail des foyers fiscaux figurant parmi les plus aisés. Cette baisse de l'impôt sur le revenu vise notamment à maintenir

l'attractivité du territoire pour les contribuables bénéficiant des plus hauts revenus. Chacun est conscient de la nécessité de contenir le phénomène de délocalisations de nos talents à l'étranger. La mise en œuvre stricte de la réforme avec le recyclage dans le barème de l'abattement de 20% aurait conduit à fixer à 38,5% le taux applicable à la dernière tranche du barème. L'effet de gain pour les contribuables les plus aisés aurait donc dû être encore plus fort, si le Gouvernement n'avait pas choisi, pour corriger cet effet, de ramener ce taux à 40% pour la dernière tranche du barème. Outre la simplification qu'il apporte, ce taux présente l'avantage de se rapprocher du taux marginal en vigueur dans de nombreux pays européens.

A l'initiative du Président Pierre Méhaignerie, la Commission a déjà modifié la répartition des baisses d'impôt au bénéfice des contribuables disposant de revenus faibles ou moyens : 200 millions d'euros supplémentaires de baisses d'impôt sur le revenu devraient bénéficier aux contribuables dont les revenus sont imposés dans les premières tranches du barème et les revenus imposés dans les tranches les plus élevées verront diminuer de 20 millions d'euros l'effet favorable de la réforme de l'impôt sur le revenu.

L'amendement n° II-548 présenté par le Président Pierre Méhaignerie est « révolutionnaire » en ce qu'il vise, pour les contribuables les plus aisés, à ce qu'aucun dispositif fiscal, quel qu'il soit, ne puisse diminuer l'impôt dû de plus de la moitié de son montant, pour la partie des revenus correspondant à la tranche la plus élevée. Cette idée est séduisante. En l'état, il est néanmoins impossible de réaliser les simulations quant à ses conséquences. Si cet amendement est adopté, le dispositif qu'il propose se substituerait-il à la règle du plafonnement à 8.000 euros ? L'adoption de l'amendement s'apparenterait à un véritable « saut dans l'inconnu » dans la mesure où il s'avère impossible pour l'heure d'en évaluer les effets sur le quotient familial, les dispositifs encourageant l'épargne retraite ou l'assurance-vie. Il serait regrettable que la Commission légifère dans la précipitation. Par expérience, chacun sait combien l'adoption de mesures dans l'urgence donne souvent lieu à des erreurs ou à des aberrations dans la mise en œuvre concrète. Pour ces raisons, le Rapporteur général a émis un avis défavorable à l'amendement tout en reconnaissant que ce dernier a le mérite de poser le principe selon lequel, dans une démocratie, la justice veut que les personnes aux plus hauts revenus ne puissent pas s'exonérer du paiement de l'impôt.

S'agissant de l'outre-mer, les engagements pris dans la « loi Girardin » de juillet 2003 restent d'actualité : aucun dispositif adopté dans cette loi de programmation ne sera remis en cause.

En définitive, il importe que le Gouvernement puisse réexaminer et améliorer l'ensemble du dispositif fiscal qu'il propose, en fonction de données nouvelles, s'agissant des secteurs sauvegardés par exemple, et en

gardant à l'esprit la nécessité de mobiliser l'épargne vers l'innovation et les fonds propres des PME, ce qui constitue un vecteur puissant de développement de l'emploi et de lutte contre les délocalisations.

M. Marc Laffineur a approuvé l'analyse du Rapporteur général. Pour autant, on doit reconnaître l'esprit de justice dans lequel est proposé cet amendement. Il est normal que chacun paye l'impôt sans y échapper totalement grâce à la multiplicité des dispositifs d'allègements fiscaux. Les répercussions de l'amendement ne peuvent être cernées avec précision aujourd'hui. Il faut également apprécier la cohérence de ses effets avec les engagements déjà pris par la majorité en faveur de certains secteurs d'activité ou zones géographiques. Des simulations seraient nécessaires afin de savoir dans quelle direction s'oriente la Commission. Il convient en tout cas de lancer le débat et d'obtenir des engagements du Gouvernement.

M. Hervé Novelli a jugé cet amendement intéressant sous réserve de plusieurs précisions. En premier lieu, ses répercussions doivent être évaluées. En second lieu, l'adoption de cet amendement, simple dans son principe mais puissant dans ses conséquences, rendrait inutile le dispositif proposé par le Gouvernement à l'article 61. En l'état, certaines questions restent toujours sans réponse, notamment quant au périmètre des avantages fiscaux qu'il convient ou non d'intégrer dans le plafonnement prévu par l'article 61. Les débats de la Commission ont mis l'accent sur deux dispositifs qu'il conviendrait de faire échapper au plafonnement : le régime « Malraux » permettant de sauvegarder le patrimoine et la réduction d'impôt « Madelin » au titre de l'investissement dans le capital des PME. Ce dernier élément est capital pour le dynamisme économique de notre pays. On ne peut à la fois affirmer une politique volontaire en faveur des PME et remettre en cause des avantages fiscaux consentis en faveur de leur financement. En sortant ces deux dispositifs incitatifs du champ de l'article 61, on maintient le « cœur de cible » du plafonnement proposé par le Gouvernement. L'amendement n° II-548 est d'une tout autre dimension. Il faut y regarder de près.

M. Daniel Garrigue a remarqué qu'à ce stade de la discussion budgétaire, toute initiative ambitieuse de la Commission pour réduire le poids de l'impôt sur le revenu serait enserrée dans des contraintes de temps très rigoureuses. Deux options s'offrent à elle. Elle peut, en premier lieu, proposer de modifier l'article 61, dispositif perfectible. Le souci de justice qui anime la Commission est louable, mais les débats ont montré que de multiples pressions s'exercent pour ouvrir des brèches dans le mécanisme prévu par le Gouvernement, notamment pour la loi « Malraux » et l'outre-mer. Il est à craindre que ces brèches ne provoquent, très vite, des distorsions fiscales qui seraient préjudiciables à d'autres secteurs économiques. La Commission peut retenir, en second lieu, l'amendement n° II-548 présenté par le Président Pierre

Méhaignerie, qui a l'avantage de conjuguer un souci de neutralité et de justice fiscale. Cette dernière initiative est intéressante, même si l'on peut discuter du niveau optimal du taux qu'il conviendrait de retenir.

M. Charles de Courson a rappelé son opposition constante au mécanisme de plafonnement proposé par l'article 61, qui n'est pas tenable à terme. Il est impossible de justifier la mise sous plafond de 17 « niches fiscales » seulement et non de l'ensemble des « niches » ce qui aurait constitué le seul système viable, car cohérent. L'amendement n° II-548 s'applique à toutes et préserve la progressivité de l'impôt. Il est bien préférable à l'article 61, dont la portée s'affaiblit au fil des débats, y compris du fait du Gouvernement.

M. Augustin Bonrepaux a suggéré au Président Pierre Méhaignerie de suspendre la réunion afin de permettre au groupe majoritaire de se réunir pour s'accorder. Les commissaires du groupe socialiste pencheraient plutôt pour un soutien de l'amendement n° II-548, proposé par le Président Pierre Méhaignerie, qui fait montre à cette occasion de quelques réminiscences de son ancienne appartenance à la mouvance sociale-chrétienne.

M. Jean-Jacques Descamps a estimé l'amendement de suppression de l'article 61 encore plus justifié au vu de l'amendement n° II-548, qui pourrait avantageusement se substituer à ce dernier article. Il convient de s'intéresser aux politiques menées chez nos partenaires européens. En Allemagne, les parties prenantes à la grande coalition ont discuté pour savoir s'il convient de fixer à 42% ou 45% le taux de la tranche marginale supérieure de l'impôt sur le revenu, le seuil d'entrée dans la dernière tranche étant égal à 250.000 euros. En France, le seuil d'entrée dans la future tranche à 40% sera inférieur à 66.000 euros. Il ne faut pas le perdre de vue. Avec l'amendement n° II-548, une personne imposée à un taux marginal inférieur au taux maximum pourra toujours bénéficier intégralement des différents dispositifs d'avantages fiscaux. Il y aura toujours en France des contribuables qui pourront échapper au paiement de l'impôt, ce qui est profondément injuste.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé qu'en trente ans de vie parlementaire, il a pu mesurer combien un accord général sur le principe d'une mesure assortie d'une interrogation sur ses modalités d'application conduit généralement à un « enterrement ». Le Parlement a tout le temps d'examiner en détail la portée du dispositif de l'amendement n° II-548. Il faut saisir l'occasion de réaffirmer que les très hauts revenus ne doivent pas échapper à l'impôt.

Le **Rapporteur général** a relevé que l'emploi, dans cet amendement, du terme « réduction » peut s'entendre de toutes les réductions

applicables et pas seulement après la mise en œuvre du barème, notamment du quotient familial.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a vu une différence fondamentale de situation entre une famille de trois enfants qui dispose d'un revenu mensuel de 2.000 euros et une même famille qui dispose d'un revenu mensuel de 20.000 euros.

M. Daniel Garrigue a rappelé que le quotient familial est déjà plafonné.

La Commission a *accepté* l'amendement n° II-548.

Article 59 : Barème de l'impôt sur le revenu 2006 :

La Commission a examiné l'amendement n° II-554 présenté par M. Gilles Carrez, tendant à ce que la réévaluation du barème de l'impôt sur le revenu n'affecte pas par contrecoup l'ensemble des dispositifs dont les limites évoluent comme la limite de la première tranche du barème.

Le **Rapporteur général** a voulu dissiper toute ambiguïté. Le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune est indexé sur l'évolution des tranches du barème de l'impôt sur le revenu. La réforme du barème ne doit pas bouleverser ce calcul. La hausse des limites des tranches du barème de l'ISF sera bien limitée à l'inflation.

M. Charles de Courson s'est étonné d'un tel oubli dans le projet du Gouvernement et pour les autres dispositifs dont les limites sont indexées comme la limite de la première tranche de l'impôt sur le revenu.

Le **Rapporteur général** a demandé d'en finir avec les procès d'intention. Il n'a jamais été question que la réforme du barème affecte l'abattement pour frais professionnels de 10 % ou le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune. Les règles existantes restent en vigueur.

M. Hervé Mariton a demandé si une indexation en fonction de l'évolution des prix serait cependant appliquée pour l'année 2007.

Le **Rapporteur général** a apporté toutes assurances sur ce point. La discussion de l'amendement offrira au Gouvernement l'occasion de préciser que la réforme du barème de l'impôt sur le revenu n'emporte pas de conséquence pour le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune.

La Commission a *accepté* l'amendement n° II-554.

Après l'article 59 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° II-10 présenté par M. Philippe Feneuil, tendant à pérenniser l'abattement de 50% sur les bénéfices des jeunes agriculteurs.

Article 60 : *Intégration dans les taux du barème de l'impôt sur le revenu de l'abattement de 20% :*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n^{os} II-555, II-556, II-557, II-558 et II-559 présentés par M. Gilles Carrez.

La Commission a *accepté* l'amendement n° II-560 présenté par M. Gilles Carrez, visant à compléter les ajustements liés à la révision du barème de l'impôt sur le revenu, en majorant de 25% les plafonds du revenu fiscal de référence limitant le champ d'application de l'article 200 *decies* du code général des impôts.

La Commission a *accepté* l'amendement de précision n° II-561 et l'amendement de coordination n° II-566 présentés par M. Gilles Carrez.

Après l'article 60 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° II-212 rectifié, présenté par Mme Martine Billard, tendant à supprimer à compter du 1^{er} janvier 2006 le dispositif de soutien à l'investissement dans l'immobilier locatif dit « Robien », lorsque les biens concernés sont susceptibles d'être mis en location sans que le preneur à bail soit soumis à certaines conditions de revenu.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° II-480 présenté par M. Richard Mallié, tendant à appliquer au régime des plus-values professionnelles un coefficient d'abattement de 10% par année de détention de la clientèle cédée, après que le **Rapporteur général** eut renvoyé ce débat au projet de loi de finances rectificative.

La Commission a successivement *repoussé* :

– l'amendement n° II-233 présenté par M. Christian Ménard, tendant à autoriser la réintégration anticipée des sommes placées au titre de la déduction pour aléas en cas de baisse de plus de 5 % du résultat par rapport à celui de l'année précédente ;

– l'amendement n° II-234 présenté par M. Christian Ménard, tendant à ce que seuls 80% seulement des sommes déduites au titre de la déduction pour aléas soient réintégrés dans le résultat fiscal de l'exploitation considérée ;

– l'amendement n° II-151 rectifié présenté par M. Alain Néri, tendant à abaisser à 70 ans l'âge pour bénéficier de la demi-part de quotient familial réservée aux titulaires de la carte du combattant.

La Commission a examiné l'amendement n° II-225 présenté par M. Hervé Novelli, tendant à ce que les dons et versements aux associations ayant pour objet l'évaluation des politiques publiques ouvrent droit à une

réduction d'impôt sur le revenu dans les conditions de l'article 200 du code général des impôts.

Le **Rapporteur général** a souligné que les dispositions de l'article 200 du code général des impôts s'appliquent à toutes les œuvres ou tous les organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humaniste, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises. Il faut considérer que les organismes ayant pour objet l'évaluation des politiques publiques sont d'ores et déjà inclus dans le champ d'application de cet article. De plus, en qualifiant de manière plus restrictive les organismes pouvant bénéficier de ces dispositions, on s'expose au risque d'une interprétation encore plus restrictive de celles-ci par les services fiscaux.

M. Charles de Courson a estimé que cet amendement vise en pratique une association particulière au titre de laquelle l'administration fiscale refuse la déduction des dons et versements. Pour les services fiscaux, ces contribuables bénéficient d'une contrepartie à leurs dons. Il a jugé une telle attitude révélatrice de l'absence de libéralisme en France : une association critique la politique de l'Etat et celui-ci lui refuse le moindre avantage fiscal.

M. Hervé Novelli a rappelé que les organismes qui évaluent la politique publique en France sont trop exclusivement des organismes publics. L'amendement permettrait d'accorder plus de moyens à un organisme privé d'évaluation des politiques publiques.

M. Louis Giscard d'Estaing a estimé important pour les contribuables de ne pas faire dépendre l'interprétation des textes fiscaux de l'appréciation exclusive des services fiscaux.

M. Michel Bouvard a jugé que le problème de l'application de la loi fiscale n'est pas spécifique à une association déterminée. S'agissant des dons et versements aux organismes éducatifs, par exemple aux écoles privées, leur déduction est refusée dès lors que les contribuables ont leurs enfants dans ces écoles. Il s'agit d'un problème général qui ne peut être réglé par une disposition particulière. De plus, s'agissant du cas particulier évoqué, il a estimé paradoxal qu'une association qui milite pour la maîtrise des finances publiques tende à accroître le montant des dépenses fiscales.

M. Hervé Mariton a jugé préférable de régler ce problème d'application de la loi fiscale sans recourir aux tribunaux. En ce qui concerne le cas évoqué on peut s'interroger sur la réalité pour ses donateurs de la contrepartie individuelle à son travail d'évaluation des politiques publiques.

Le **Rapporteur général** a estimé que l'adoption de cet amendement serait en définitive préjudiciable aux associations. Les termes de l'article 200 du code général des impôts sont pleinement satisfaisants de par leur généralité même. En mentionnant de manière précise tel ou tel type d'organismes, on pourrait régler le problème d'une association donnée sans être sûr que le même problème ne se poserait pas pour d'autres associations.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° II-225.

Article 61 : *Plafonnement de certains avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu* :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° II-224 présenté par M. Maurice Giro, tendant à augmenter le niveau du plafonnement des avantages fiscaux proposé au présent article afin de le faire correspondre au niveau de l'incitation fiscale pour l'emploi d'un salarié à domicile et la garde des enfants à l'extérieur du domicile.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° II-468 présenté par M. Richard Mallié, tendant à porter le plafond des avantages fiscaux proposé au présent article à 12.000 euros pour les couples mariés.

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° II-568 présenté par M. Gilles Carrez.

La Commission a successivement *repoussé* :

– l'amendement n° II-502 présenté par M. Rodolphe Thomas, tendant à fixer le plafonnement des avantages fiscaux proposé au présent article à 8.000 euros ou 15% du revenu ;

– l'amendement n° II-353 présenté par M. Didier Migaud, tendant à supprimer la majoration du plafonnement en fonction du nombre d'enfants du foyer fiscal ;

– l'amendement n° II-503 présenté par M. Rodolphe Thomas, tendant à exclure du plafonnement l'avantage en impôt procuré par la déduction au titre de l'amortissement d'un bien immobilier qui entre dans le champ du dispositif dit « Robien » et l'avantage en impôt procuré par la possibilité de déduire du revenu global au-delà de 10.700 euros, pour les immeubles restaurés situés dans certaines zones protégées et bénéficiant à ce titre du régime dit « Malraux », les déficits résultant de l'ensemble des charges déductibles supportées par le propriétaire à l'exclusion des intérêts d'emprunt.

La Commission a ensuite examiné en discussion commune :

– l'amendement n° II-533 présenté par M. Michel Bouvard, l'amendement n° II-65 présenté par M. Hugues Martin, l'amendement n° II-462 présenté par M. Alain Ferry, l'amendement n° II-546 présenté par

M. Serge Roques et l'amendement n° II-112 présenté par M. Gérard Menuel, tendant à exclure du plafonnement le dispositif dit « Malraux » précité ;

– l'amendement n° II-316 présenté par M. Hervé Mariton, tendant à exclure, pour le plafonnement de l'avantage fiscal reçu au titre du dispositif « Malraux », la part du déficit net foncier correspondant à l'exécution de travaux résultant des prescriptions imposées par l'autorité publique ;

– l'amendement n° II-315 présent par M. Hervé Mariton, tendant à ne pas tenir compte, pour la détermination de l'avantage fiscal reçu au titre du dispositif « Malraux » soumis au plafonnement, du déficit provenant des charges déductibles spécifiques au régime Malraux et des intérêts d'emprunt engagés pour la restauration de l'immeuble.

