

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

DOUZIÈME LÉGISLATURE

# Bulletin des Commissions

2006 – N° 18

---

*Du mardi 13 juin au jeudi 15 juin 2006*

*Service de la Séance*

## SOMMAIRE

PAGES

### AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Audition de M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, et de M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, préliminaire au débat d'orientation sur les finances sociales ..... 1257
- Audition de M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille :
  - sur la mise en application de la loi n° 2502-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ..... 1266
  - la mise en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ..... 1273
- Débat sur les orientations des finances sociales
  - Examen du rapport d'information* ..... 1274
- Audition, commune avec la commission des affaires étrangères, de M. Alain de Pouzilhac, président du directoire de la Chaîne française d'information internationale (CFII) ..... 1275
- Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale..... 1282
- Informations relatives à la commission..... 1282

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

- Audition de M. Guy Dollé, PDG d'Arcelor ..... 1283
- Gestion matières et déchets radioactifs
  - Examen du rapport* ..... 1289
- Gestion matières et déchets radioactifs
  - Examen des amendements, art. 88*..... 1292
- Informations relatives à la commission..... 1293

### AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères ..... 1294
- Compte rendu de la mission du Président Balladur au Proche-Orient ..... 1299
- Audition, commune avec la commission des affaires sociales, de M. Alain de Pouzilhac, président du directoire de la Chaîne française d'information internationale (CFII) ..... 1302
- Accord avec la Bulgarie relatif à la mise à disposition d'un immeuble à des fins de coopération culturelles
  - Examen du rapport* ..... 1302

### DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Projet de loi de règlement du budget de 2005
  - Examen de l'avis* ..... 1305
- Informations relatives à la commission..... 1306

## SOMMAIRE

PAGES

### FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Audition de M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, préliminaire du débat d'orientation budgétaire ..... 1307
- Règlement définitif du budget de 2005  
*Examen du rapport* ..... 1314
- Débat d'orientation budgétaire  
*Examen du rapport préliminaire*..... 1319
- Application de la loi fiscale depuis 2002  
*Examen du rapport d'information* ..... 1319
- Exécution 2005 des crédits « ville et logement »  
*Examen du rapport spécial* ..... 1319
- Audition de responsables de programmes :
  - M. Michel Clément, directeur de l'architecture et du patrimoine au ministère de la culture et de la communication ;
  - M. Patrice Parisé, directeur général des routes au ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ..... 1321
- Examen des crédits correspondant à la mission « ville et logement » (suite) ..... 1327
- Exécution 2005 des crédits « administration générale et territoire »  
*Examen du rapport spécial* ..... 1330
- Audition de M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement, sur le débat d'orientation budgétaire ..... 1334
- Mission d'évaluation et de contrôle sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF ..... 1340
- MILOLF  
*Examen du rapport d'information* ..... 1344
- Informations relatives à la commission..... 1349

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

- Dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes  
*Examen des amendements, art. 88*..... 1350
- Successions et libéralités  
*Examen des amendements, art. 88*..... 1350
- Informations relatives à la commission..... 1351

### MISSION D'INFORMATION SUR L'INTERDICTION DU TABAC DANS LES LIEUX PUBLICS

- Auditions ..... 1352



**AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES****Mercredi 14 juin 2006***Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président.*

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu **M. Xavier Bertrand**, ministre de la santé et des solidarités, et **M. Philippe Bas**, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, sur les orientations des finances sociales pour 2007.

Après avoir souhaité la bienvenue à M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, et à M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, **le président Jean-Michel Dubernard** a rappelé que leur audition par la commission permettra de faire le point sur les orientations des finances sociales. En effet, la commission des comptes de la sécurité sociale ayant rendu son rapport, les chiffres pour 2005 et les prévisions pour 2006 sont maintenant bien connus. L'audition permettra aussi de faire le point sur la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

L'article 6 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale a en effet introduit une novation intéressante pour l'exercice du contrôle parlementaire, en disposant que le gouvernement présente au Parlement un rapport sur les orientations des finances sociales, rapport qui peut donner lieu à un débat en séance publique. La Conférence des Présidents a décidé que ce débat, joint au débat d'orientation budgétaire, se tiendra le 22 juin. Les ministres pourront donc donner à la commission des informations précieuses sur le cadrage de la préparation de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a enfin rappelé que M. Philippe Bas sera à nouveau entendu le 27 juin prochain par la commission afin de faire le point, conformément à l'article 86 du Règlement, sur la mise en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