M. Hervé Mariton a justifié l'amendement n° II-316 par la nécessité de distinguer les dépenses contraintes des dépenses d'investissement volontaires. Il s'agit notamment de tenir compte des contraintes particulières qui s'appliquent dans les secteurs sauvegardés et dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). La logique commande de faire échapper au plafonnement les situations dans lesquelles la prescription des travaux est extérieure à la volonté de l'investisseur.

M. Michel Bouvard a mis en garde contre le risque de multiplication des contentieux si les amendements proposés par M. Hervé Mariton sont adoptés. Le danger est également d'assister à une « façadisation » du dispositif « Malraux », c'est-à-dire à une focalisation sur les seuls aspects extérieurs des immeubles, sans égard pour les autres travaux nécessaires.

M. Hervé Novelli a souligné avoir lui-même déposé un amendement n° II-108 équivalent à celui présenté par M. Michel Bouvard. Plutôt qu'un ajustement complexe de l'article 61, il est préférable d'opérer un choix clair et, partant, d'exclure le dispositif « Malraux » du plafonnement.

M. Didier Migaud a relevé que tous ces débats montrent les limites de l'usage de l'outil fiscal pour conduire certaines politiques publiques. Les incitations fiscales posent des problèmes spécifiques d'évaluation. Sans toujours en mesurer l'efficacité, les Gouvernements successifs ont eu le tort de multiplier ces dispositifs, parfois dans le seul souci de ne pas grever les dépenses budgétaires.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que, dans le débat sur l'aménagement du plafonnement, deux priorités font l'objet d'un relatif consensus : les DOM-TOM et les secteurs sauvegardés (dispositif « Malraux »). Il importe cependant de ne pas aller trop loin dans le déplafonnement applicable à ces dispositifs, car la poursuite de l'efficacité économique ne doit pas méconnaître la préservation de l'équité.

Le **Rapporteur général** a souligné que les amendements présentés par M. Hervé Mariton ont l'avantage de maintenir le dispositif « Malraux » dans le champ du plafonnement, tout en prenant en compte les travaux rendus nécessaires par des opérations de sauvegarde. Les risques de contentieux occasionnés par ces amendements, évoqués par M. Michel Bouvard, ne doivent pas être surestimés. En effet, le propriétaire qui souhaite bénéficier de la déduction fiscale doit remplir la déclaration n° 2044 spéciale identifiant clairement, parmi les travaux qu'il a entrepris, ceux spécifiquement liés au dispositif « Malraux ». L'amendement n° II-315 présenté par M. Hervé Mariton permettrait d'exclure du plafonnement la part du déficit foncier correspondant à l'exécution de travaux spécifiques résultant du dispositif « Malraux ». En revanche, il serait inopportun d'exclure totalement le dispositif « Malraux » du plafonnement. D'une part, cela ouvrirait la porte à une multitude de demandes identiques pour d'autres dispositifs. D'autre part, cela conduirait à négliger les autres efforts fiscaux nécessaires dans des domaines d'avenir, tout spécialement en matière de recherche et d'innovation.

M. Jean-Jacques Descamps a relevé qu'au-delà des seuls travaux entrant dans le champ du dispositif « Malraux », de nombreux autres travaux pourraient pâtir de la réforme proposée à l'article 61. Il faut prendre garde aux effets pervers du plafonnement sur la croissance et l'emploi.

Contre l'avis du **Rapporteur général**, la Commission a *accepté* l'amendement n° II-533. En conséquence, elle a successivement *repoussé* les amendements n° II-65, II-462, II-546, II-112, II-316 et II-315.

M. Charles de Courson a regretté que le coût des avantages fiscaux liés au dispositif « Malraux » ne soit même pas évalué par le Gouvernement dans les documents budgétaires.

La Commission a examiné l'amendement n° II-229 présenté par M. Daniel Garrigue tendant à exclure du plafonnement l'exonération des bénéfices des trois premiers exercices des jeunes entreprises innovantes.

M. Daniel Garrigue a souligné que l'effort de recherche étant prioritaire, il convient de ne pas obérer les investissements dans les jeunes PME innovantes.

Le **Rapporteur général** a observé que l'amendement est satisfait dans le dispositif de l'article 61. Ces bénéfices y sont traités comme des revenus exonérés qui n'entrent pas dans le champ du plafonnement.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° II-229.

La Commission a examiné les amendements n° II-122 deuxième rectification et n° II-208 présentés respectivement par M. Victorin Lurel et par le Gouvernement, tendant à exclure du plafond proposé à l'article l'ensemble

des avantages fiscaux au titre des investissements dans les DOM-TOM ainsi que le sous-amendement n° II-313 présenté par M. Alfred Almont à l'amendement du Gouvernement, tendant à ce que les conditions dans lesquelles les réductions d'impôt au titre des investissements outre-mer pourraient être plafonnées soient fixées après la transmission du rapport d'évaluation prévu par la « loi Girardin ».

M. Victor Brial a rappelé la forte opposition des élus des DOM-TOM à la remise en cause du dispositif d'incitation fiscale aux investissements dans les régions ultramarines avant même que ne soit conduite l'évaluation trisannuelle prévue par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer dite « loi Girardin ». Le Gouvernement a pleinement tenu compte de cette indignation, ainsi que du vœu exprimé par la Commission, en proposant de retirer ces avantages fiscaux du plafond prévu à l'article.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a espéré que la démarche suivie par le Gouvernement s'agissant des avantages fiscaux au titre des investissements ultramarins – aboutissant à sortir purement et simplement les DOM-TOM du dispositif après un choix initial d'inclusion de ces avantages dans un plafonnement à 8.000 euros des réductions d'impôt, principe teinté de souplesse avec la possibilité, lorsque cela est plus favorable, de limiter les avantages au titre de ces investissements à 15% du revenu du contribuable concerné – ne soit pas le premier exemple d'une longue série. Il est en effet à craindre que les investissements dits « Malraux » bénéficient du même sort dès l'examen en première lecture par le Sénat. Dans ces conditions, il ne resterait plus grand-chose dans le champ des réductions d'impôt plafonnées.

Le **Rapporteur général**, rappelant son accord avec le Président Pierre Méhaignerie, a observé que, si le plafonnement à 50% des réductions d'impôts au-delà de 65.000 euros de revenus était retenu par la Représentation nationale, la situation serait plus favorable pour les ménages dépassant très nettement le niveau de revenu au-delà duquel s'applique le taux marginal supérieur de 40% que si le dispositif gouvernemental proposé à l'article 61 était adopté dans sa version originelle. En revanche, en deçà de ces niveaux de revenus, il est à ce stade difficile de porter une appréciation. C'est d'ailleurs l'absence d'évaluation préalable qui l'a conduit à émettre un avis défavorable sur l'amendement. Au-delà de ces incertitudes, il n'en reste pas moins que, quel que soit le dispositif de plafonnement retenu, la spécificité des investissements ultramarins mérite d'être reconnue.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a remarqué que, de toute évidence et quel que soit le plafonnement retenu, les investissements dans les DOM-TOM devraient connaître un brusque ressaut et de nombreux contribuables profiter pleinement d'avantages fiscaux généreux.

Intervenant en application de l'article 38 du Règlement, **M. André Thien Ah Koon** s'est élevé contre l'idée de modifier en profondeur les mécanismes fiscaux d'incitation à l'investissement outre-mer. Deux ans seulement après l'adoption de la « loi Girardin », ces mécanismes propres traduisent d'ailleurs la reconnaissance d'une spécificité ultramarine, qu'elle procède d'une histoire dramatique, de l'esclavage à la colonisation, dont c'est un euphémisme de dire qu'elle n'a guère traduit un comportement toujours exemplaire de la métropole à l'égard des territoires d'outre-mer, ou d'une situation économique et sociale périlleuse (avec un chômage qui parfois dépasse 40% de la population active) ou en vue d'apports déterminants à la métropole (qui jouit ainsi de la deuxième surface marine) – la « loi Girardin » prévoit un point d'étape au bout de trois ans d'application seulement. En outre, si les investissements ultramarins connaissent un essor majeur, ce n'en sera que mieux pour des territoires et des populations qui en ont cruellement besoin.

Le **Rapporteur général** a rappelé qu'il est favorable à l'amendement du Gouvernement.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que par rapport au texte initial qui prévoit un seuil de 15%, l'amendement n°II-554 est beaucoup plus favorable, ne visant que les contribuables aux revenus très élevés.

M. Charles de Courson a souligné que le montant moyen de la déduction fiscale par foyer pour l'investissement dans les DOM-TOM est de 36.000 euros. Il n'est pas possible dans ces conditions de se soustraire à un débat de fond sur la progressivité de l'impôt, de même qu'il n'est pas décent de maintenir des dispositifs non plafonnés permettant aux plus hauts revenus de ne plus payer d'impôt.

Intervenant en application de l'article 38 du Règlement, **M. Bertho Audifax** a insisté sur le rôle de la commission d'évaluation pour recueillir les données chiffrées indispensables à la prise des décisions qui s'imposeront. Lors du débat sur la loi de programme pour l'outre-mer, il avait critiqué son caractère de loi plus économique que sociale, en espérant qu'une dimension plus sociale serait apportée. Les départements d'outre-mer ne craignent pas les résultats de l'évaluation des dispositifs fiscaux. Ils demandent d'attendre qu'ils soient disponibles.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a ajouté que si cette évaluation apporte des éléments nouveaux, il sera toujours possible d'en tirer les conséquences puisque la réforme en débat ne sera applicable qu'en 2007.

M. Marc Laffineur a exprimé son opposition à l'amendement n° II-554 quant à son impact sur les investissements outre-mer. Il convient d'attendre les résultats de l'évaluation avant toute modification de leur régime.

Suivant l'avis du Rapporteur général la Commission a *repoussé* l'amendement n° II-122 et *accepté* l'amendement n° II-108 et le sous-amendement n° II-313.

La Commission a examiné l'amendement n° II-492 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à exclure du plafonnement le dispositif fiscal pour les investissements locatifs dans les résidences de tourisme en zone de revitalisation rurale.

M. Michel Bouvard a expliqué que cet amendement et l'amendement n° II-493 tendent respectivement à exclure du plafonnement les investissements dans les résidences de tourisme réalisés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et à leur appliquer le même plafond que celui fixé pour l'outre-mer. Les investissements en ZRR sont indispensables. Il n'existe que deux dispositifs territorialisés de défiscalisation : l'allègement de charges en zone franche urbaine et les investissements en ZRR. Suite au constat selon lequel 80% de la fréquentation touristique se concentrait sur 20% du territoire, l'incitation fiscale à l'investissement touristique dans les ZRR a été instituée par amendement parlementaire dans la loi de finances rectificative pour 1998 (n° 98-1267 du 30 décembre 1998). 46% des résidences de tourisme se situent aujourd'hui dans les zones les plus fragiles du territoire contre 13% en 2000. Des améliorations ont été apportées récemment, dans la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) et dans la loi relative au développement des territoires ruraux (n°2005-157 du 23 février 2005), pour parvenir à un dispositif équilibré et efficace.

Le Gouvernement se fonde sur le niveau moyen de déduction de 2.169 euros pour justifier l'inclusion dans le plafonnement de ce dispositif. Ce montant repose sur des données antérieures aux modifications apportées par les lois précitées. En effet, des analyses statistiques ont été effectuées qui révèlent que 72% des investisseurs sont des couples mariés avec deux enfants, le montant moyen de déduction s'établissant à 3.750 euros, soit un chiffre supérieur de 73% à celui avancé par la Direction générale des impôts. Avec une déduction moyenne de 3.750 euros, il apparaît évident que le plafonnement met un terme à l'incitation à investir dans les ZRR. Les investisseurs s'en détourneront au profit notamment des investissements outre-mer.

Le **Rapporteur général** a observé que les données de la Direction générale des impôts portent sur les revenus de 2004.

M. Jean-Jacques Descamps a pris l'exemple d'une résidence de tourisme construite dans une zone de revitalisation rurale de sa circonscription, qui a véritablement dynamisé la zone. Il ne fait aucun doute que l'investissement n'aurait pas été réalisé si le dispositif proposé par l'article 61 avait été applicable.

M. Augustin Bonrepaux s'est insurgé contre un éventuel amoindrissement des aides accordées dans les zones de revitalisation rurale, qui constituent un des seuls dispositifs capables de soutenir l'activité et l'emploi dans les zones rurales défavorisées.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a noté l'incohérence qui existe entre, d'une part, les discours généraux accusant de tous les maux les « niches fiscales » et d'autre part les amendements qui, au cas par cas, cherchent à en maintenir certaines, voire à les étendre. Dans un tel contexte, la tâche du Rapporteur général n'est guère aisée. En définitive, l'amendement adopté par la Commission à son initiative pourrait avoir, quant à lui, le mérite d'apporter une solution simple à ces difficultés.

M. Charles de Courson a estimé logique, à ce stade, de proposer l'abrogation de l'article 61 qui tend au plafonnement des niches fiscales à hauteur de 8.000 euros, pour mettre en place un nouveau dispositif d'ensemble à la fois plus lisible et plus cohérent.

La Commission a *accepté* l'amendement n° II-492.

La Commission a examiné l'amendement n° II-98 présenté par M. Hervé Novelli, visant à exclure du plafonnement les réductions d'impôt instituées afin de favoriser l'apport en fonds propres aux PME (réductions d'impôt dite « Madelin » et au titre de souscriptions de parts de fonds communs de placement dans l'innovation et de fonds d'investissement de proximité).

M. Hervé Novelli a observé que le plafonnement des réductions et des déductions d'impôt doit se concilier avec les politiques de développement des PME mise en œuvre depuis la loi « Madelin » de 1994 notamment. Ces dispositifs permettent de pallier le phénomène de la sous-capitalisation des PME. Sont en cause notamment la réduction d'impôt pour les pertes en capital subies par les créateurs d'entreprise, les réductions d'impôt pour souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés non cotées, et les réductions d'impôt pour souscriptions en numéraire de parts de fonds d'investissement de proximité et de parts de fonds communs de placement dans l'innovation.

Le **Rapporteur général** a considéré que, puisque un amendement précédent a été accepté par la Commission en vue de sortir du plafonnement les investissements relatifs aux secteurs sauvegardés, il serait logique d'accepter également cet amendement. Il apparaît aussi important de favoriser l'investissement dans l'innovation économique que le placement destiné à la protection des « vieilles pierres ».

La Commission a *accepté* l'amendement n° II-98.

La Commission a examiné l'amendement n° II-228 présenté par M. Daniel Garrigue, tendant à exclure du plafonnement les investissements en fonds communs de placement dans l'innovation.

Le **Rapporteur général** a relevé que la préoccupation de l'amendement est déjà satisfaite par l'amendement précédent présenté par M. Hervé Novelli.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a noté que l'adoption successive d'amendements ayant pour but d'exclure du plafonnement de nouveaux allègements rend le dispositif moins cohérent. En l'état des discussions de la Commission, ne resteraient soumis au plafond que les investissements liés aux sociétés de financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA) et les réductions d'impôt pour les emplois de salariés au domicile.

M. Yves Censi a regretté certains discours tendant à remettre insidieusement en cause la politique d'encouragement aux investissements outre-mer. Ils ne sont guère respectueux et méconnaissent manifestement la situation particulièrement difficile de ces territoires. Il n'est guère raisonnable qu'à chaque examen d'une « niche » fiscale particulière, il soit fait référence aux dispositifs propres à l'outre-mer. La spécificité de ces territoires ne rend pas les dispositifs qui les concernent comparables à d'autres types de placements.

M. Charles de Courson a jugé cette appréciation inadéquate.

La Commission a *rejeté* l'amendement n° II-228.

La Commission a examiné les amendements identiques n^{os} II-232 présenté par M. Yves Deniaud, II-223 présenté par M. Maurice Giro, II-226 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing et II-214 présenté par M. Yves Deniaud, tendant à exclure du plafonnement la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié au domicile et le crédit d'impôt pour frais de garde du jeune enfant.

M. Yves Deniaud a rappelé que la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile a permis de créer de nombreux emplois et de faire reculer le travail non déclaré. La mise sous plafond de ces aides irait à l'encontre du développement des services à la personne et de la sauvegarde de l'emploi.

Contre l'avis du **Rapporteur général**, la Commission a *accepté* les amendements n^{os} II-232, II-223, II-226 et II-214.

Suivant l'avis du **Rapporteur général**, la Commission a *repoussé* l'amendement n° II-114 présenté par M. Olivier Dassault, tendant à exclure du

plafonnement les avantages fiscaux liés aux sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle.

La Commission a *accepté* l'amendement n° II-569 présenté par M. Gilles Carrez, tendant à préciser que la réduction d'impôt de 30% ou 40% dans les DOM et la diminution de l'impôt résultant de l'application de la décote ne sont pas prises en compte dans le plafonnement des avantages fiscaux.

La Commission a successivement *repoussé* :

– l'amendement n° II-352 présenté par M. Didier Migaud, tendant soumettre au plafonnement l'avantage fiscal procuré par la déduction des cotisations ou primes versées dans le cadre des plans d'épargne retraite populaire créés par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ;

– l'amendement n° II-493 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à instaurer un plafonnement spécifique des réductions d'impôt sur le revenu applicables aux investissements effectués dans les résidences de tourisme dans les zones de revitalisation rurale ;

– l'amendement n° II-99 présenté par M. Hervé Novelli, tendant à exclure du plafonnement la réduction d'impôt pour les pertes en capital subies par les créateurs d'entreprise.

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° II-571 présenté par M. Gilles Carrez.

Elle a *repoussé* l'amendement n° II-368 présenté par M. Pierre-Christophe Baguet, tendant à porter de 40% à 66% le taux de réduction d'impôt applicable aux sommes investies dans le capital des sociétés pour le financement du cinéma et des industries culturelles (SOFICA).

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n°s II-572, II-576, II-574 et II-577 présentés par M. Gilles Carrez.

La Commission a examiné en discussion commune les amendements n° II-50 présenté par M. André Santini et n° II-504 présenté par M. Rodolphe Thomas, tendant à repousser au 1^{er} janvier 2006 et au 1^{er} septembre 2008 les dates limites avant lesquelles respectivement déposer la demande de permis de construire et réaliser les travaux correspondants pour que l'avantage fiscal procuré par la déduction au titre de l'amortissement « Robien » soit exclu du plafonnement prévu par l'article 61.

Le Rapporteur général a indiqué que ces amendements ont trait à la non-rétroactivité du plafonnement pour les dispositifs incitatifs étalés dans le temps ou dont les délais de réalisation sont longs. L'article 61 n'est pas rétroactif. Seront exclus du plafonnement les investissements pour lesquels la

demande de permis de construire a été déposée avant le 1^{er} novembre 2005 et dont les travaux seront effectivement achevés avant le 1^{er} juillet 2007, ce qui ne pose pas de difficulté au regard de la durée moyenne de 18 mois environ des travaux concernés.

Le **Président Pierre Méhaignerie** s'est interrogé sur l'intégration éventuelle du futur dispositif incitatif « Borloo » dans le champ du plafonnement.

Le **Rapporteur général** a précisé que, pour l'heure, le plafonnement ne peut faire référence à un dispositif non encore adopté.

M. Charles de Courson a estimé nécessaire de régler le problème des dossiers dans lesquels la demande de permis de construire sera déposée entre le 1^{er} novembre et le 31 décembre 2005. Un tassement des investissements préjudiciable à l'activité économique et au développement du logement pourrait en résulter.

Le **Rapporteur général** a rappelé que l'avantage fiscal serait, dans ce cas, soumis au plafonnement mais que, la date butoir étant fixée au 1^{er} novembre, aucun effet de tassement n'est susceptible d'apparaître.

M. Jean-Jacques Descamps a jugé le problème réel pour les opérateurs qui ont acquis des terrains il y a quelques mois, dans le but d'y développer des programmes immobiliers bénéficiant du dispositif « Robien », sans avoir encore pu finaliser leur dossier et demander le permis de construire.

Le **Rapporteur général** a confirmé que les programmes concernés seraient inclus dans le champ du plafonnement.

La Commission a *repoussé* les amendements n^{os} II-50 et II-504.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° II-108 présenté par M. Hervé Novelli, tendant à exclure du plafonnement l'avantage fiscal de la loi « Malraux », l'amendement étant satisfait par les décisions antérieures de la Commission.

Article 62 : Relèvement du taux du crédit d'impôt pour frais de garde des jeunes enfants :

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° II-578 présenté par M. Gilles Carrez.

Article 63 : Instauration d'un crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt de prêts contractés par des étudiants en vue de financer leurs études supérieures :

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels ou de précision n^{os} II-579, II-580, II-582 et II-581 présentés par M. Gilles Carrez.

Après l'article 63 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° II-5 rectifié présenté par M. Charles de Courson, tendant au dépôt d'un rapport relatif au rapprochement du versement de la prime pour l'emploi et de la période d'activité ainsi qu'à l'inscription du montant de la prime pour l'emploi sur le bulletin de salaire, le **Rapporteur général** ayant précisé qu'un rapport sur ce sujet a déjà été remis et que la Cour des comptes réfléchit à cette question.

Article 64 : *Prorogation de la période d'application des réductions d'impôt accordées au titre des parts de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et aménagement du dispositif des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (SUIR)*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° II-534 présenté par M. Claude Gatignol, tendant à exonérer de fiscalité de toute nature les sommes investies dans les fonds communs de placement dans l'innovation.

Article 65 : *Incitation à l'acquisition ou à la location de véhicules automobiles propres :*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° II-539 présenté par M. Patrice Martin-Lalande, tendant à accorder un crédit d'impôt de 500 euros aux acquéreurs de véhicules combinant l'énergie électrique et une motorisation à essence ou à gazole à titre de complément, par le biais d'un système d'alternance-démarrage de type « *Stop and Start* ».

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° II-583.

Article 66 : *Aménagement du crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en vue de l'amélioration de la performance énergétique des logements :*

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° II-230 présenté par Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, tendant à étendre aux immeubles de moins de deux ans ou en état futur d'achèvement le bénéfice du crédit d'impôt applicable à l'acquisition de chaudière à basse température ;

– l'amendement n° II-535 présenté par M. Claude Gatignol, tendant à étendre à tous les logements le bénéfice de ce crédit d'impôt.

Après l'article 66 :

La Commission a *repoussé* :

– les amendements n° II-9 présenté par M. Damien Meslot, tendant à instituer un crédit d'impôt égal à 30% des équipements neufs et des

travaux réalisés par les contribuables installant à leur domicile situé en France un système de récupération et de traitement des eaux pluviales ;

– l'amendement n° II-23 présenté par Mme Geneviève Colot, tendant à instituer un crédit d'impôt égal à 75% pour ces mêmes équipements ;

– l'amendement n° II-93 présenté par Mme Françoise Branget, tendant à instituer un crédit d'impôt égal à 40% pour ces mêmes équipements.

M. Augustin Bonrepaux a demandé que soient fournies aux membres de la Commission des informations supplémentaires au sujet des départements pour lesquels, au terme de la réforme de la taxe professionnelle, la proportion de bases plafonnées serait supérieure à 70%. Il s'est également enquis des catégories d'entreprises soumises à la cotisation minimale calculée par rapport à la valeur ajoutée.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé nécessaires des mécanismes de péréquation plus puissants entre les collectivités territoriales.

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

Mardi 15 novembre 2005

*Présidence de M. Philippe Houillon, président,
puis de M. Xavier de Roux, vice-président*

Après avoir désigné M. Philippe Houillon, rapporteur du projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 (n° 2673), la Commission a procédé à l'examen de ce projet de loi.

Le président Philippe Houillon, rapporteur, a tout d'abord fait observer que sans discontinuer, depuis le 27 octobre dernier, des violences ont essaimé dans la plupart des zones urbaines du territoire. Lors des nuits du 5 au 6 novembre, du 6 au 7 novembre et du 7 au 8 novembre, on a dénombré chaque fois plus de 1 100 voitures brûlées et plus de 300 interpellations. Après la déclaration de l'état d'urgence, ces nombres ont certes baissé mais ils demeurent élevés et la nuit dernière on dénombrait encore 215 destructions de véhicules et 70 interpellations.

De surcroît, des atteintes particulièrement graves à l'intégrité physique des citoyens ainsi qu'à celle des fonctionnaires de la police, des militaires de la gendarmerie nationale et des pompiers ou des médecins en mission ont été commises.

Le rapporteur a fait observer que l'objectif n'était pas de déterminer les causes de la crise ni de rechercher les responsabilités mais de déployer tous les outils juridiques à la disposition des autorités publiques pour rétablir l'ordre public, mais aussi pour le maintenir au-delà des manifestations les plus violentes de la crise.

Il s'agit seulement aujourd'hui d'accorder au Gouvernement les moyens gradués de répondre à ces objectifs. Dans ce contexte, respectant les prescriptions de la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, le Gouvernement a été amené à prendre deux décrets le 9 novembre 2005. Le premier, un décret en conseil des ministres, a déclaré l'état d'urgence sur le territoire métropolitain pour une durée de douze jours, c'est-à-dire jusqu'au 20 novembre à minuit, délai au-delà duquel c'est la loi qui doit autoriser l'état d'urgence. Le second, un décret simple, a précisé dans quelles zones particulières du territoire les

préfets et le ministre de l'intérieur sont susceptibles de prendre des mesures spécifiques. Une vingtaine de départements sont concernés et, à l'exclusion de l'Île-de-France, seules quelques communes, souvent une seule, sont intéressées.

Les mesures applicables relèvent de deux catégories. Les mesures de restriction à la circulation des personnes peuvent être prises dans l'ensemble des départements métropolitains par arrêté préfectoral. En revanche, toutes les autres mesures – interdiction des réunions, saisie des armes, assignation à résidence, interdiction de séjour, perquisition – ne sont applicables qu'à l'intérieur des parcelles de territoires délimités strictement par le décret.

C'est à l'intérieur de ces zones que le ministre et les préfets peuvent prendre des mesures particulières d'application, au cas par cas.

Certains feignent de croire que les pouvoirs de police du maire sont suffisants pour faire face à la crise. Mais les arrêtés de police municipaux présentent de trop nombreux points faibles : ils ne peuvent édicter une interdiction générale et absolue ; la sanction de leur non respect est faible et ils ne peuvent faire l'objet d'une exécution forcée. Surtout, les interdictions municipales, par la nature limitée des territoires communaux et l'absence d'articulation avec les communes voisines, ne constituent pas une réponse suffisamment adaptée.

Le caractère exceptionnel des circonstances exige une légalité exceptionnelle. Ce n'est pas un autre raisonnement qui avait conduit le gouvernement de M. Laurent Fabius à faire voter, en 1985, une loi pour instaurer l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie pour une période de six mois. D'autres démocraties occidentales ont également recours, quand les circonstances l'exigent à une légalité exceptionnelle.

L'intervention de la représentation nationale ne doit pas être interprétée comme un expédient visant à prolonger un dispositif qui devrait avoir une durée d'application brève. Lorsque les circonstances justifient un état d'urgence, le retour à la normale n'est guère envisageable en un si court laps de temps. Avoir prévu que le Parlement se prononce pour proroger l'état d'urgence dans un délai de douze jours est la manifestation du rôle central de la représentation nationale pour juger de la pertinence de ce dispositif, de sa durée et de son champ d'application.

Les maîtres mots du dispositif proposé sont « nécessité », « proportionnalité » et « caractère transitoire ».

La nécessité prévaut, car il est impératif que les mesures que pourront être amenés à prendre le ministre de l'intérieur ou les préfets sous le régime de l'état d'urgence soient rendues nécessaires par les troubles apportés à l'ordre public. C'est pourquoi le présent projet de loi, tout comme les décrets

qui le précédent, ne donne au ministre de l'intérieur et aux préfets qu'une faculté, et en aucun cas une obligation, de recourir à l'une ou l'autre des dispositions prévues par la loi du 3 avril 1955.

Ainsi, l'arrêté du préfet de Seine-Maritime a limité le couvre-feu dans les agglomérations du Havre, de Rouen et d'Elbeuf aux seuls mineurs de moins de seize ans non accompagnés par une personne ayant autorité légale. L'arrêté du préfet de la Somme a limité, de la même manière, le couvre-feu à Amiens et n'exige la fermeture des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion que dans certaines rues de la ville.

Le projet est aussi marqué par la proportionnalité, car il est impératif que les restrictions à la liberté de circulation et à la liberté de réunion, les perquisitions, les remises d'armes, soient effectuées de manière circonscrite et pertinente. C'est pourquoi la plupart des dispositions qui pourront être prises sont limitées, en vertu du décret n° 2005-1387, à une zone d'application qui ne comprend que les principales zones urbaines du territoire métropolitain.

S'agissant, en particulier, des perquisitions, celles-ci sont placées sous le contrôle de l'autorité judiciaire. D'ores et déjà, saisi en référé des décrets du 8 novembre, le président de la section du contentieux du Conseil d'État a rappelé par une ordonnance rendue hier après-midi que le législateur de 1955 avait prévu que les perquisitions devaient être effectuées suivant les dispositions alors applicables du code d'instruction criminelle conférant au préfet des pouvoirs de police judiciaire. Il a considéré que l'abrogation de ces dispositions n'avait pas eu pour conséquence de soustraire au contrôle de l'autorité judiciaire l'exercice par le ministre de l'intérieur ou le préfet de décisions relevant de la police judiciaire. Et c'est sous ces réserves que l'ordonnance a écarté le moyen tiré du caractère disproportionné des mesures autorisées par les décrets du 8 novembre.

Le dispositif a, enfin, un caractère transitoire, car les dérogations au droit commun ne durent que le temps nécessaire à un rétablissement et à un maintien durable de l'ordre public. C'est pourquoi le présent projet de loi prévoit une prorogation de l'état d'urgence pour seulement trois mois et y adjoint la possibilité d'y mettre fin avant ce terme, par l'adoption d'un décret en conseil des ministres. Ainsi, l'état d'urgence ne pourra se prolonger au-delà du 21 février à minuit. De toutes les lois qui ont été adoptées concernant l'état d'urgence, aucune n'a proposé un délai d'application plus court. En 1955 et en 1985, les lois prévoyaient en effet une application pour une durée de six mois.

Enfin, les premiers jours d'application du régime de l'état d'urgence permettent aux parlementaires d'en juger par eux-mêmes : l'exemplarité des forces de l'ordre dans le respect de la légalité, le recours

mesuré des préfets aux pouvoirs qui leur sont confiés sont autant de preuves que l'état d'urgence est un dispositif à géométrie variable adapté à la situation.

Ainsi, si la loi doit œuvrer dans un premier temps à rétablir l'ordre public, elle porte en elle un dessein politique plus fort, qui est l'établissement de la concorde entre les citoyens, de l'harmonie entre les différents espaces qui forment la République.

M. Jacques Floch, mettant en parallèle le ton mesuré du rapporteur et la portée du projet de loi, s'est interrogé sur la nécessité de ce texte compte tenu de l'arsenal juridique existant, qui est suffisant pour faire face à la situation. Il a estimé que la décision initiale du Gouvernement de décréter l'état d'urgence était justifiée, mais que la prolongation de celui-ci n'était pas opportune, non seulement compte tenu des mesures déjà prises, mais aussi des propositions concrètes formulées par le Président de la République pour rétablir l'ordre et agir sur les causes de la révolte. Il a relevé que les forces de l'ordre ont fait appliquer la loi sans difficultés particulières et que le système judiciaire a commencé à prononcer des condamnations. Il a enfin rappelé que les précédentes utilisations de la loi du 3 avril 1955 en Algérie ou en Nouvelle-Calédonie avaient eu lieu dans un contexte plus dramatique que les émeutes actuelles, lié au système colonial, et qu'en 1985 l'opposition, conduite par l'actuel chef de l'État, avait pourtant contesté le recours à cette loi devant le Conseil constitutionnel.

M. Jean-Pierre Blazy, évoquant le contexte particulier des événements d'Algérie ou de Nouvelle-Calédonie, s'est demandé si les circonstances actuelles pouvaient être qualifiées de « *situation de péril imminent* » ou de « *calamités publiques* » selon les termes de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955. Il s'est inquiété d'une éventuelle banalisation de l'état d'urgence si celui-ci était déclaré à chaque émeute urbaine et a estimé que les réponses durables exigées, tant sur le plan de la sécurité que sur le plan socio-éducatif, étaient d'une autre nature. Il a ensuite exprimé des doutes sur l'intérêt du recours à cet outil, constatant que la période d'émeutes touche à sa fin et que les préfets ont relativement peu utilisé les moyens exceptionnels mis à leur disposition. Il a conclu que le déclenchement de l'état d'urgence tend surtout à impressionner l'opinion publique pour masquer l'échec de la politique gouvernementale.

M. Jean-Pierre Dufau a jugé que le projet de loi ne répond pas aux trois principes énoncés par le rapporteur. S'agissant de la nécessité, il a considéré que, s'il était important au départ de prendre des mesures fortes pour faire respecter la loi, il est inutile de prolonger ce dispositif alors que les violences décroissent et que les préfets mettent fin à certaines mesures d'urgence. Il s'est inquiété d'un éventuel effet pervers de la prolongation de l'état d'urgence, qui n'est pas le message attendu dans les banlieues et pourrait

être interprété comme une provocation. En second lieu, il a estimé que la condition de proportionnalité n'est pas remplie car, d'une part, le droit commun permet déjà de sanctionner les délinquants et, d'autre part, les faits ne sont pas de même nature que les événements de 1955 ou de 1984-1985. Enfin, il a considéré que si la période initiale de douze jours d'état d'urgence présente bien un caractère transitoire, il convient aujourd'hui de revenir au droit commun en appliquant avec fermeté l'arsenal juridique existant.

M. Guy Geoffroy a souligné que, à l'aune de son expérience d' élu local, au contact permanent de la population, le début de régression des troubles constatés en Île-de-France tient à l'utilisation limitée de l'outil que constitue l'état d'urgence. Il a estimé justifié l'établissement d'un couvre-feu au regard du nombre important de personnes qu'il a pu observer au milieu de la nuit, face à un hôtel de ville en flammes dans une commune proche de la sienne. Rappelant que l'appréciation des troubles devait être nuancée, quand on sait que le jour du début de la « décrue », un dépôt de bus avait été incendié en réaction à une décision de justice, il a considéré que l'efficacité de l'état d'urgence repose sur un tryptique prévention-dissuasion-action indissociable et particulièrement adapté à la situation : la prévention parce que le couvre-feu empêche des actions spontanées qui ne se réalisent qu'en raison de la présence des acteurs sur les lieux, en dehors de leur domicile ; la dissuasion à l'égard des majeurs et quasi-majeurs qui peuvent craindre des sanctions et n'ont aucun intérêt à devoir subir des perquisitions de nuit, susceptibles de conduire à des découvertes inattendues ; l'action car le couvre-feu et les perquisitions sont des instruments juridiques qui n'existent que dans le cadre de l'état d'urgence. Il importe, contrairement à un positionnement frileux et politicien selon lequel la situation serait suffisamment redressée, de ne pas s'en priver aujourd'hui, et ce malgré le travail remarquable de la chaîne pénale, sous peine de donner aux acteurs comme aux malheureux spectateurs l'impression d'une baisse de vigilance des pouvoirs publics.