**M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités**, a souligné que le débat d'orientation sur les finances sociales est une grande avancée, introduite par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale grâce à un amendement de M. Yves Bur, député. Il est en effet essentiel pour le Parlement de disposer, au moment où le gouvernement s'engage dans la préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, d'une présentation générale des grands équilibres financiers afin de mieux préparer les choix budgétaires qui seront faits à l'automne. Ce rendez-vous de printemps existait déjà dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances ; cependant, les finances sociales représentent plus de 350 milliards d'euros par an, soit une masse financière supérieure à celle du budget de l'Etat, et il est donc instructif d'avoir sur ces sommes une vision d'ensemble au printemps.

Plus que jamais, un impératif de cohérence d'ensemble s'impose dans le pilotage des finances, et c'est bien dans le prolongement de la conférence nationale sur les finances publiques, présidée par le Premier ministre le 11 janvier dernier que s'inscrit cette audition. Cette conférence, qui réunit ministres, parlementaires, élus locaux, partenaires sociaux et représentants d'organismes de protection sociale, a été une étape décisive dans le pilotage des finances publiques, parce que chacun a pu donner sa vision de leur évolution. Afin de pérenniser cette démarche, le gouvernement a souhaité, par un décret en date du 5 mai dernier, institutionnaliser la conférence nationale et instaurer un Conseil d'orientation des finances publiques, dont la composition est calquée sur celle de la conférence nationale des finances publiques.

Souhaitant placer la France sur la voie de l'équilibre des comptes publics et mettre en œuvre une stratégie de désendettement, le Premier ministre a assigné aux finances sociales deux objectifs : d'une part, le retour à l'équilibre du régime général de la sécurité sociale à l'horizon 2009 et, d'autre part, une évolution des dépenses de l'ensemble des administrations de sécurité sociale limitée à 1 % hors inflation afin de tenir compte de la hausse des dépenses sociales nécessaire pour faire face aux besoins croissants liés aux effets du vieillissement

et du progrès médical. C'est à partir de ces perspectives que sera construit le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Quel en sera l'impact pour l'assurance maladie et pour les dépenses de santé ?

Le retour à l'équilibre de la branche maladie du régime général suppose que les dépenses d'assurance maladie évoluent sur la période, en moyenne, de 2,2 % en valeur sur la période, soit 0,4 % en volume sur la base d'une hypothèse d'inflation à 1,8 %. Cela implique la poursuite de l'inflexion des dépenses d'assurance maladie constatée depuis 2004 et davantage encore en 2005 et 2006 grâce à la réforme de 2004. En 2003, en effet, les dépenses relevant du champ de l'ONDAM ont crû de 6,4 %. En 2004, année du vote de la loi portant réforme de l'assurance maladie, la première inflexion à la baisse a été enregistrée, avec une croissance de l'ONDAM de 4,9 %. En 2005, première année de mise en œuvre de l'ensemble des dispositifs prévus par la réforme de l'assurance maladie – car celle-ci porte ses fruits alors même qu'elle n'est complètement mise en œuvre que depuis un an et demi –, la progression a été de 3,9 % avec, pour la première fois depuis dix ans, le respect de l'ONDAM voté par le Parlement. Pour 2006, l'objectif fixé par la loi de financement de la sécurité sociale est une progression de 2,5 %. La maîtrise des dépenses d'assurance maladie est donc résolument engagée, et les rythmes de croissance des dépenses atteints dans le passé sont enrayerés.

Il faut poursuivre dans cette voie, car les tendances qui se dégagent pour le début de l'année 2006 confirment la modération des dépenses. En particulier, la progression des soins de ville n'a augmenté que de 1,4 % de janvier à avril 2006 par rapport à la même période de 2005. La conséquence de cette modération des dépenses, c'est la réduction très claire du déficit de l'assurance maladie. Après avoir atteint 11,6 milliards d'euros en 2004, le déficit a été ramené à 8 milliards d'euros en 2005, au lieu des 16 milliards attendus. En 2006, il sera à nouveau significativement réduit, comme l'a confirmé la commission des comptes de la sécurité sociale qui, lors de sa réunion de la semaine dernière, a estimé le déficit prévisionnel pour 2006 à 6,3 milliards d'euros. La trajectoire est donc bien celle du retour à l'équilibre.