M. Christian Decocq a insisté sur la gravité de la prolongation de l'état d'urgence, les circonstances devant être complètement analysées pour en apprécier l'opportunité, sans donner ni dans le juridisme, ni dans un spectacle de nature trop politicienne. Il convient de trouver, en l'occurrence, la juste mesure entre le nécessaire respect des libertés publiques et l'exigence de donner à la République les outils permettant de maintenir l'ordre public, dans le contexte particulier d'approche des fêtes de fin d'année. En tout état de cause, l'effet préventif de l'état d'urgence et du couvre-feu mérite d'être souligné dans l'amorce de la décrue constatée sur le terrain ; il convient donc de ne pas se priver trop tôt de ces outils efficaces.

M. Arnaud Montebourg a estimé que, dans les circonstances présentes et devant la gravité de la situation, le débat devait rester respectueux

de la diversité des opinions. Pour autant, si les perquisitions de nuit permettent effectivement d'arrêter quelques coupables et de découvrir des caches d'armes, elles ne sont manifestement pas de nature à régler tous les problèmes. En tout état de cause, l'appréciation de la pertinence de la prolongation de trois mois demandée au Parlement exige au minimum la production par le Gouvernement d'un premier bilan à ce jour de l'utilisation des mesures autorisées par la déclaration d'état d'urgence. Par ailleurs, même en l'absence de ces mesures exceptionnelles, les pouvoirs publics ne sont pas démunis : ils ont ainsi su mobiliser la chaîne pénale pour obtenir des sanctions sévères très rapides, les arrestations ne s'arrêtant pas là où l'état d'urgence n'est pas appliqué ; de même, la possibilité de perquisitions de nuit a été ouverte dans le cadre de textes de loi récents et, même si l'opposition s'est élevée, à l'époque, contre celles-ci, elles pourraient être mises en œuvre en évitant de recourir à la prolongation de l'état d'urgence. De manière plus générale, il est très nettement préférable de préconiser une stratégie d'apaisement à une stratégie de tension disproportionnée aux besoins.

Le rapporteur s'est tout d'abord félicité de la sagesse caractérisant les débats de la Commission en estimant que les différentes positions exprimées sont en réalité plus proches qu'elles ne le paraissent.

Il a rappelé que les incidents exceptionnels perdurent, et a précisé que lors de la nuit dernière, 215 voitures ont été incendiées et 71 interpellations ont eu lieu.

Il a considéré que la question essentielle est celle de l'arsenal juridique nécessaire pour permettre un retour progressif au calme et observé que si tout le monde s'accorde à reconnaître l'utilité de l'application de l'état d'urgence pour une période de douze jours, certains considèrent apparemment que la prorogation serait une provocation. Le rapporteur a exprimé sa conviction que cette prorogation participe au contraire de la vigilance nécessaire pour mettre un terme complet aux incidents et estimé qu'en aucun cas une telle prorogation ne peut être qualifiée de contraire à l'État de droit puisque l'État de droit lui-même autorise des mesures exceptionnelles.

En réponse à M. Arnaud Montebourg, il a souligné que les perquisitions de jour comme de nuit autorisées par l'état d'urgence exigent l'information et le contrôle de l'autorité judiciaire, comme l'a rappelé l'ordonnance en référé rendue la veille par le Conseil d'État.

Le rapporteur a exposé que les violences urbaines sont un phénomène collectif exigeant une réponse rapide et cohérente que des arrêtés de police municipaux dispersés ne permettent pas d'obtenir.

En ce qui concerne les arrêtés préfectoraux, il a précisé que seuls sept préfets y ont à ce jour eu recours, en rappelant que ces arrêtés ont appliqué de manière très mesurée les mesures permises par l'état d'urgence.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles.

Elle a successivement *adopté* les articles premier (Prorogation de l'état d'urgence), 2 (Autorisation donnée aux autorités administratives d'ordonner des perquisitions) et 3 (Procédure de fin anticipée de l'état d'urgence) ainsi que l'ensemble du projet de loi sans modification.

* *
*

Mardi 15 novembre 2005

Présidence de M. Xavier de Roux, vice-président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Philippe Houillon, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements au projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 (n°2673).

Avant l'article premier :

La commission a *repoussé* l'amendement n° 2 de Mme Martine Billard.

* *
*

Mercredi 16 novembre 2005

Présidence de M. Philippe Houillon, président

La Commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers (n° 2615).

Le président Philippe Houillon a remercié M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, au nom de la Commission, de s'être rendu disponible malgré un emploi du temps particulièrement chargé, encore bouleversé par l'examen du projet de loi prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955.

M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, a rappelé qu'immédiatement après les attentats de Londres, il avait demandé aux services du ministère de l'intérieur de veiller à ce que des enseignements opérationnels soient rapidement tirés de cette tragédie. La France n'est pas à l'abri d'attaques terroristes similaires à celles qui ont frappé Madrid en mars 2004 et Londres les 7 et 21 juillet derniers.

Face à cette menace éminemment sérieuse, le ministère de l'intérieur met en œuvre, à droit constant, des actions de déstabilisation de la mouvance islamiste et de neutralisation des groupes radicaux. La coopération avec les pays alliés est à cet égard essentielle. Depuis le 1^{er} janvier 2005, pas moins de dix-neuf islamistes intégristes ont été expulsés. Les prêcheurs de haine n'ont pas leur place sur le territoire de la République.

D'ores et déjà, une série d'instruments juridiques permettent à l'autorité judiciaire de disposer de moyens accrus après la commission d'un acte. La loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne, présentée par M. Daniel Vaillant, avait déjà facilité les fouilles de véhicules, les perquisitions et saisies en enquête préliminaire, permis l'utilisation en matière judiciaire des moyens militaires de déchiffrement ainsi que le recours à la visioconférence, et modifié diverses dispositions du code pénal relatives à la répression du terrorisme. La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a pérennisé ces dispositions, jusqu'alors soumises à une clause de « rendez-vous » tandis que celle du 9 mars 2004, portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, a renforcé les moyens d'enquête judiciaire et créé de nouvelles infractions en matière de terrorisme.

Le ministre d'État a tenu à cet égard à saluer l'esprit de responsabilité de la représentation nationale : sous chaque législature, elle a su adapter le droit à la réalité du temps. C'est cette œuvre qu'il faut continuer en complétant un arsenal juridique devenu insuffisant. Les enseignements opérationnels recueillis après les attentats les plus récents ont démontré la nécessité d'adopter de nouveaux instruments juridiques permettant une meilleure collecte du renseignement et, par là même, une meilleure prévention du terrorisme. L'action en aval permet de punir les coupables, mais non d'éviter les victimes. C'est en amont que les forces de l'ordre doivent pouvoir agir, sans évidemment nuire aux libertés individuelles. Il faut donc mieux comprendre la menace, mieux la repérer pour mieux la combattre, parer les coups plutôt que de panser les plaies.

Dans cet esprit, il convient d'améliorer la collecte et l'analyse des images autour de lieux sensibles en développant la vidéosurveillance et la surveillance automatique des véhicules, d'identifier les traces informatiques des communications électroniques des terroristes et d'avoir connaissance des voyages internationaux d'activistes liés à des réseaux terroristes en sachant analyser les données des compagnies de transport aérien. Un jeune d'un quartier parti quatre mois en Irak, en Syrie ou en Afghanistan n'est pas forcément coupable, mais on est d'autant plus en droit de lui demander des éclaircissements que dix ressortissants français ont été dénombrés parmi les « kamikazes » morts en Irak. Personne ne comprendrait qu'un État républicain et démocratique ne cherche pas à tirer un meilleur parti des technologies de l'information et de la communication, devenues les armes quotidiennes des terroristes.

En mettant l'accent sur la nécessité d'une meilleure organisation de la prévention du terrorisme, le projet de loi vise à renforcer la capacité de l'État à défendre la France contre la menace terroriste, dans le respect du nécessaire équilibre entre sécurité et libertés.

Cet équilibre est garanti par l'avis favorable que l'assemblée générale du Conseil d'État a donné au projet de loi. Il faut souligner à cet égard que celui-ci n'a pas suivi la position, assez réservée, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (cnil). Le texte présenté est celui qu'a approuvé le Conseil d'État, à quelques détails de rédaction près.

Mais le ministre de la sécurité intérieure est également le ministre des libertés publiques. Tout au long de sa rédaction, le projet de loi s'est efforcé de respecter scrupuleusement les grands principes du droit public et la jurisprudence, de manière à préserver pleinement l'équilibre entre la sécurité et les libertés en assortissant les nouveaux dispositifs de toutes les garanties nécessaires. La création de fichier informatique y est évidemment conçue dans le respect de la loi de 1978 sur l'informatique et les libertés. La loi et les textes

réglementaires d'application pris pour définir les traitements automatisés de données, tiendront compte des exigences de la loi de 1978 en définissant précisément les finalités des fichiers et les personnes individuellement désignées et spécialement habilitées à y accéder. Il en est de même pour l'accès administratif à un fichier existant : les personnes pouvant accéder aux données seront précisément désignées, la « traçabilité » des accès assurée et des sanctions prévues en cas d'accès inapproprié.

De surcroît, il sera proposé de n'adopter les dispositions les plus sensibles du projet de loi que pour une durée de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2008. Ce dispositif, qui permettra au Parlement de se prononcer à nouveau, le moment venu, sur la nécessité de ces dispositions, ne fait que reprendre le principe de la clause de rendez-vous qui figurait déjà dans la loi votée à l'automne 2001, à la suite des attentats du 11 septembre, à l'initiative du gouvernement de M. Lionel Jospin.

Le ministre d'État a ensuite abordé la présentation des huit chapitres et des quinze articles du projet de loi.

Le chapitre premier, tirant les enseignements de l'expérience britannique, vise à développer le recours à la vidéosurveillance afin d'accroître la protection des principaux lieux accueillant du public et des installations sensibles exposés à une menace d'acte de terrorisme.

Ainsi, *l'article 1^{er}* propose d'aménager le régime de la loi du 21 janvier 1995. Des personnes morales exposées à un risque terroriste – lieux de culte ou grands magasins, par exemple – pourront déployer des caméras filmant la voie publique aux abords immédiats de leurs bâtiments. Une procédure d'installation en urgence de caméras sera créée. Un agrément technique, garantissant le bon fonctionnement des systèmes de vidéosurveillance, est également prévu. Enfin, des agents individuellement habilités des services de police et de gendarmerie pourront accéder aux images. Toutes les garanties de procédure prévues en 1995 sont maintenues, auxquelles viennent s'ajouter la limitation à cinq ans de la validité de l'autorisation de chaque système, et la possibilité donnée à la commission départementale présidée par un magistrat d'exercer à tout moment un contrôle sur les modalités de fonctionnement de chaque dispositif.

L'article 2 prévoit que le préfet pourra prescrire l'installation de tels systèmes dans certains sites constituant des cibles potentielles du terrorisme : centrales nucléaires, grandes installations industrielles, aéroports ou gares.

Le chapitre II renforce les possibilités de contrôle des déplacements et des échanges téléphoniques ou électroniques des personnes susceptibles de participer à une action terroriste, qui se caractérisent par une

mobilité croissante et une utilisation intensive des technologies de communication les plus modernes.

Dans cet esprit, *l'article 3* facilitera les contrôles d'identité dans les trains internationaux, en les autorisant sur tout le trajet et non plus seulement dans la bande dite des vingt kilomètres. *L'article 4* tend à soumettre les personnes offrant au public à titre professionnel une connexion à l'Internet aux mêmes obligations que les opérateurs de communications électroniques classiques, s'agissant des obligations de conservation de données. Le but est clairement d'aller dans les cybercafés voir ce qui s'y passe.

Enfin, *l'article 5* prévoit d'autoriser des agents des services de police et de gendarmerie spécialisés dans la prévention et la lutte contre le terrorisme à se faire communiquer dans un cadre administratif certaines données techniques détenues par les opérateurs de communications électroniques. Il ne s'agit en aucun cas d'intercepter les contenus d'échanges électroniques – au demeurant, les terroristes ont depuis longtemps pris la précaution de ne rien se dire au téléphone –, mais de pouvoir recueillir de manière diligente des données comme l'identification des numéros d'abonnement, le recensement des abonnements d'une personne désignée, les données de localisation des équipements terminaux. Une procédure *ad hoc*, impliquant une personnalité qualifiée et un contrôle de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, offrira toutes les garanties nécessaires. Il est proposé, de surcroît, que ce dispositif ne soit voté que pour trois ans.

Le chapitre III définit les dispositions relatives à des traitements automatisés de données à caractère personnel dont la mise en œuvre est nécessaire à la prévention du terrorisme.

Dans cet esprit, *l'article 6* vise à améliorer les conditions dans lesquelles les services de police, spécialement chargés de prévenir les actions terroristes, pourront exploiter les données collectées par la police de l'air et des frontières (paf) sur les cartes d'embarquement et de débarquement des passagers des compagnies aériennes ainsi que les données collectées par les compagnies aériennes lors de la réservation du titre de transport, en ce qui concerne les voyages en provenance ou à destination de pays extérieurs à l'Union européenne. Il sera ainsi possible de mieux suivre les traces des jeunes Français partant s'entraîner au *djihad* sur des théâtres étrangers comme l'Irak ou étudier dans les *madrasas* du Pakistan. Le fait qu'il leur soit toujours possible de transiter par Bruxelles, Londres ou encore Tunis ne saurait faire admettre que les aéroports de Paris soient laissés sans contrôle.

L'article 7 consolide les dispositifs de surveillance automatique des véhicules sur certaines zones à risques en permettant un traitement automatisé des données signalétiques des véhicules intégrant une photographie

de leurs occupants. Ces données seront rapprochées du fichier des véhicules volés ou signalés et conservées dans des délais très limités. Ce dispositif aurait à l'évidence été très utile pour repérer l'individu qui, après avoir participé aux attentats de Londres, avait traversé la France pour se cacher en Italie.

L'article 8 étend les possibilités de consultation de certains fichiers administratifs du ministère de l'intérieur. Là encore, il est proposé d'adopter ce dispositif pour une durée de trois ans.

Le chapitre IV, préparé avec le garde des Sceaux, complète le dispositif pénal prévu pour sanctionner la commission d'actes de terrorisme.

Il est proposé dans *l'article 9* de criminaliser l'association de malfaiteurs terroriste lorsque celle-ci a pour objet la préparation des crimes d'atteintes aux personnes, en la punissant désormais de vingt ans de réclusion au lieu de dix, et de trente ans au lieu de vingt lorsqu'il s'agit de leurs dirigeants. Le but est de punir plus fermement tant les « têtes de réseaux » que les « petites mains ».

En outre, *l'article 10* prévoit de centraliser auprès des juridictions de l'application des peines de Paris le suivi des personnes condamnées pour des actes de terrorisme, comme il en a été en matière de poursuites, d'instruction et de jugement, confiés depuis 1987 à des magistrats spécialisés. Il est à noter que tous les terroristes de la « vague 95 », par le jeu des réductions de peines, sont tous libérables ou libérés, pour la quasi-totalité prêts à récidiver, et d'autant plus résolu qu'ils se sont livrés au prosélytisme. D'où la nécessité de confier également, pour ce type de population, l'application des peines à un magistrat spécialisé. La question du prosélytisme dans les prisons – on estime que 90 individus posent un problème à cet égard – est sans conteste une des plus complexes à résoudre et exige de disposer de renseignements précis.

Le chapitre V – article 11 – permettra de mieux lutter contre les stratégies d'implantation territoriale des terroristes dont certains essaient de tirer avantage de l'acquisition de la nationalité française. À cette fin, il apparaît nécessaire de porter de dix à quinze ans les délais permettant au ministre chargé des naturalisations d'engager la procédure de déchéance de la nationalité française et de la prononcer, à l'encontre de personnes l'ayant acquise, dès lors qu'elles ont fait l'objet d'une condamnation pour un acte portant une atteinte manifeste aux intérêts fondamentaux de la Nation, un acte de terrorisme ou un acte incompatible avec la qualité de Français et préjudiciable aux intérêts de la France.

Le chapitre VI, préparé avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, contient une série de dispositions relatives à la lutte contre le financement des activités terroristes. Sans préjudice des mesures spécifiques prises en application de règlements européens et de mesures

prononcées par l'autorité judiciaire, le ministre chargé de l'économie pourra geler, pour une durée de six mois renouvelable, les différents avoirs financiers détenus ou contrôlés par des personnes physiques qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme. Cette mesure de gel, très réactive, sera placée sous le contrôle de la juridiction administrative ainsi que l'a souhaité le Conseil d'État.

Le chapitre VII a pour objet de rendre applicables, avec les adaptations nécessaires, les dispositions du projet de loi à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les Terres australes et antarctiques françaises ainsi que dans les îles Wallis-et-Futuna.

Enfin, *le chapitre VIII* définit la « clause de rendez-vous » renvoyant à un nouveau débat parlementaire en 2008.

Compte tenu de sa nature, ce projet de loi est examiné selon la procédure d'urgence par le Parlement. À l'heure où la menace terroriste pèse sur la France, l'intérêt national commande de l'adopter avec diligence, avant la fin de l'année. Aussi le ministre d'État a-t-il d'ores et déjà demandé à ses services de travailler à la rédaction des décrets d'application afin de ne pas perdre de temps : si d'aventure une catastrophe survenait, les Français ne manqueraient pas se demander pourquoi on a tant tardé à tirer les conséquences des événements de Londres. La discussion parlementaire permettra à n'en pas douter d'enrichir utilement ce projet.

M. Alain Marsaud, rapporteur, a jugé que le dépôt du projet de loi, qui tire effectivement les conséquences des événements de Londres, répond aux inquiétudes du Parlement, liées à l'inertie dont avait fait preuve l'Union européenne à la suite d'un événement majeur comme les attentats de Madrid, en dépit de près d'une trentaine de réunions et de multiples recommandations tant du Conseil que de la Commission ou des divers comités ad hoc. On ne peut que saluer la réactivité dont le Gouvernement – puisque ce texte associe plusieurs ministères – a su faire preuve en décidant de donner aux services compétents les moyens d'agir en cas de menace terroriste, désormais permanente.

De multiples modifications ont été apportées par les ministres successifs en 1996, 2001, 2003 et 2004, à la loi de 1986 qui, la première, a doté le pays des premiers moyens adaptés à la lutte anti-terroriste. Le texte proposé s'inscrit dans la poursuite de l'œuvre entreprise.

Si « l'aval » de la commission des infractions a jusqu'à présent bénéficié de nombreux moyens et procédures judiciaires nouvelles, dans le cadre du code pénal et du code de procédure pénale, pour traiter des conséquences des actes terroristes, « l'amont » restait pour ainsi dire déserté si

l'on excepte l'heureuse innovation apportée par la notion d'association de malfaiteurs terroriste, instrument particulièrement utile pour les services spécialisés comme pour les magistrats. Les services spécialisés étant parfois conduits à agir à la marge de la loi, il devenait urgent de mettre en place un dispositif législatif et réglementaire régissant les activités de ceux qui, en amont des infractions, œuvrent à la prévention du terrorisme. Le succès d'une opération de contre-terrorisme commande d'identifier les auteurs et d'agir avant qu'ils n'aient le temps de commettre l'acte.

Le rapporteur a toutefois regretté que la commission des Lois n'ait finalement eu que deux semaines pour examiner un texte particulièrement complexe, dont l'examen, à bien des égards, nécessiterait le concours d'un polytechnicien ou d'un ingénieur de télécommunications plus que d'un juriste, tant ces matières, éminemment technologiques, sont difficiles à appréhender.

L'interconnexion de certains fichiers était à l'évidence indispensable. Les agents n'avaient jusqu'à présent accès qu'à des informations très fragmentaires. Le fait que le Conseil d'État ait donné sur la quasi-totalité des dispositions un avis favorable, à la différence de la cnil, conduit à s'interroger. Ses représentants, entendus par le rapporteur, ont réagi sans se préoccuper de ce qu'exige une opération de prévention et de répression des activités terroristes.

L'accès aux fichiers n'en est pas moins entouré d'une série de garanties en termes d'identification et de suivi afin que n'importe quel fonctionnaire de police n'aille pas faire n'importe quoi, qu'il s'agisse de l'accès aux fichiers ou de leur interprétation.

Le rapporteur a insisté sur le fait que le projet de loi vise les contenants et non le contenu des communications : il n'est pas question de traiter des interceptions des communications téléphoniques ou des messages, mais du cadre dans lequel on communique, téléphone mobile ou Internet, domaines dans lesquels les groupes terroristes ont probablement plusieurs longueurs d'avance sur les services de prévention et de répression. Il a demandé quel serait le profil de la personnalité qualifiée nommée auprès du ministre en application de l'article 5 et quel rôle elle sera amenée à jouer dans la procédure *ad hoc*.

Le projet prévoit de réglementer le fonctionnement des services spécialisés, autrement dit des services de renseignements, qui disposeront de moyens législatifs très importants. Ce sera une première dans l'histoire du Parlement, qui se retrouve ainsi fournisseur d'instruments juridiques en même temps que de moyens financiers aux services de renseignements, la direction de la surveillance du territoire (dst), la direction générale de la sécurité extérieure (dgse) dans une moindre mesure et les renseignements généraux (rg). Peut-être

le Parlement pourrait-il à cette occasion créer une forme de « commission du renseignement » afin d'assurer un certain suivi, sans évidemment intervenir sur l'aspect opérationnel.

L'institution judiciaire également disposera d'instruments nouveaux. Le délit d'association de malfaiteurs terroriste est à cet égard un outil particulièrement intéressant dont les magistrats instructeurs font, contrairement à ce que d'aucuns prétendent, un usage relativement modéré. La question est posée d'un allongement des délais de la garde à vue, devenus peu compatibles avec le caractère international qu'a désormais pris le terrorisme.

Le rapporteur a enfin soulevé le problème des décrets d'application en observant que le Gouvernement est très loin d'avoir mis en place ne serait-ce que la moitié des décrets d'application de lois dont certaines remontent à 1995. Il a souligné en conclusion l'opportunité d'un texte dont l'objectif est de fournir au plus vite aux services compétents les instruments adéquats pour lutter contre le terrorisme.

En réponse au rapporteur, **le ministre d'État** a apporté les compléments d'information suivants :

— La personnalité qualifiée visée à l'article 5 devrait être un inspecteur général de l'administration, capable de se prévaloir non seulement d'une connaissance de l'opérationnel et des services spécialisés, mais également de l'autonomie de jugement liée à son statut.

— L'idée de constituer une commission parlementaire chargée de contrôler le renseignement apparaît parfaitement normale dans une démocratie moderne. Certes, une grande partie de l'administration y est opposée, mais ce n'est pas à elle d'en décider. Reste à en mettre au point les modalités, dans un domaine éminemment sensible. Il faut espérer que la sagesse des parlementaires les incitera à ne pas aller trop loin, sous peine de braquer immédiatement les services concernés. Mais on ne peut pas ne pas admettre le principe d'un contrôle parlementaire des activités de renseignement, qui du reste est la norme dans toutes les démocraties. La France ne saurait faire encore longtemps figure d'exception. Le secret et la transparence ne sont pas deux notions contradictoires. Inversement, le mystère dont sont entourés nos services de renseignements n'aboutit qu'à conforter une réputation sulfureuse. Il serait du reste souhaitable que les chefs des services de renseignements, tout comme le chef de la police ou des grandes administrations, puissent s'exprimer publiquement. Ce n'est malheureusement pas la tradition dans notre pays ; on en a vu les effets très positifs en Grande-Bretagne, où les interventions régulières du chef de la police britannique ont permis de dépolitiser la question. C'est pourquoi M. Michel Gaudin, directeur général de la police nationale, a été convié à faire un point de presse tous les matins durant les récents

événements dans les banlieues. Cela procède d'une gestion tout à la fois moderne et démocratique.

— L'idée d'un allongement de la garde à vue est tout à fait intéressante. Les Anglais, chez qui elle peut déjà atteindre quatorze jours, sont en passe de la porter à vingt-huit jours... Même si la pratique de la garde à vue n'y est pas la même qu'en France, cet exemple incite à la réflexion, alors même que, du fait de la complexité des circuits financiers internationaux, les juges d'instruction ont besoin de temps pour rassembler les premiers éléments. En Espagne, sous un gouvernement socialiste, le délai de garde à vue est de cinq jours et M. José Luis Rodríguez Zapatero n'envisage pas de le réduire. L'exemple de la Grande-Bretagne, souvent présentée comme le berceau de la démocratie, devrait faire réfléchir les donneurs de leçons.

M. Jacques Floch a souligné que le sujet était effectivement trop important pour susciter des polémiques politiciennes. La lutte contre le terrorisme, cette nouvelle forme de guerre imposée par des gens venant de l'intérieur comme de l'extérieur, impose de trouver des moyens de lutte efficace, non pas seulement pour trouver les coupables, mais pour prévenir les attentats.

La France a la chance de disposer de services d'informations et de renseignements d'une qualité internationalement reconnue, qui depuis des années ont empêché que ne surviennent en France les drames que d'autres pays ont vécus. Malheureusement, la lutte contre le terrorisme pose toujours un très difficile problème aux démocraties, par le fait qu'elles s'interdisent d'utiliser les méthodes des terroristes, mais seulement celles que le droit leur autorise. Sortir de ce cadre, c'est sortir du cadre démocratique et républicain. Or il est tentant de se livrer à des procès d'intention opposant d'un côté ceux qui défendraient avec vigueur la sécurité des citoyens et, de l'autre, les présumés laxistes.

Le texte proposé par le Gouvernement procède d'une logique certaine mais comporte également un certain mélange des genres. Ainsi, l'article 6, sous couvert de la transposition d'une directive européenne, vise essentiellement la lutte contre l'immigration clandestine qui devrait être traitée dans le cadre d'un texte relatif spécifique pour éviter tout risque d'amalgame.

Les services de police et de renseignements ont à l'évidence besoin d'accéder à l'ensemble des fichiers dont disposent les administrations. Ils les utilisent déjà, mais presque en catimini, sans bénéficier de la protection de la loi. Aussi serait-il souhaitable de renforcer encore le rôle de la cnil afin de permettre un contrôle *a posteriori* de l'utilisation des fichiers et éviter les abus. L'interconnexion de deux fichiers donnant inévitablement lieu à la création d'un troisième fichier, celui-ci devra également être contrôlé. Le contrôle de la

cnil, dotée des moyens adéquats, sera une protection pour les agents des services de renseignements dans la mesure où ils travailleront désormais dans le cadre du droit.

Il est regrettable que les terroristes arrêtés et condamnés puissent se livrer au prosélytisme en milieu carcéral. M. Jacques Floch a précisé qu'il avait lui-même toujours dénoncé, sans jamais avoir été écouté, une habitude qui tient, semble-t-il, à des facilités d'administration, et qui pousse à mettre des gens présumés de même origine dans le même milieu carcéral, le même couloir, voire la même cellule. C'est ainsi, par exemple, que parfois pour des raisons liées à leur régime alimentaire, de jeunes Français musulmans de deuxième ou troisième génération sont mélangés avec des caciques du terrorisme dont ils deviennent aisément des soutiens acharnés. C'est pourquoi, plutôt que de favoriser le regroupement sur le même lieu des condamnés pour terrorisme, il faut au contraire procéder à leur dispersion.

Revenant sur l'idée d'un contrôle des activités de renseignements par le Parlement, M. Jacques Floch a estimé que celui-ci n'avait une réelle consistance que dans deux pays : les États-Unis – où la commission compétente va jusqu'à nommer les responsables des services – et les Pays-Bas. Partout ailleurs, y compris chez les Britanniques et les Italiens, le système laisse au Gouvernement une large marge d'appréciation sur les informations qui peuvent être communiquées à la commission et les personnes qu'elle peut entendre. La difficulté sera de parvenir à un équilibre garantissant un véritable droit de regard du Parlement sur le fonctionnement des services, qui devra pouvoir entendre les responsables, sans tomber dans un contrôle abusif empiétant sur les prérogatives de l'exécutif.

La question de la durée de la garde à vue, évoquée par le rapporteur, a déjà soulevé maints débats au sein de la commission. Le problème tient au fait que plus on la prolonge, moins on garantit les droits de la défense. D'où un équilibre à trouver entre la nécessité de laisser aux services le temps de faire leur travail et d'accumuler les éléments nécessaires pour bâtir un dossier, et le respect des droits de la défense, incontournable dans un État de droit. Le gardé à vue, pour suspect qu'il soit, n'en est pas moins toujours présumé innocent ; or trop souvent la garde à vue est considérée comme une pré-condamnation. La mise hors la société durant une période déterminée oblige à un respect non seulement des formes, mais également du droit. La présence du défenseur doit être appréciée à l'aune de ces deux paramètres : la capacité de la police à réunir des informations et la garantie du droit de tout citoyen à être protégé contre l'arbitraire.

Enfin, soulignant que les syndicats des douanes avaient observé que le projet de loi ne faisait pas mention de ce service, M. Jacques Floch a souhaité connaître la raison de cet oubli qui n'a sans doute rien d'involontaire.

M. Julien Dray, appuyant les propos de M. Jacques Floch a insisté sur le fait que le projet de loi, compte tenu des enjeux, transcendait les clivages traditionnels. Encore ne faut-il pas confondre les objectifs et les finalités : la question de l'immigration clandestine, inopinément soulevée à l'article 6, doit être impérativement sortie du projet afin d'en rester à la seule lutte contre le terrorisme et éviter tout risque d'amalgame – d'autant que, les récents événements l'ont montré, les crimes terroristes sont souvent le fait de citoyens français recrutés sur le territoire français. La constitution de réseaux terroristes intérieurs crée à cet égard une difficulté nouvelle pour les services en charge de la lutte contre le terrorisme.

Si la généralisation des systèmes de vidéosurveillance répond à une très forte demande des services, – qui prêtent peut-être imprudemment à l'expérience anglaise des mérites qu'elle n'a pas – la masse d'informations ainsi collectée est cependant inutilisable en l'état. La difficulté consiste à mettre en place un dispositif qui permettra de les traiter.

Il est prévu que les commissions départementales servent de pivot au dispositif. Encore faudrait-il qu'elles en aient les moyens, sans parler des prescriptions très précises auxquels devra répondre le matériel utilisé : il est arrivé lors d'affaires récentes que les images soient inutilisables.

La question de l'allongement de la durée de la garde à vue est effectivement récurrente. À supposer que deux jours supplémentaires permettent de collecter toutes les informations souhaitables, tout dépassement de l'actuel délai de quatre jours doit être assorti d'un minimum de contrôle judiciaire. Une demande d'extension de la garde à vue doit être soumise au juge des libertés, ce qui ne pourra du reste que contribuer à sécuriser la procédure.

La création d'une commission d'évaluation du renseignement apparaît effectivement nécessaire compte tenu de la nature même du travail des services, amenés à opérer en « zone grise », au contact des réseaux. La connaissance de leur activité sera pour eux une garantie en évitant tout risque d'interprétation abusive.

M. Michel Vaxès s'est étonné de l'absence de référence à la dimension géopolitique du problème posé par le terrorisme et aux éventuelles coopérations européennes et internationales en matière de renseignements, qui pourraient notablement améliorer l'efficacité de la lutte antiterroriste. Il a regretté que le texte se limite à la prévention de certaines formes de violence – dont certaines peuvent effectivement être d'origine terroriste – sans chercher à prendre en compte les menaces bio-terroristes autrement plus graves et qui pourraient, par l'empoisonnement de l'air ou de l'eau, entraîner la mort de milliers de personnes.

En réponse aux premiers intervenants, **le ministre d'État** a apporté les précisions suivantes :

— La cnil sera appelée de nouveau à donner son avis au moment des décrets d'application sur les « troisièmes fichiers ». La loi de 1978 sera totalement respectée, qu'il s'agisse de la définition des données, des catégories de personnes habilitées à les consulter, de la durée de conservation. L'exploitation des données, si elle donne lieu à constitution de fichiers, sera également soumise à la cnil, que les fichiers en cause existent déjà ou qu'ils soient créés à cette occasion.

— L'article 6 se borne à transposer une directive européenne ; la France, régulièrement prise en défaut, doit impérativement y procéder avant 2006. Cette directive, qui traite de la transmission à la paf des données des compagnies aériennes, avait été adoptée après les attentats de Madrid. Il a semblé naturel d'insérer cette disposition dans un texte précisément consacré au terrorisme, d'autant que les services concernés s'intéressent autant au contrôle des frontières qu'à la lutte contre le terrorisme. Au demeurant, l'article 6 concerne aussi bien les Français que les étrangers.

— La France compte 115 terroristes condamnés, qu'il n'est pas souhaitable de mélanger avec les autres détenus car cela créerait inmanquablement un effet de métastases, quoique cette décision relève de la compétence de l'administration pénitentiaire. À cet égard, l'article 10 prévoit d'attribuer au tribunal de grande instance (tgi) de Paris la compétence exclusive et nationale pour connaître des modalités de l'exécution des peines de condamnés terroristes, ce qui permettra aux juges de l'application des peines d'avoir une vue d'ensemble de la population pénale concernée. Il serait du reste curieux de centraliser l'instruction et le jugement à l'exclusion de l'application des peines, alors que la spécificité du terrorisme suppose de faire appel à de véritables spécialistes.

— Un contrôle parlementaire du renseignement est tout à fait envisageable. Peu de ministres de l'intérieur ont fait preuve d'une ouverture sur cette question qui revient depuis des années devant les commissions des lois. Le Gouvernement propose de la résoudre ; reste à trouver un équilibre, une solution raisonnable qui permettra de surmonter les réticences de l'administration.

— L'adaptation de la garde à vue suppose évidemment de garantir les droits de la défense. Il n'est pas question de bouleverser un équilibre fragile en modifiant les dispositions relatives à la présence de l'avocat. En revanche, un renforcement du rôle du juge des libertés, tel que le souhaitent MM. Julien Dray et Jacques Floch, peut être envisagé.

— Les informations concernant l'efficacité de la vidéosurveillance en Angleterre mériteraient d'être confrontées. C'est en tout cas parce qu'ils avaient été filmés que les sauvages assassins d'Épinay ont pu être arrêtés. En garde à vue, les deux premiers ont reconnu le vol de l'appareil photographique mais contesté l'accusation de meurtre, jusqu'à ce que les images, accablantes, les confondent au point qu'ils ont livré l'identité du troisième meurtrier, retrouvé à Limoges.

— Il n'est évidemment pas question de multiplier l'installation de caméras comme au Royaume-Uni où il est prévu par le gouvernement – travailliste – d'installer 25 millions d'appareils. Mais alors que tous les ministres de l'Intérieur ont demandé, en période de tension, aux grands magasins de renforcer leurs contrôles intérieurs, il serait paradoxal de refuser l'installation de caméras sur les trottoirs, où les devantures et les échoppes attirent les badauds, au motif que ce serait porter atteinte à la vie privée... Le rôle des commissions départementales, présidées par un magistrat, devra être renforcé. Il sera également souhaitable d'imposer des normes de qualité pour les appareils de vidéosurveillance.

— Le juge des libertés pourrait être l'autorité qui décidera de la prolongation de la garde à vue, si cette proposition était retenue par la commission des Lois et par l'Assemblée à sa suite. L'objectif est de parvenir au texte le plus efficace et le plus consensuel possible.

— La « vision géopolitique » chère à M. Michel Vaxès pourrait très bien faire l'objet d'un colloque ; mais l'essentiel pour l'heure est d'assurer la sécurité des Français. Ce texte n'entend pas imposer une vision ou une théorie ; il se veut avant tout concret et opérationnel. Au demeurant, le Gouvernement travaille à la préparation d'un livre blanc sur le terrorisme, dont les premiers éléments seront présentés jeudi 17 novembre et qui constituera le cadre global d'expression de sa vision du problème.