Tout cela fait beaucoup de chiffres, mais ces chiffres ne sont pas une fin en soi. Ce que veut le gouvernement en revenant à l'équilibre financier, c'est donner à la population la garantie que le système de sécurité sociale sera préservé, tout en le modernisant et donc en l'améliorant. C'est en cela que la réforme de l'assurance maladie se distingue des plans de sauvetage qui l'ont précédée. C'est une réforme structurelle qui s'appuie sur les travaux du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, dont certains commissaires font partie. Elle vise à soigner mieux en dépensant mieux et, pour ce faire, elle table sur les changements de comportement et place la qualité au premier plan. Ce ne sont pas seulement des mots, c'est la logique qui sous-tend la réforme. Le redressement financier de l'assurance maladie va de pair avec la nouvelle politique de santé que le gouvernement entend mener pour assurer un meilleur accès aux soins et, notamment, un accès rapide aux innovations thérapeutiques. La maîtrise durable de la dépense suppose la maîtrise médicalisée et l'évolution des comportements, mais aussi le développement de la prévention, véritable investissement dans l'avenir, condition à la fois de l'amélioration de l'état de santé de la population et de la maîtrise durable des dépenses.

L'approche du gouvernement est donc une approche qualitative et structurante sur le long terme. L'essor du parcours de soins coordonné autour du médecin traitant constitue à cet égard un acquis incontestable de la loi du 13 août 2004. Les Cassandre disaient que le dispositif ne marcherait jamais. La réalité, c'est que 40 millions d'assurés sociaux ont désormais choisi leur médecin traitant, ce qui démontre que les Français se sont appropriés ce dispositif ; 78 % des consultations s'effectuent dans le cadre du parcours de soins, et moins de 2 % des consultations sont réellement « hors parcours de soins ». Les Cassandre disaient aussi que la maîtrise médicalisée ne fonctionnerait jamais ; or elle est un succès. Le ralentissement du rythme d'évolution des soins de ville est en effet le fruit d'une attention plus grande des professionnels aux prescriptions de médicaments et aux indemnités journalières. L'engagement de maîtrise médicalisée conclu en 2005 a produit des résultats favorables. La dynamique enclenchée grâce à l'avenant n° 12 à la convention médicale fixe de nouveaux objectifs, à hauteur de 800 millions d'euros pour 2006 et de 600 millions d'euros pour 2007.

La séquence engagée permet d'améliorer la qualité des soins tout en maîtrisant les dépenses, l'un des objectifs visés étant de réduire les redondances et les actes et consultations inutiles. La Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et la Cour des comptes estiment entre 6 et 8 milliards d'euros les dépenses inutiles chaque année. Il faut les éviter et utiliser à des investissements durables les sommes ainsi économisées. Quant aux indemnités journalières, elles poursuivent leur baisse année après année : la baisse a été de 3,5 % en 2005. Voilà qui montre que, lorsqu'un système est bien géré et mieux organisé, cela se traduit par une économie et par la sauvegarde du principe de solidarité.

Le secteur du médicament contribue aussi de manière significative au redressement durable des comptes. L'augmentation de la pénétration des génériques dans le répertoire a été à l'origine d'une économie de 170 millions d'euros dès 2005, et les différentes mesures mises en œuvre en matière de génériques ont permis au total 234 millions d'euros d'économies supplémentaires. En 2006, une nouvelle impulsion a été donnée à la substitution, grâce à l'accord tripartite signé entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), les pharmaciens et les médecins, qui prévoit la progression régulière de la substitution, avec un objectif de 70 % de pénétration en décembre 2006. Au 15 mai, la pénétration des génériques dans le répertoire s'établissait à 66,9 %, et cette proportion continue de croître. Le gouvernement a choisi de renoncer à la généralisation du tarif forfaitaire de responsabilité (TFR) initialement envisagée, car cette mesure aurait certes procuré un gain immédiat mais elle risquait de casser la dynamique du générique. L'approche plus structurante de la substitution, productrice d'économies plus pérennes, a été privilégiée. Les chiffres montrent que le gouvernement a eu raison de faire le pari de la confiance avec les pharmaciens. Tout donne à penser que, de même, on pourrait impliquer davantage les médecins dans cette démarche.