— Le projet de loi vise à lutter contre le terrorisme sous toutes ses formes. L'équipe de Romainville préparait un attentat chimique comme d'autres utilisent l'explosif. Ce n'est qu'une question de modalités, qui ne changent rien à l'application du texte. La réponse des pouvoirs publics à ces atteintes réside dans la mise en œuvre de « Vigipirate » et de plans spécialisés comme Piratox. Il n'y a pas lieu de créer d'incrimination spécifique pour chaque catégorie de terrorisme et peu importe qu'il s'agisse de microbes, d'empoisonnement de l'eau ou d'explosifs.

M. Jacques-Alain Bénisti s'est déclaré particulièrement déconcerté en entendant certains orateurs. Il est question en l'occurrence de terroristes et non de jeunes délinquants. Les propos tenus par le ministre d'État ont heureusement été de nature à rassurer, après les considérations navrantes

entendues sur les bancs de l'opposition quant aux conditions de garde à vue ou au régime alimentaire des détenus, au mépris des centaines de victimes tuées ou mutilées par les terroristes.

On sait, à la lumière des événements de Madrid et de Londres, que la préparation de tels attentats exige une organisation particulièrement bien pensée. Mais le délai de revoyure de trois ans paraît un peu long pour contrer les parades que les terroristes ne manqueront pas de mettre au point sitôt ce texte entré en application. Aussi M. Jacques-Alain Bénisti a-t-il proposé que la Commission puisse engager une initiative au moment opportun sur les nécessaires adaptations de la loi, sans attendre l'échéance de trois ans.

M. Patrick Delnatte a bien noté que la loi de 1978 modifiée sur le traitement des données sensibles sera respectée dans les décrets d'application. Reste que la cnil a suggéré que des précisions soient apportées dans le texte de la loi ; lui donner satisfaction dès ce stade couperait court à toute interprétation ultérieure.

M. Didier Quentin s'est étonné que le transport maritime ne soit pas évoqué dans le projet de loi alors que les ferries entre la France et l'Angleterre, ou le continent et la Corse, sont des cibles particulièrement tentantes et vulnérables.

M. Gérard Leonard s'est pour sa part réjoui de sentir, à l'inverse de M. Jacques-Alain Bénisti, une volonté commune d'apporter une réponse la plus efficace possible. La gravité du problème posé exige de faire preuve de responsabilité, mais également d'humilité et le ministre d'État a rappelé à juste titre toutes les réponses apportées au fil du temps, qu'il a fallu adapter à de nouveaux contextes et à de nouveaux acteurs.

Il faut par ailleurs se souvenir que la France a été un des premiers pays au monde à réglementer l'utilisation de la vidéosurveillance en 1995, dans le cadre de la lops. La cnil elle-même avait reconnu que son article 10 avait la vertu d'organiser un système potentiellement efficace, mais susceptible de porter atteinte à la liberté. La précision apportée par le ministre d'État est venue heureusement dissiper les soupçons de ceux qui craignaient l'installation d'un système à l'anglaise, inadapté aux besoins et aux traditions françaises. La vidéosurveillance n'est efficace que si elle est ciblée et choisie.

Si les commissions départementales instaurées par la loi de 1995 sont très utiles à la réflexion en amont sur les autorisations, cela est moins vrai pour ce qui concerne le suivi des dossiers. Il conviendra d'étudier comment améliorer, sans trop les alourdir, leur efficacité dans ce domaine.

En réponse aux derniers intervenants, **le ministre d'État** a apporté les éléments suivants :

— La clause de rendez-vous n'interdit pas au Parlement de demander au Gouvernement de rendre compte de son action plus régulièrement. Il n'est en effet pas exclu que de nouveaux besoins apparaissent.

— Le texte sera attentivement réexaminé afin de prendre en compte, autant que possible, les préoccupations exprimées par M. Patrick Delnatte ; cela dit, le Conseil d'État a approuvé le projet en prenant ses distances par rapport à la position de la cnil.

— Le transport maritime est bien inclus dans le champ de l'article 6 qui traite du recueil des données relatives aux passagers. Par ailleurs, l'article 2 prévoit l'installation de la vidéosurveillance dans les ports internationaux.

— Le consensus est à l'évidence nécessaire et l'utilisation de la vidéosurveillance doit être ciblée. Sitôt la loi votée, un plan national de développement de la vidéosurveillance sera organisé et les élus locaux consultés.

Après le départ du ministre d'État, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Alain Marsaud, à l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

M. Alain Marsaud, rapporteur, a précisé que les 115 condamnés actuellement détenus pour des actes de terrorisme étaient répartis dans 35 établissements pénitentiaires et qu'il n'était pas prévu de les réunir dans un seul établissement de la région parisienne. En revanche, le suivi de ces détenus devrait être concentré dans les mains d'un seul juge d'application des peines spécialisé, conduit à se déplacer ou à recourir à la technique de la visioconférence. Il a rappelé que l'affectation des détenus dans tel ou tel établissement était de la compétence de la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice.

M. Jérôme Lambert a souligné que le groupe socialiste avait été sensible à la volonté affichée par le ministre d'État de faire évoluer le projet de loi au cours du débat parlementaire et indiqué qu'il interprétait ces propos comme une ouverture à l'égard des amendements que l'opposition serait amenée à présenter.

Après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité n°1 et la question préalable n°1 de M. Jean-Marc Ayrault, la Commission est passée à l'examen des articles.

Chapitre premier

Dispositions relatives à la vidéosurveillance

Article 1^{er} (art. 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité) : *Extension des cas d'utilisation de la vidéosurveillance :*

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du **rapporteur**. Elle a également *adopté* un amendement du **même auteur** intégrant au sein de la loi du 21 janvier 1995 les dispositions actuellement prévues par l'article 15 du projet de loi fixant les mesures transitoires applicables aux systèmes de vidéosurveillance déjà existants.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements du **rapporteur** précisant les conditions dans lesquelles la commission départementale donne son avis dans le cadre de la procédure d'urgence, l'un prévoyant que cette commission peut émettre un avis sur la décision de mise en œuvre de cette procédure, l'autre obligeant la commission à rendre son avis sur la pérennisation du dispositif avant la fin de la validité de l'autorisation provisoire.

Puis la Commission a *adopté* l'article 1^{er} *ainsi modifié*.

Article 2 (art. 10-1 [nouveau] de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité) : *Possibilité de prescrire la vidéosurveillance à certains gestionnaires d'infrastructures :*

La Commission a *adopté* trois amendements rédactionnels du **rapporteur** et un amendement du **même auteur** étendant à la procédure de décision préfectorale de prescription d'un système de vidéosurveillance la possibilité donnée à la commission départementale de se prononcer en cas de mise en œuvre de la procédure d'urgence.

Elle a ensuite *adopté* l'article 2 *ainsi modifié*.

Chapitre II

Contrôle des déplacements et communication des données techniques relatives aux échanges téléphoniques et électroniques des personnes susceptibles de participer à une action terroriste

Article 3 (art. 78-2 du code de procédure pénale) : *Contrôle d'identité à bord des trains internationaux* :

Après avoir *adopté* un amendement de conséquence du **rapporteur**, elle a *adopté* l'article 3 *ainsi modifié*.

Article 4 (art. L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques) : *Obligation de conservation des données de connexion par les personnes fournissant au public une connexion Internet* :

Le **rapporteur** a présenté un amendement clarifiant les dispositions du code des postes et communications électroniques s'agissant de la conservation des données de trafic. Ayant rappelé que celui-ci prévoit le principe de l'effacement des données et institue des dérogations, notamment afin de permettre la conservation de ces données pour les besoins d'une procédure pénale, il a estimé que, compte tenu de l'intérêt de cette conservation, étendue par le projet de loi aux « cybercafés », il convenait de préciser que celle-ci est une obligation pour les opérateurs, et non une simple faculté.

La Commission a *adopté* l'amendement et l'article 4 *ainsi modifié*.

Article 5 (art. L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques ; art. 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 ; loi n° 91-646 du 10 juillet 1991) : *Transmission des données de connexion des opérateurs de communication et fournisseurs de services électroniques aux services de police administrative chargés de la lutte contre le terrorisme* :

La Commission a adopté un amendement du **rapporteur** codifiant les dispositions du présent article au sein du code des postes et communications électroniques et de la loi du 21 juin pour 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, après que son auteur eut précisé qu'il avait également pour conséquence d'autoriser la réquisition administrative des données techniques par les services spécialisés, non seulement pour la prévention, mais aussi pour la répression du terrorisme.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**, puis, celui-ci ayant estimé que la personnalité qualifiée, placée auprès du ministre de l'intérieur et chargée de se prononcer sur les demandes des agents des services de police et de gendarmerie habilités souhaitant avoir accès aux données conservées par les opérateurs de télécommunications, devait bénéficier de la plus grande indépendance possible, la Commission a *adopté* un amendement du **même auteur** prévoyant que cette personnalité est désignée par la commission nationale des interceptions de sécurité (cncis), autorité administrative indépendante, sur proposition du ministre et non directement par le ministre lui-même.

Le **rapporteur** a ensuite expliqué que la cncis serait chargée de contrôler l'application du dispositif et de saisir le ministre de l'intérieur si elle constate des manquements. Il a précisé que, dans une telle hypothèse, afin d'assurer la transparence de la procédure, il convenait de permettre à la cncis de rendre publiques ses recommandations et il a présenté un amendement en ce sens que la Commission a *adopté*.

La Commission a *adopté* deux amendements du **rapporteur** corrigeant des imperfections de la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques : le premier autorisant les ministres concernés à déléguer leurs pouvoirs en matière d'autorisation d'interception à deux personnes au lieu d'une seule, comme c'est déjà le cas pour le premier ministre, le second donnant une base légale aux contrôles effectués par la cncis auprès des opérateurs de communications électroniques.

Enfin, après avoir *adopté* quatre amendements du **rapporteur**, les deux premiers tirant les conséquences de la codification de l'article, les deux suivants de nature rédactionnelle, la Commission a *adopté* l'article 5 *ainsi modifié*.

Avant l'article 6 :

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. Thierry Mariani précisant le délai dans lequel les opérateurs de télécommunications doivent fournir les renseignements demandés dans le cadre d'une réquisition judiciaire.

Chapitre III

Dispositions relatives aux traitements automatisés de données à caractère personnel

Article 6 : *Obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers :*

La Commission a examiné un amendement de M. Thierry Mariani permettant au service des douanes d'accéder aux informations relatives aux déplacements internationaux des passagers des transports internationaux. Après que **M. Jacques Floch** eut souligné que le ministre d'État ne lui avait pas répondu sur les raisons de l'exclusion de ce service du dispositif prévu par le projet de loi et que le **rapporteur** n'eut pas jugé souhaitable d'élargir ce dernier aux agents des douanes, compte tenu, notamment, des pouvoirs importants dont ils disposent déjà pour assurer leurs missions, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis elle a *adopté* un amendement du **rapporteur** précisant que seuls les services chargés de la lutte contre le terrorisme et ceux chargés de la

sûreté des transports internationaux auraient accès aux fichiers contenant les données personnelles des passagers, son auteur ayant estimé qu'il convenait d'inscrire dans la loi cette précision figurant dans le seul exposé des motifs.

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** permettant l'interconnexion des nouveaux fichiers non seulement avec le fichier des personnes recherchées, mais aussi avec le système d'informations Schengen (sis), ainsi que deux amendements rédactionnels du **même auteur**.

La Commission a *adopté* l'article 6 *ainsi modifié*.

Article 7 (art. 26 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure) : *Contrôle automatisé des plaques d'immatriculation figurant au fichier des véhicules volés ou signalés* :

La commission a *adopté* trois amendements du **rapporteur**, le premier précisant que la définition de la criminalité organisée visée à cet article est celle de l'article 706-73 du code de procédure pénale, les deux suivants de nature rédactionnelle.

Après que le **président Philippe Houillon** eut rappelé que les agents des douanes bénéficiaient d'ores et déjà des pouvoirs idoines, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Thierry Mariani autorisant les agents des douanes à procéder à un traitement automatisé des données relatives à des véhicules et à leurs occupants.

La Commission a ensuite *adopté* trois amendements du **rapporteur**, le premier permettant l'interconnexion du traitement ainsi créé non seulement avec le fichier des véhicules volés mais aussi avec le système d'informations Schengen, les deux suivants de conséquence.

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** précisant les conditions d'utilisation du contrôle automatisé des plaques d'immatriculation inscrites au fichier des véhicules volés ou signalés. Le rapporteur a fait observer que la consultation des photographies des occupants des véhicules dont les données signalétiques auront été traitées serait limitée aux seuls cas de croisement positif avec le fichier susmentionné.

M. Jacques Floch a demandé de quelle manière fonctionnerait le dispositif si le conducteur du véhicule photographié prenait à son bord une personne susceptible d'être liée à des activités terroristes.

Après que le **rapporteur** eut précisé que si le véhicule n'était pas inscrit au fichier des véhicules volés ou signalés les données photographiques ne pourraient en aucune façon être consultées, la Commission a *adopté* son amendement.

Après avoir *rejeté* un amendement de M. Thierry Mariani accordant aux agents des douanes la possibilité de mettre en œuvre des dispositifs permettant de photographier les voitures et leurs occupants, la Commission a *adopté* l'article 7 *ainsi modifié*.

Article 8 : *Accès des services de lutte contre le terrorisme à certains fichiers administratifs :*

La Commission a *adopté* deux amendements du **rapporteur**, le premier de nature rédactionnelle, le second précisant que seuls des agents individuellement désignés des services de lutte contre le terrorisme, et non pas l'ensemble des agents de ces services, auront accès aux fichiers du ministère de l'intérieur énumérés par cet article.

Elle a *adopté* l'article 8 *ainsi modifié*.

Chapitre IV

Dispositions relatives à la répression du terrorisme et à l'exécution des peines

Article 9 : (art. 421-6 [nouveau] du code pénal – art. 78-2-2, 706-16, 706-24-3 et 706-73 du code de procédure pénale) : *Criminalisation de l'association de malfaiteurs terroriste :*

Le rapporteur a présenté un amendement permettant d'étendre le champ d'application de l'aggravation des peines encourues par les terroristes participant à une association de malfaiteurs ayant pour objet la préparation d'un ou plusieurs crimes d'atteinte aux personnes, aux membres d'une telle association projetant soit de perpétrer des destructions et des dégradations de biens par substances explosives ou incendiaires dans des circonstances de temps ou de lieu susceptibles d'entraîner la mort, soit d'introduire dans l'atmosphère, le sous-sol, les éléments ou les eaux, une substance chimique susceptible de provoquer la mort. Il a rappelé que les membres du réseau terroriste interpellés dans le cadre du projet d'attentat au marché de Noël de Strasbourg avaient justement prétendu n'avoir eu l'intention de ne causer que des dégâts matériels pour échapper à de trop lourdes condamnations.

M. Christian Decocq a exprimé sa crainte que la rédaction proposée par l'amendement, en visant les destructions « susceptibles d'entraîner la mort », ne permette pas de couvrir complètement le champ des attaques terroristes pouvant porter atteinte à l'intégrité physique de la personne, dans la mesure où certaines substances peuvent simplement entraîner la paralysie ou la cécité.

Après que **le rapporteur** se fut engagé à clarifier cette question d'ici la séance publique, la Commission a *adopté* l'amendement.

Puis elle a *adopté* un amendement du rapporteur corrigeant une erreur de référence.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 9 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 9 : (art. 706-24 du code de procédure pénale) : *Identification par un numéro d'immatriculation administrative des officiers et agents de police judiciaire chargés de la lutte contre le terrorisme :*

Le rapporteur a présenté un amendement ayant pour objet de permettre aux officiers et agents de police judiciaire affectés dans les services de lutte contre le terrorisme, après autorisation du procureur général près la Cour d'appel de Paris, de s'identifier par leur numéro d'immatriculation administrative, afin d'éviter une révélation de leur identité. Il a évoqué une affaire récente de menaces subies par un officier de police judiciaire en raison de la mention de son nom dans les procès-verbaux d'enquête et il a estimé que l'amendement permettra de protéger efficacement les personnels concernés. Il a ajouté que la délivrance de l'autorisation par le procureur général s'expliquait par le fait qu'il est déjà chargé d'habiliter les officiers de police judiciaire.

En réponse à **M. Jacques Floch**, exprimant son souci que cette identification chiffrée des officiers de police judiciaire se concilie avec la procédure pénale, **le rapporteur** a précisé qu'aucune condamnation ne pourra être prononcée sur le fondement d'un procès-verbal rédigé par un agent dont seul le numéro administratif apparaît et que les droits de la défense sont ainsi garantis par cet amendement.

M. Patrick Delnatte a suggéré au rapporteur de rectifier son amendement afin de prévoir une communication obligatoire, et non pas facultative, de l'état civil des officiers et agents de police judiciaire, à la demande du président de la juridiction de jugement saisie des faits.

La Commission a alors *adopté* l'amendement ainsi rectifié.

En conséquence, un amendement de M. Thierry Mariani ayant un objet semblable a été *déclaré sans objet*.

Après l'article 9 :

Un amendement du **rapporteur** permettant au procureur de la République, sur autorisation du juge des libertés, de porter à un mois, renouvelable trois fois, la durée des écoutes mises en œuvre dans le cadre d'une enquête en flagrance ou d'une enquête préliminaire sur des actes de terrorisme, alors que cette durée n'est à l'heure actuelle que de quinze jours, renouvelable une seule fois, a été *retiré* par son auteur, à l'invitation du **président Philippe Houillon**.

Puis la Commission a *rejeté* un amendement de M. Thierry Mariani ayant un objet identique, ainsi qu'un amendement du même auteur visant à sanctionner d'une amende de 15 000 euros la révélation d'informations pouvant conduire à l'identification des fonctionnaires et des militaires chargés de la lutte antiterroriste.