La politique des prix a permis de dégager 365 millions d'euros supplémentaires en 2005. Enfin, plus d'une vingtaine de médicaments sont désormais disponibles en conditionnement de trois mois. La délivrance de ces grands conditionnements produira ses effets à partir du deuxième semestre 2006, mais le gouvernement ne compte pas en rester là : les laboratoires pharmaceutiques seront relancés pour que l'on envisage aussi des conditionnements de petite taille, adaptés aux traitements. Actuellement, les boîtes ouvertes ne sont, pour les trois quarts, jamais terminées... Au total, les différentes mesures prises dans le secteur du médicament commencent à produire leurs effets et l'on assiste déjà à l'infléchissement indéniable des dépenses de médicaments. Les dernières données relatives aux remboursements émanant de la CNAMTS montrent en effet un taux d'évolution de 2,2 % seulement pour avril par rapport à la même période en 2005, alors que ce taux était de 3,9 % en mars, de 4,6 % en février et de 5,7 % en janvier.

Les établissements de santé se sont engagés dans les réformes structurelles lancées dans le cadre du plan « Hôpital 2007 ». La part de tarification à l'activité s'élève à 35 % en 2006 pour les établissements publics et privés participant au service public hospitalier. Le gouvernement a aussi engagé des travaux de mesure des charges spécifiques pesant sur le service public hospitalier afin de réaliser une convergence réussie entre les tarifs des établissements publics et privés. Parallèlement, la rationalisation des achats et l'amélioration du contrôle de gestion et des systèmes d'information doivent permettre au secteur hospitalier de pouvoir proposer les meilleurs services et soins au meilleur coût.

L'offre de soins continuera en 2007 à s'adapter à l'évolution des besoins de la population. Les schémas régionaux d'organisation sanitaire de troisième génération ont été adoptés en mars 2006 et seront mis en œuvre au cours des cinq années à venir. Les besoins particuliers – santé mentale, périnatalité, cancer ou maladies rares pour ne citer que ces quatre exemples – ont été pris en compte dans le cadre de plans de santé publique spécifiques. Surtout, le gouvernement prépare le système de soins à relever le défi de la dépendance, avec le plan « Solidarité grand âge 2007-2012 », qui comporte, outre d'importantes avancées pour la lutte contre les maladies neuro-dégénératives, un fort volet hospitalier.

Il faut enfin ancrer le système de santé dans la prévention pour garantir, à terme, la maîtrise durable des dépenses d'assurance maladie, et bien sûr pour améliorer l'état de santé de la population. En complément de la dynamique instaurée par la réforme de l'assurance maladie et par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, il faut renforcer la stratégie de prévention, en la focalisant dans un premier temps sur les risques aux différents âges de la vie et sur les populations cibles afin de réduire les inégalités de santé. Ainsi, un examen bucco-dentaire de prévention sera désormais systématique à six ans et à douze ans ; il sera pris en charge à 100 %, de même que les soins consécutifs à cet examen, sans avance de frais. Dans ce cadre, cinq plans stratégiques de santé publique sont définis pour la période 2004-2008 : lutter contre le cancer ; limiter l'impact sur la santé des facteurs d'environnement ; améliorer la prise en charge des maladies rares ; améliorer la qualité de vie des personnes atteintes de maladies chroniques ; limiter l'impact sur la santé de la violence, des comportements à risque et des conduites addictives. Outre ces plans stratégiques, des plans et programmes de santé couvrent la plupart des risques actuellement connus. Leur objectif est de rationaliser et de coordonner les actions visant soit des pathologies – maladie d'Alzheimer, sida, maladies cardio-vasculaires... –, soit des déterminants, soit des risques, soit des groupes de population.