Article 10 : (art. 706-22-1 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Centralisation de l'application des peines en matière terroriste* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 10 : (art. 706-88 du code de procédure pénale) : *Prolongation de la durée de la garde à vue en matière de terrorisme* :

La Commission a examiné un amendement de M. Thierry Mariani, défendu par **M. Guy Geoffroy**, visant à permettre une prolongation supplémentaire de la garde à vue d'une personne lorsque les premiers éléments de l'enquête ou de la garde à vue font apparaître un risque sérieux de l'imminence d'une action terroriste ou lorsque les nécessités de la coopération internationale le requièrent impérativement.

Le rapporteur a souligné que les services spécialisés dans la lutte contre le terrorisme estiment que la garde à vue de quatre jours est trop limitée, notamment parce que les liens de confiance qui peuvent progressivement s'établir avec la personne mise en garde à vue nécessitent souvent une certaine durée. Il a ajouté que le prolongement de la garde à vue serait également très utile dans le cadre de la coopération internationale contre le terrorisme. Aussi, il s'est déclaré favorable à une prolongation de deux jours supplémentaires de la garde à vue, tout en proposant de rectifier l'amendement afin que cette prolongation soit uniquement possible pour 24 heures, renouvelables une fois, et non pour 48 heures en une seule fois.

Le président Philippe Houillon a, dans le même esprit, proposé de rectifier l'amendement afin de réserver au seul juge des libertés la possibilité de prolonger la garde à vue au-delà de quatre jours.

M. Julien Dray a estimé que le juge d'instruction devra demander la prolongation supplémentaire de la garde à vue uniquement lorsqu'il disposera d'éléments probants et qu'il devra soumettre cette demande au juge des libertés. Il a en outre exprimé son souhait que l'avocat puisse saisir le juge des libertés, avant l'expiration des quatre premiers jours de garde à vue, afin d'en prévenir la prolongation supplémentaire.

Le **président Philippe Houillon** a fait observer qu'une telle intervention de l'avocat au cours de la garde à vue pourrait être source de confusion car elle tendrait, de façon implicite mais néanmoins réelle, à attirer

le régime de cette mesure d'enquête vers celui de la détention provisoire qui s'organise autour du principe contradictoire.

M. Thierry Mariani a alors rectifié son amendement, afin, d'une part, de supprimer la possibilité d'une prolongation de la garde à vue pour une durée de 48 heures en une seule fois, d'autre part, de limiter au seul juge des libertés le pouvoir de la décider.

M. Guy Geoffroy s'est déclaré favorable à l'amendement et a demandé à en être cosignataire.

La Commission a *adopté* l'amendement ainsi rectifié.

En conséquence, un amendement de M. Thierry Mariani ayant un objet similaire a été *déclaré sans objet*.

Article additionnel après l'article 10 (article L. 126-1 du code des assurances) : *Extension de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme à leurs ayants droit* :

La Commission a examiné un amendement du **rapporteur** visant à étendre l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme aux ayants droit de nationalité étrangère d'une victime française.

Le rapporteur a souligné que le projet de loi, en l'état, ne comportait que peu de dispositions directement consacrées à la défense des intérêts des victimes d'actes de terrorisme, alors que les associations représentant ces dernières regrettent que la législation actuelle conduise à priver d'indemnisation les conjoints ou enfants étrangers de victimes françaises.

La Commission a alors *adopté* cet amendement.

Après l'article 10 :

M. Thierry Mariani a ensuite présenté un amendement ayant pour objet de réduire les frais de recherche et de reproduction de documents produits par des opérateurs téléphoniques, en précisant que le tarif des prestations et informations requises et facturées à l'État devrait permettre la « juste rémunération des opérateurs » tout en étant fondé sur leur coût unitaire, défini par un décret en Conseil d'État. Il a expliqué que cet amendement permettrait de contenir le coût des frais de justice, très significativement augmenté par le coût des recherches demandées aux opérateurs téléphoniques.

M. Jacques Floch a déclaré approuver l'objet de cet amendement.

M. Guy Geoffroy a appelé l'attention de la Commission sur les incidences de la nouvelle architecture budgétaire, en vertu de laquelle les crédits relatifs aux frais de justice sont désormais limitatifs, sur la prise en

charge des frais de recherche et de reproduction de documents produits par les opérateurs téléphoniques.

Le rapporteur a exprimé son intérêt pour cet amendement, reconnaissant que les opérateurs pratiquent des tarifs très élevés, fort différents d'un opérateur à l'autre, et peu justifiés. Il a néanmoins appelé la Commission à le rejeter, ses objectifs devant être satisfaits par un amendement de M. Jean-Luc Warsmann au projet de loi de finances pour 2006, prévoyant qu'un arrêté ministériel fixera le tarif à payer pour les recherches effectuées par les opérateurs téléphoniques. Il a précisé que cet arrêté permettrait de diviser par trois certains des tarifs pratiqués.

Au bénéfice de ces différentes observations, M. Thierry Mariani a retiré son amendement.

Chapitre V

Dispositions relatives à la déchéance de la nationalité française

Article 11 : (art. 25-1 du code civil) : *Extension des possibilités de déchéance de la nationalité* :

La Commission a examiné un amendement du **rapporteur** visant à limiter aux seuls crimes et délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou constituant un acte de terrorisme l'extension de la durée pendant laquelle la déchéance de nationalité française peut intervenir.

Le rapporteur a indiqué que le projet de loi prévoyait de porter de 10 à 15 ans le délai pendant lequel ces actes, mais aussi les actes « *préjudiciables aux intérêts de la France* », pourraient donner lieu à la déchéance de nationalité française. Il a rappelé que l'article 25 du code civil permettait déjà de déchoir un individu de la nationalité française dans quatre hypothèses distinctes et a considéré que l'allongement du délai ne semblait pas justifié, voire présentait des risques d'inconstitutionnalité, pour les affaires d'espionnage n'ayant pas encore donné lieu à condamnation.

M. Jacques Floch a jugé paradoxal d'infliger à des individus non encore condamnés une déchéance de nationalité s'assimilant, de fait, à une forme de condamnation, alors même que le changement du contexte géopolitique survenu depuis le début des années 1990 conduisait à relativiser l'importance de certaines affaires d'espionnage liées à des États ou anciens États tels que la Bulgarie ou l'URSS.

La Commission a alors *adopté* cet amendement, puis l'article 11 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 11 : Dispositions relatives à l'audiovisuel :

La Commission a examiné un amendement du **président Philippe Houillon** visant à redéfinir les modalités selon lesquelles la diffusion des services de télévision proposés par les opérateurs satellitaires doit faire l'objet d'une convention conclue par chaque opérateur avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et peut être suspendue.

Le président Philippe Houillon a souligné que le CSA souhaitait améliorer les conditions du contrôle qu'il exerce sur les programmes proposés par les chaînes de télévision extracommunautaires diffusées grâce au satellite Eutelsat. Il a rappelé que l'organisation actuelle de ce contrôle reposait en France sur la passation préalable de conventions entre le csa et les chaînes de télévision concernées, la suspension de la diffusion ne pouvant intervenir que dans un deuxième temps, après qu'une mise en demeure a été adressée par le csa à l'opérateur. Il a jugé cette organisation complexe et paradoxale, ajoutant qu'elle conduisait parfois à des situations absurdes se traduisant par la suspension par le csa de la diffusion des programmes proposés par une chaîne de télévision avec laquelle il venait de conclure une convention.

M. Jacques Floch a demandé des précisions sur les émissions susceptibles d'être contraires à la loi française et de justifier une suspension de diffusion.

Le **président Philippe Houillon** a considéré qu'il était impossible de déterminer à l'avance la nature des programmes télévisés dont la diffusion pourrait être suspendue mais a souligné qu'il pouvait s'agir d'émissions encourageant des actes tombant sous le coup des lois, diffusées par des chaînes qui, bien que peu réputées pour leur honorabilité, n'avaient pu se voir refuser la passation d'une convention avec le csa.

Le rapporteur ayant émis un avis favorable, la Commission a *adopté* cet amendement.

Chapitre VI

Dispositions relatives à la lutte contre le financement des activités terroristes

Article 12 : (Chapitre IV du titre VI du livre V du code monétaire et financier – art. 564-1 à 564-6 et chapitre IV du titre VII du livre V du même code – art 574-3) : *Gel administratif des avoirs des terroristes :*

La Commission a *adopté* quatre amendements du rapporteur, le premier de coordination, le second de précision, le troisième rédactionnel, le quatrième de conséquence.

Puis, elle a *adopté* l'article 12 *ainsi modifié*.

Chapitre VII

Dispositions relatives à l'outre-mer

Article 13 : (art. 31 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité) : *Application outre-mer des dispositions relatives à la vidéosurveillance* :

La Commission a *adopté* l'article 13 *sans modification*.

Article 14 : (art. L. 735-13, art. L. 745-13, art. L. 755-13 et art. L. 765-13 du livre VII du code monétaire et financier) : *Application outre-mer des autres dispositions de la loi*

La Commission a *adopté* l'article 14 *sans modification*.

Chapitre VIII

Dispositions finales

Article 15 : (art. 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité) : *Application de la loi dans le temps* :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur, puis l'article 15 *ainsi modifié*.

Elle a enfin *adopté* l'ensemble du projet de loi *ainsi modifié*.

Informations relatives à la Commission

I – La Commission a nommé *M. Philippe Houillon*, rapporteur du projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 (n° 2673).

II – *Mme Ségolène Royal* a donné sa démission de membre de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe Socialiste a nommé *M. Julien Dray* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 15/11/2005).

III – *M. Bernard Derosier* a donné sa démission de membre de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe Socialiste a nommé *M. Jean Delobel* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 16/11/2005).

IV – *M. Patrick Braouezec* a donné sa démission de membre de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe des député-e-s communistes et républicains a nommé *M. Jean-Claude Lefort* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 16/11/2005).

V – *M. Jean Delobel* a donné sa démission de membre de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe Socialiste a nommé *M. Bernard Derosier* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 19/11/2005).

**MISSION D'INFORMATION
SUR LA FAMILLE ET LES DROITS DES ENFANTS**

Mercredi 16 novembre 2005

- Echange de vues sur les travaux de la mission relatifs à la procréation médicalement assistée et à la gestation pour autrui

- Table ronde, ouverte à la presse, sur l'accès de l'enfant à ses origines personnelles, réunissant :

- Mme Marie-Christine Le Boursicot, magistrate, secrétaire générale du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles

- M. Pierre Verdier, président de la Coordination des actions pour le droit à la connaissance des origines

- Mme Françoise Laurant, présidente du Mouvement français pour le planning familial

- Mme Françoise Monéger, professeur de droit à l'université de Paris VIII

- Mme Jacqueline Rubelin-Devichi, professeur émérite de l'université de Lyon III, présidente de l'Association française de recherche en droit de la famille

- Mme Corinne Daubigny, philosophe et psychanalyste

- Mme Sophie Marinopoulos, pédopsychiatre

**MISSION D'INFORMATION
SUR LA GRIPPE AVIAIRE : MESURES PRÉVENTIVES**

Mercredi 16 novembre 2005

– Echange de vues sur l'organisation des travaux de la mission

– Audition de M. Gérard Dumont, haut fonctionnaire de défense du ministère de la santé, chargé de l'administration en cas de crise, de la préparation du centre d'opérations ministériel et de la fourniture de masques de protection

– Audition de M. Roland Fangeat, Président du groupe Bacou Dalloz, fabricant de masques de protection et de M. Frédéric Biffaud ; directeur général de 3M Santé

– Audition de M. Didier Hoch, Président de Sanofi Pasteur MSD, sur la question des vaccins

**MISSION D'INFORMATION
SUR L'EFFET DE SERRE**

Mardi 15 novembre 2005

Laplace – *Audition de M. Jean Jouzel, directeur de l'Institut Pierre Simon*

MISSION D'INFORMATION
SUR LES RISQUES ET LES CONSÉQUENCES DE L'EXPOSITION À L'AMIANTE

Mardi 15 novembre 2005

– Audition de représentants du Conseil d'Etat sur le rapport annuel relatif à la responsabilité et à la socialisation du risque :

- M. Jean-Michel Belorgey, président de la section du rapport et des études

- Mme Edwige Belliard, conseiller d'Etat

- M. Bernard Pignerol, maître des requêtes

– Audition de M. Michel Laroque, inspecteur de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), auteur d'un rapport de 2004 sur « la rénovation de la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles »

– Audition de M. Franck Gambelli, président de la Commission des accidents du travail et des maladies professionnelles de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

Mercredi 16 novembre 2005

Présidence de M. Henri Revol, sénateur, président

Conseil scientifique - Désignation d'un membre

Mme Claudie Haigneré, ancien ministre, conseiller auprès du directeur général de l'Agence spatiale européenne, a été désignée comme **membre du Conseil scientifique de l'Office**, en remplacement de M. Hubert Curien.

*

**Recherche – Projet de loi de programme pour la recherche –
Echange de vues**

M. Henri Revol, sénateur, président, a présenté le calendrier fixé pour l'examen parlementaire du projet de loi pour la recherche. Le Sénat devant se trouver saisi en premier lieu, il a d'ores et déjà été procédé à la désignation d'un groupe de travail intercommissions, dont le président et les rapporteurs le seront aussi pour la commission spéciale qui sera constituée pour l'examen de ce texte. M. Henri Revol a annoncé qu'il avait été désigné comme rapporteur au nom de la commission des affaires économiques et qu'à ce titre, il aurait à procéder à de nombreuses auditions et consultations. La discussion d'aujourd'hui ne rentre pas dans ce cadre ; il s'agit pour l'Office de recueillir les points de vue des membres de son Conseil scientifique, chacun pouvant s'exprimer librement en fonction de son expérience et indépendamment des positions qui seraient ensuite définies.

Mme Sylvie Joussaume, directrice des sciences de l'univers au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), membre du Conseil scientifique, a estimé que le projet de loi comportait plusieurs points positifs avec toutefois un certain nombre de questions. Parmi les points positifs, elle a noté la création d'un Haut Conseil de la science et de la technologie (HCST) dont le rôle serait important, notamment pour les grands équipements ; elle a noté également l'augmentation du budget de la recherche, ainsi que la prise en compte du bon déroulement des carrières scientifiques avec des décharges

d'enseignement pour les jeunes chercheurs, mais avec toutefois la nécessité qui demeure de mieux prendre en compte un certain nombre de problèmes, comme la difficulté pour les directeurs de recherche de 2^e classe d'accéder à la 1^{ère} classe.

En revanche, elle s'est interrogée sur un certain nombre de points.

Concernant les Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et les campus, elle s'est déclarée en accord avec leur création si cela permettait de clarifier le paysage institutionnel, mais elle a noté qu'on ne savait pas exactement où on allait dans ce domaine. Sans être hostile aux nouvelles structures, elle a mis l'accent sur l'importance de constituer des réseaux de recherche, estimant que ce n'est pas nécessairement le cadre des régions qui permettra la meilleure lisibilité au niveau européen. S'agissant de l'Agence nationale de la recherche (ANR), elle s'est dite favorable au financement par projet, mais a insisté sur la nécessité de conduire une réflexion prospective comme aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne ou au Royaume-Uni. Elle s'est demandé comment l'ANR ferait le choix de ses thèmes ; elle a enfin déclaré attendre une programmation plus affirmée et clairement énoncée, estimant qu'il y avait un manque de vision à long terme, ce qui a constitué une déception pour les chercheurs.

M. Jean-François Minster, directeur général scientifique du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), membre du Conseil scientifique, après avoir indiqué qu'il s'exprimait à titre personnel, a reconnu qu'il y avait dans ce projet des points importants. Il a regretté toutefois que la loi ne soit pas pensée comme un dispositif d'ensemble. Concernant le Haut Conseil, il a souhaité qu'il puisse disposer des outils et des méthodes de travail nécessaires, ce qui ne lui semble pas évident. L'ANR constitue un outil important, un dispositif efficace et c'est un progrès de la faire fonctionner comme une agence. Il conviendrait cependant de sélectionner les programmes sur des bases claires et ne pas se contenter de distribuer de l'argent, car programmer c'est animer des programmes. **M. Jean-François Minster** a souhaité qu'on ne retombe pas dans les mécanismes du Fonds national de la science.

S'agissant de l'évaluation, il faut un mécanisme simple, piloté par le ministère. Il a donc souhaité que les organismes assurent l'évaluation de leurs personnels dans la transparence et qu'il existe un lien entre l'évaluation des unités et des personnels. Sous réserve de ce lien, l'indépendance de l'agence est une bonne chose.

Concernant les universités, il a considéré que le projet de loi ouvrait des voies pour renforcer leur autonomie, ce qui est une demande générale en Europe. Il a estimé que les PRES devaient être clairement conçus

comme des éléments attractifs et lisibles. Il a jugé que le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) pourrait avoir des contrats avec ces PRES. Il a souhaité que les universités soient incitées à utiliser les PRES et à avoir des liens avec ces pôles. En revanche, il a jugé les campus de recherche comme des structures superfétatoires, définies de façon floue, transversalement aux PRES, ce qui ne pourra que compliquer le système.

Abordant la dimension européenne, il a estimé que les attendus du projet de loi étaient faibles, alors que nos partenaires européens avancent très vite. Il a plaidé pour que l'on abandonne le concept de juste retour, qui risque de bloquer les mécanismes européens. Il a noté que cette loi allait certainement obliger le CNRS à modifier son positionnement dans le système français de la recherche.