Grâce à l'ensemble de ces actions, fidèles à la logique de maîtrise médicalisée des dépenses, des marges de manœuvre seront dégagées qui permettront de continuer à améliorer la qualité du système de santé et renforcer

l'accès aux soins. S'agissant de l'accès aux soins, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a revalorisé fortement le montant de l'aide à la complémentaire, notamment pour les personnes âgées de plus de 60 ans, qui bénéficient désormais d'une aide de 400 euros par an. Le Président de la République vient de demander que ce dispositif soit étendu par le biais du relèvement du plafond de revenus des bénéficiaires de 15 à 20 % au-dessus du plafond de ressources de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), ce qui permettra de porter le nombre de bénéficiaires potentiels de cette aide de 2 à 2,9 millions de personnes. Telle est la dynamique dans laquelle le gouvernement est engagé et que, fidèle à la feuille de route tracée par le Président de la République s'agissant du retour à l'équilibre des comptes publics, il poursuivra dans la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a remercié le ministre, dont l'exposé a montré qu'une réforme de l'ampleur de celle qui a été engagée n'aboutit pas en un claquement de doigt mais que le calendrier prévu sera respecté, pour le plus grand bien de la santé publique, à laquelle chacun, sur tous les bancs, est très attaché.

**M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, a souligné à son tour l'intérêt d'un débat global sur les finances publiques, comptes de l'Etat et comptes sociaux, qui ne font qu'un dans l'esprit des Français. Quel que soit le budget en cause, il s'agit toujours de faire fonctionner au mieux des services publics également importants, par exemple, l'école ou l'hôpital, en garantissant à nos compatriotes le bon emploi des fonds publics.

Cela présente un avantage supplémentaire pour les parlementaires et ministres chargés des comptes sociaux. En effet, les relations, étroites, entre comptes sociaux et finances publiques s'établissent plutôt, dans le long terme, en défaveur des comptes sociaux : on sait qu'au 31 décembre 2005, la dette de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale était de 5,14 milliards d'euros – dont 3,58 milliards d'euros pour le régime général. Le débat d'orientation budgétaire doit permettre d'instaurer des relations transparentes permettant de mesurer exactement les efforts de réforme fournis, afin que les décisions financières soient dorénavant prises dans la clarté et la transparence et que le solde des uns ne soit pas subordonné aux impératifs et des contraintes des autres.

La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale a clarifié les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale, en particulier en prévoyant la fixation dans la loi de financement de la sécurité sociale du montant de la compensation par l'Etat des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales et en disposant aussi que, désormais, seule une loi de financement pourra déroger au principe de non-compensation. La loi organique a donc renforcé la portée et la lisibilité des lois de financement de la sécurité sociale. Elle a également prévu une annexe présentant les « programmes de qualité et d'efficience » de la politique de sécurité sociale. Ces dispositions visent à mieux identifier les efforts de chacun, sans interférences, afin que les comptes sociaux ne soient pas la variable d'ajustement des finances publiques.

La branche vieillesse, comme la branche famille, accuse un déficit, dont la commission des comptes de la sécurité sociale a mesuré la légère dégradation. Ces déficits sont moindres que celui de la branche maladie, mais ce dernier s'améliore alors que les premiers se dégradent. S'agissant de la branche vieillesse, cette dégradation est due au succès du dispositif des départs anticipés pour les salariés ayant effectué des carrières longues. Cette réforme, dont personne ne conteste l'utilité, a satisfait par la négociation avec les partenaires sociaux une revendication sociale présentée depuis de longues années et qui avait été refusée par des gouvernements qui n'avaient pu engager la réforme de l'assurance vieillesse. La mesure a eu des effets dépassant les espérances, puisque, fin 2006, on dénombre 300 000 départs en retraite anticipés. Il faut s'en réjouir. Les travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR) ont confirmé que la mise en œuvre de la réforme des retraites permettra d'améliorer les perspectives financières de la branche vieillesse ; dans son rapport, le COR évalue l'impact de la réforme d'août 2003 sur le régime général à horizon 2020 à près de 50 % du besoin de financement. Par ailleurs, le redéploiement des cotisations chômage lié à la baisse engagée du chômage permettra d'équilibrer le régime général à condition que le taux de chômage soit inférieur ou égal à 7 %. La diminution du nombre de chômeurs – 200 000 en un an – montre que la tendance est bonne, ce qui permet, tout en étant lucide, d'être optimiste sur les effets de la réforme. L'insistance mise par le gouvernement sur le plan pour l'emploi des seniors participe aussi de la nécessité de renforcer les régimes de retraite. En effet, aider ces personnes âgées de 55 à 60 ans, qui ont été éloignés de l'emploi par une politique d'exclusion du marché du travail, permet aussi d'améliorer la situation financière de la branche.