M. Jean-Pierre Finance, président de l'université Henri Poincaré de Nancy, membre du Conseil scientifique, a d'abord considéré les aspects positifs de ce texte. En premier lieu, il a apprécié la revalorisation des carrières des chercheurs, ce qui pourra peut-être permettre de lutter contre la désaffection à l'égard des études scientifiques. Il a ensuite rappelé l'analyse des présidents d'université qui ont souligné la double dualité du système français de recherche qui comporte les universités et les grandes écoles, d'une part, les universités et les grands organismes de recherche, d'autre part. Il a ainsi noté que des structures nouvelles allaient se rajouter à cette situation : ANR, PRES, Haut Conseil. Il a jugé que cela allait rendre le paysage institutionnel difficile à appréhender aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur. Il a donc souhaité que l'on supprime des structures dans le même temps où on en rajoutait. Il a exprimé le souhait que l'on simplifie la gouvernance, mais que la concurrence ne se développe pas entre les organismes et les luttes de territoires. Il a rappelé que la Conférence des présidents d'université s'est déclarée opposée à la forme juridique des campus de recherche, mais pas aux pôles d'excellence. Il s'est déclaré favorable à la distinction des degrés d'évaluation, mais inquiet pour l'évaluation des universités, notamment de leurs laboratoires non liés à un grand organisme. Il s'est ensuite interrogé sur les moyens de la recherche en soulignant la nécessité d'avoir une visibilité à long terme au-delà de 2007.

Dénonçant l'état de sous-financement de l'université française, il a souhaité que l'on augmente fortement ses moyens.

M. Jean-Pierre Finance a conclu en déplorant l'insuffisance de la prise en compte de la dimension européenne, pourtant essentielle pour l'animation et l'émergence de qualités scientifiques.

M. Michel Petit, président de la section scientifique et technique du Conseil général des technologies de l'information, membre du Conseil scientifique, a considéré que le dispositif du projet de loi était

insuffisamment étudié en s'interrogeant sur l'articulation entre les fonctions des anciennes instances et celles des nouvelles. Après s'être inquiété des moyens de l'ANR, il s'est demandé comment l'évaluation pourrait fonctionner avec un conseil de seulement 24 membres et comment s'effectuerait l'articulation avec le dispositif existant.

Il a exprimé sa crainte que les nouvelles structures ne viennent s'ajouter les unes aux autres. Il a également déploré que le texte ne traite ni des écoles d'ingénieurs ni de la recherche de défense. En conclusion, il a émis des doutes sur l'apport de ce texte au dispositif français actuel et sur la cohérence d'ensemble.

Mme Claudie Haigneré a estimé que le projet de loi avait comme objectifs de donner confiance et d'accroître l'attractivité de la recherche française. Elle a considéré que la France pourrait ainsi faire des propositions pour participer à la construction de l'Europe de la recherche et s'inscrire dans la stratégie de Lisbonne.

Ce projet de loi donne des orientations et fournit des éléments de programmation. Il offre des outils nombreux qui ne sont pas contradictoires, à charge pour les différents acteurs et intervenants de les utiliser au mieux dans leurs complémentarités et leurs synergies. Elle a noté que l'attractivité des carrières scientifiques était marquée par la revalorisation et une plus grande flexibilité des allocations de recherche. Elle a ensuite résumé les apports de ce texte : reconnaissance des métiers, apparition de l'expertise, engagement d'une démarche de veille et de prospective. Concernant la dimension européenne de la recherche, Mme Claudie Haigneré a estimé que celle-ci sera le fruit de l'émulation plutôt que de la compétition et qu'il faut absolument éviter d'avoir 25 stratégies différentes dans cet espace géographique.

M. Laurent Gouzènes, directeur du plan et des programmes d'études chez ST Microelectronics, membre du Conseil scientifique, a jugé que ce texte était dans l'ensemble globalement satisfaisant, sous réserve de quelques points de complexité : la coexistence du Haut Conseil et du Conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT) ; les PRES qui amènent à s'interroger sur la lisibilité du système français ; l'empilement de plusieurs strates d'organismes.

Il a marqué son accord sur la nécessité de regrouper la compétence mais sans créer de structures supplémentaires. Cela implique de s'engager dans une démarche de simplification car les entreprises éprouvent trop de difficultés lorsqu'il s'agit de s'associer à des structures excessivement complexes. Évoquant l'Agence de l'innovation industrielle (AII), il a admis que c'était une bonne idée, mais qu'il manquait une doctrine avec la crainte que les budgets ne soient réservés aux grands projets.

Il s'est aussi inquiété de l'avenir du soutien aux programmes Eurêka. S'agissant de l'ANR, il a noté qu'elle doit dépenser 20 % de son budget pour des programmes à participation européenne, mais qu'aucune instruction n'est donnée pour les dépenses dans l'industrie. Il a demandé qu'un conseil scientifique soit installé pour réfléchir aux programmes à soutenir. En ce qui concerne les thèses de doctorat, il a estimé que l'augmentation des bourses de thèses à 1 500 € était une bonne chose mais qu'il faudrait les porter au niveau des bourses Conventions industrielles de formation par la recherche en entreprise (CIFRE) (2 000 € et avantages divers) ; il conviendrait aussi de réfléchir aux domaines où portent les thèses, dans la mesure où il y a des disparités de débouchés très grandes entre les secteurs d'activité économique.

Il a estimé que le problème du statut des chercheurs n'avait pas encore reçu de solution pour le passage entre les secteurs public et privé. Concluant sur l'Europe, **M. Laurent Gouzènes** a considéré que la France ne pouvait pas tout faire et qu'il faudrait certainement abandonner des domaines, ce qui doit se faire en concertation avec nos partenaires européens.

M. Jean-Claude Lehmann, ancien président de l'Académie des technologies, membre du Conseil scientifique, a considéré que les entreprises doivent augmenter leur effort de recherche, mais surtout développer des actions à fort contenu technologique. Il a estimé que ce texte était important d'abord parce qu'il va faire parler de la recherche, mais aussi parce qu'il prend en compte la recherche dans son ensemble. Il a souligné que le Haut Conseil était un élément-clé, pour autant qu'il soit composé d'un nombre limité de personnes nommées intuitu personae et que son indépendance soit assurée.

Concernant les personnels de recherche, il a estimé qu'il fallait moduler les carrières afin de favoriser les meilleurs. Il a également déploré le manque de politique de ressources humaines dans la recherche publique et la persistance du blocage culturel pour promouvoir la mobilité. Il a considéré que la prospective manquait beaucoup dans ce projet et qu'il était nécessaire d'avoir des structures de réflexion collective pour faire évoluer le système dans la bonne direction.

M. Pierre Castillon, membre de l'Académie des technologies, membre du Conseil scientifique, s'est déclaré satisfait de trouver dans ce projet de loi des dispositions faisant référence aux technologies, aux entreprises, à l'innovation... Le projet de loi qui permettra des expériences nouvelles, notamment l'Agence nationale d'évaluation, va dans le bon sens. Il en va de même pour le Haut Conseil qui n'est pas de même nature que le CSRT, les deux organismes devant coexister. En revanche, il a souligné qu'il y avait lieu de s'alarmer de la durabilité des moyens qui ne semblent pas programmés au-delà de 2007.

M. Georges Pedro, secrétaire perpétuel de l'Académie d'agriculture de France, membre du Conseil scientifique, a jugé la loi bienvenue et globalement positive.

Selon lui, les points importants sont : le Haut Conseil, qui donnera une impulsion à la recherche en France ; l'Agence nationale d'évaluation, qui doit être indépendante et incontestable ; la nécessité de développer la recherche à l'université, dans la mesure où celle-ci s'y faisait de moins en moins compte tenu des charges d'enseignement ; le renforcement de l'autonomie des universités. Il a cependant noté des points insuffisants tenant à l'absence de programmation à long terme et au problème de la mobilité des chercheurs.

M. Axel Kahn, directeur de l'Institut Cochin, membre du Conseil scientifique, a estimé que la loi était certes bienvenue mais a exprimé sa sévère déception. Il a rappelé le contexte de la crise de 2004 avec la perte de confiance des jeunes chercheurs, la mise en doute de l'efficacité du système, les problèmes budgétaires, la diminution du nombre des ingénieurs de haute technicité dans les laboratoires, la perte de temps pour obtenir des fonds et le manque d'attractivité de la recherche. D'où la grande attente des chercheurs.

Or, selon lui, aucune structure n'a été supprimée alors que d'autres sont créées, ce qui entraînera une augmentation du temps passé à résoudre des problèmes administratifs ainsi qu'une opacité et une complexité accrues. Il a rappelé, de ce point de vue, les critiques de la Cour des comptes qui avait souligné récemment l'inefficacité de la recherche française due au nombre de guichets, en notant que ce texte les multiplie. Il a cependant considéré comme positive la création de l'ANR et la revalorisation des conditions financières des thésards.

M. Axel Kahn a conclu son propos en insistant sur la durabilité incertaine des mesures proposées, ce qui n'est pas de nature à donner confiance au monde de la recherche qui, finalement, ressent une très profonde insatisfaction.

M. Henri Revol, sénateur, président, s'est ensuite tourné vers les membres de l'Office pour recueillir leurs réactions et leurs questions.

M. Daniel Raoul, sénateur, a rappelé le caractère mondial des enjeux de la recherche et la nécessité de définir qui pilotera ces choix, en France, en Europe et au niveau international. Après s'être inquiété du fait que nombre de directeurs de laboratoires consacrent plus de temps à la constitution de dossiers qu'à l'accomplissement de recherches, il s'est demandé si une réforme pertinente de la recherche ne consisterait pas simplement à copier les meilleurs modèles étrangers. S'interrogeant sur l'empilage et la complexité des structures, il a appelé à une gouvernance globale de la recherche.

M. Jean-Yves Le Déaut, député, a relevé que nombre de jeunes chercheurs étaient rémunérés moins de 2 000 € par mois et a jugé cette situation grave. Il a estimé essentiel que l'Agence pour l'innovation industrielle (AII) assure un continuum entre la recherche et les entreprises. Il s'est réjoui du nombre important de pôles d'excellence, ce qui évite l'existence de zones désertées par la recherche, des regroupements devant, par la suite, se faire en réseaux. Il a évoqué certaines compétences régionales évidentes, comme celle de la Champagne Ardenne pour le bioéthanol, ou encore de Nancy pour le génie chimique. Il a relevé que si aucune évaluation sérieuse de ces pôles n'existait encore, cela serait revu dans deux ans grâce à une expertise européenne. Il a ensuite insisté sur la nécessité de ne pas réserver tous les financements de recherche aux très grosses entreprises afin d'éviter les effets d'aubaine à leur profit. Estimant que la recherche nationale devait s'intégrer dans la recherche européenne, il s'est interrogé sur la création d'un impôt européen pour stimuler la recherche. Concernant le projet de loi sur la recherche, il a observé qu'au fil des ans les mesures semblaient plus s'empiler selon des strates législatives que conçues pour former un ensemble efficace.

M. Pierre Laffitte, sénateur, a rappelé que, le 4 novembre 2005, s'était tenue, à Sophia Antipolis, une réunion de tous les pôles de compétitivité français, rassemblant près de 600 personnes. A cette occasion, il a constaté avec satisfaction que les chercheurs avaient déjà beaucoup travaillé ensemble, ce qui augurait bien de la nouvelle dynamique lancée. Se déclarant satisfait du grand nombre de pôles, il a admis que leur évaluation n'était pas encore parfaite. Il a insisté sur l'importance de l'internationalisation des projets à labelliser et sur la nécessité d'accorder les « grands » projets avec les « petits ». Il a souhaité ensuite que les partenariats public/privé soient favorisés par des avantages fiscaux et sociaux afin de dégager des moyens supplémentaires. Il a ensuite jugé qu'une dynamique issue de la base était meilleure que le système des appels d'offres, estimant que les appels d'offres européens finissent probablement par coûter plus cher à la recherche qu'ils ne lui rapportent. Il a estimé qu'Eurêka serait plutôt le modèle à suivre car lorsque le projet ne marche pas, il s'arrête de lui-même. Il a insisté sur la nécessité de faire prévaloir le dynamisme des équipes sur le centralisme qui ne doit intervenir que pour la définition des grandes orientations.

M. Claude Birraux, député, premier vice-président, a chaleureusement remercié les membres du Conseil scientifique pour la qualité et la liberté du présent dialogue. Il a rappelé sa présence aux deux journées des états généraux de Grenoble en octobre 2004, tout en soulignant son sentiment de malaise à constater que chacun croyait avoir vu dans les propositions énoncées ce qu'il souhaitait y mettre. Il s'est prononcé en faveur de la démarche allant de la base au sommet et a indiqué qu'il se défiait de la croyance selon laquelle les plus grosses structures seraient toujours les plus

efficaces. Ayant exprimé des réserves face à l'empilement excessif des structures susceptibles de résulter du projet de loi, il s'est prononcé en faveur d'un système d'évaluation qui permette les comparaisons, ce qui n'est pas évident dans nos structures de recherche où coexistent des grands organismes comme de petits laboratoires.

En conclusion, il s'est prononcé pour des simplifications administratives radicales et a insisté sur la nécessité d'étendre tout de suite le contrôle a posteriori au plus grand nombre d'opérations de recherche afin que le ministère des finances ne puisse revenir sur cette avancée décisive.

M. Pierre-Louis Fagniez, député, a jugé cet échange très instructif et a rejoint M. Axel Kahn pour estimer que les bons chercheurs n'avaient pas besoin d'une Agence nationale d'évaluation (ANE) pour être repérés. Il a donc exprimé des réserves sur l'existence même d'une telle instance et sur l'enchevêtrement des structures.

M. Axel Kahn a alors précisé qu'à ses yeux l'Agence nationale de la recherche (ANR) était l'organe important du projet de loi. Il a souhaité que cette agence puisse œuvrer en faveur d'une unification des universités avec les organismes de recherche. Il a estimé qu'un ministre de la recherche devrait avoir trois priorités : cette unification université-organisme de recherche, une évaluation a priori diversifiée pour les projets de recherche et une évaluation a posteriori pour les projets créatifs les plus remarquables.

Mme Claudie Haigneré a noté qu'aucun ministre de la recherche ne souhaite avoir les chercheurs contre lui mais qu'il n'existait pas de recettes miracles pour satisfaire tout le monde. Elle a souhaité le développement de la culture de projets et le renforcement de toutes les synergies sans bouleverser le paysage de la recherche. Elle a estimé que l'ANR favorisera tant la multidisciplinarité que les nouveaux programmes. Elle a regretté que le Haut Conseil de la Science et de la Technologie (HCST) prévu dans le projet n'ait pas déjà existé lorsqu'elle était ministre. De même, elle avait alors exprimé le besoin d'un conseil interministériel de recherche. En conclusion, elle s'est réjouie de voir bientôt naître l'ANR et le Haut Conseil dont elle avait souhaité la création.

Mme Claudie Haigneré a insisté sur la nécessité de donner aux femmes toute leur place dans les instances scientifiques.

M. Claude Saunier, sénateur, après s'être déclaré satisfait de voir enfin présenter le projet de loi d'orientation de la recherche, a rappelé que l'idée de création d'un Haut Conseil de la recherche issue de l'exemple japonais figurait déjà, en 2003, dans les propositions du rapport sur les micro et nanotechnologies qu'il avait présenté au nom de l'Office. Il a regretté que le projet de loi réponde à des préoccupations peut-être trop hexagonales, face aux

enjeux de société majeurs, aux enjeux planétaires que sont par exemple la médecine ou le climat. Il a jugé souhaitable que l'effort à accomplir pour parvenir à la dimension internationale prenne appui sur la dimension européenne. Il s'est réjoui de la création des instituts Carnot et a même souhaité aller plus loin dans cette direction, à l'instar des Allemands avec les établissements Fraunhofer.

M. Jean-Pierre Finance a rappelé que la mobilité des chercheurs était très difficile à mettre en place et qu'il conviendrait peut-être d'envisager une modulation du service des enseignants-chercheurs au cours de leur carrière. Il a fait observer qu'en France l'évaluation concernait les individus, les projets – tous les deux ans – et les laboratoires, ce qui n'était le cas ni en Allemagne, ni au Royaume-Uni, ni aux Etats-Unis, où le rôle du chef de projet est essentiel. Il a relevé que les évaluations des laboratoires mixtes (1 500 sur 3 200) provenaient de partenaires différents, ce qui aboutissait à des évaluations très contrastées. Il a donc souhaité que soit créée une instance d'expertise extérieure pour élaborer une échelle de qualité indépendante et transparente.

M. Jean-François Minster a rappelé que, pour lui, l'ANR serait le gage d'une efficacité plus grande. Il a noté que le Haut Conseil réintroduirait d'autant plus de confiance que sa composition ferait appel aux grands corps de recherche pour la désignation de ses membres. Il a observé que le CNRS était partenaire d'un très grand nombre de pôles de compétitivité dont les projets seront à évaluer dans les deux ans. Il a relevé avec insistance que l'Europe de la recherche, ce n'était pas seulement le Programme cadre de recherche développement (PCRD), mais qu'elle était surtout constituée d'un tissu entre les chercheurs dont il fallait accompagner les progrès. Il a souhaité que les instituts Carnot coopèrent davantage avec les fondations allemandes et que l'évaluation de la recherche se fonde davantage sur la production même des recherches.

M. Laurent Gouzènes a insisté sur l'intérêt de synchroniser les grands équipements allemands et français dans un certain nombre de secteurs et d'éviter, en règle générale, de dupliquer les investissements dans plusieurs pays européens.

M. Axel Kahn a vivement souhaité que soit proposé aux chercheurs un contrat lisible couvrant l'ensemble de leur carrière afin de les attirer dans la recherche. Il a rappelé la lourdeur des évaluations qui mobilisent parfois une grande partie des personnels pendant près d'une année, ce qui n'est pas sans redondance avec l'évaluation des projets. Il a jugé fondamental le soutien aux « projets blancs » afin que la notoriété des chercheurs confirmés porteurs de projets ne l'emporte pas sur l'émergence de plus jeunes talents, ce à quoi l'ANR devra veiller.

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

Mardi 15 novembre 2005

*– Audition de M. Louis Schweitzer, président de la Haute Autorité
de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)*