En 2008, le gouvernement transmettra au Parlement un premier rapport d'étape, qui sera rendu public et qui permettra d'analyser les effets de la réforme compte tenu des travaux du COR. Il engagera aussi une réflexion sur les problèmes d'équité entre assurés.

La politique de la famille constitue également un volet important des dépenses de protection sociale, représentant près de 50 milliards d'euros, dont 62 % sont gérés par la branche famille du régime général de sécurité sociale. Interviennent également les collectivités locales par le biais de l'action sociale en direction des enfants, la branche maladie qui prend en charge les dépenses de maternité et l'Etat en tant qu'employeur pour le supplément familial de traitement ou par le financement des bourses scolaires et universitaires. Au cours de ces dernières années, la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle a constitué un élément structurant de la réorientation des politiques familiales. La France connaît à la fois le taux de fécondité le plus élevé d'Europe occidentale et l'un des taux d'activité des femmes parmi les plus forts. Le travail des femmes favorise la natalité, à condition qu'une politique ambitieuse permette de concilier vie familiale et vie professionnelle. A cet égard, la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) a elle aussi connu un succès dépassant les espérances, puisque d'ici la fin de l'année, 250 000 familles supplémentaires en bénéficieront au lieu des 200 000 prévues.

Le déficit de la branche famille était de 1,3 milliard d'euros en 2005 et la commission des comptes de la sécurité sociale l'évalue à 1,5 milliard d'euros pour 2006. Mais ce déficit n'est que conjoncturel. En effet, les comptes de la branche tendent spontanément vers l'équilibre puisque les prestations sont indexées sur les prix et les recettes sont indexées sur les salaires qui, du fait de la croissance, progressent plus vite que les prix. Certes, la situation actuelle demande des mesures de bonne gestion, mais la branche famille, toutes choses égales par ailleurs, devrait revenir à l'équilibre dans le même délai que l'assurance maladie.

Au nombre des mesures de bonne gestion, figure celle relative aux crèches. Le gouvernement s'est engagé avec les CAF à permettre le développement de la construction de crèches et un budget en augmentation de 7,5 % par an pendant quatre ans y est consacré. Mais les dépenses d'action sociale relatives à ces équipements ont enregistré une croissance de 15 % en 2005, après avoir augmenté de 17 % en 2004. Avec l'entière coopération des partenaires sociaux, il a fallu mettre bon ordre à cette dérive. Les réformes nécessaires ont été faites, ce qui permet de mieux piloter ces dépenses, et le programme de création de crèches reprend au rythme prévu dans la convention d'objectifs et de gestion. Enfin, le 3 juillet prochain se tiendra, sous la présidence du Premier ministre, la conférence de la famille 2006 autour du thème de la solidarité entre les générations, ce qui permettra de souligner le rôle pivot de la génération des 55-70 ans et de soutenir les aidant familiaux.

En conclusion, **M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille** s'est dit déterminé à poursuivre les efforts engagés, avec l'impératif de maintenir un haut niveau de protection sociale, un haut niveau de couverture des dépenses de santé par l'assurance maladie, une politique familiale ambitieuse et une politique de sécurisation du financement des retraites compatible avec le grand progrès social qu'a constitué la retraite anticipée.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a remercié les ministres et s'est félicité du vent d'optimisme qu'ils ont fait lever sur la commission.

Un débat a suivi les exposés des ministres.

**M. Pierre-Louis Fagniez** a posé les questions suivantes :

– En 2004, l'objectif de la réforme de l'assurance maladie était de revenir « à » ou « vers » l'équilibre en 2007. Quel sera l'objectif du gouvernement en matière de déficit de la branche maladie dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 ?

– Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 sera-t-il l'occasion d'adosser des régimes d'entreprises publique – par exemple celui de La Poste – au régime général ? Si oui, selon quelles modalités ? Un calendrier est-il prévu pour le régime des retraites de la SNCF ?

– Un rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) vient d'être rendu sur la gestion des crèches ; le gouvernement a-t-il l'intention d'en suivre les recommandations ?

– Où en sont les négociations de la COG de l'assurance maladie et dans quelle mesure les recommandations de la MECSS seront-elles mises en pratique ?

– La réforme de l'avoir fiscal se traduit par un manque à gagner de 550 millions d'euros pour la sécurité sociale en 2006 ; le gouvernement a-t-il l'intention de compenser cette perte ?

– Où en est l'exploration de l'élargissement de l'assiette des cotisations de sécurité sociale employeurs ? Quelles sont les conséquences pour les comptes sociaux de la mise en place du régime additionnel de retraites dans les fonctions publiques ?

– Enfin, dans le document que le gouvernement a transmis à la commission, la nécessité d'une politique active de la dette est soulignée ; quelles en seront les conséquences pour la CADES ?

**M. Jean-Marie Le Guen** a d'abord indiqué percevoir une pointe d'ironie dans le propos du président Jean-Michel Dubernard selon lequel les ministres feraient se lever un vent d'optimisme. À vouloir peindre la situation en rose, on tombe dans une exagération qui masque mal le trouble dans lequel l'état des comptes sociaux plonge tous ceux qui s'y intéressent. Pour la cinquième année consécutive, ces comptes sont déficitaires, et le fait que ce déficit était prévu n'est pas suffisant pour rassurer. Pour la troisième année consécutive, le déficit des comptes de la sécurité sociale est supérieur à 10 milliards d'euros, somme qui n'est pas négligeable, pour employer un euphémisme... Cette dégradation est particulièrement sensible dans les branches famille et retraite ; c'était pour partie prévisible et il aurait donc fallu être plus ferme pour ne pas laisser les comptes dériver. A la dégradation des comptes sociaux de 3 milliards d'euros par rapport aux prévisions, il faut en outre ajouter le défaut de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Si l'on en tient compte, on se trouve face à un déficit qui est en fait plus proche de 14 ou de 15 milliards d'euros que des 7 ou 8 milliards annoncés. La situation est donc dramatique, et elle l'est d'autant plus qu'aucun signe de redressement n'est perceptible.

En particulier, la présentation qui a été faite des comptes de l'assurance maladie est contestable. L'augmentation moindre des dépenses est essentiellement imputable à la baisse du montant des indemnités journalières, baisse vraisemblablement due à un transfert de prestations qui auraient dû être servies à des salariés âgés malades, et qui sont pour partie en préretraite ou au chômage.

**M. Xavier Bertrand , ministre de la santé et des solidarités,** s'est élevé contre cette interprétation.

**M. Jean-Marie Le Guen** a souligné que la baisse des indemnités journalières est un phénomène qui trouvera vite ses limites dans le temps et d'un point de vue quantitatif. Quant à la réduction des dépenses relatives aux consultations de spécialistes, elle signale une évolution intéressante, si elle ne traduit pas une pénurie de praticiens.

Sur un plan général, comment peut-on se satisfaire d'une réforme qui organise le transfert de 60 milliards d'euros, soit environ un point de CSG pendant cinq ans, de 2007 à 2012 ? Le ministre de la santé explique en fait que si le ministre précédent, M. Jean-François Mattei, était resté au pouvoir, le déficit aurait été de 16 milliards d'euros ; pourtant, les chiffres de la commission des comptes de la sécurité sociale en matière d'assurance maladie établissent de manière irréfutable que la période 1998-2002 a été marquée par une bonne gestion.

Faut-il rappeler que les comptes de l'assurance maladie ont dû être renfloués par les salariés et les prélèvements sociaux exceptionnels opérés sur les plans d'épargne-logement ? Il en a résulté une recette de 2 milliards d'euros, mais pour une année seulement. En réalité, aucun changement structurel n'a eu lieu ou, s'il y en a, il faut les chercher à la loupe et ils ne sont manifestement pas à la hauteur des enjeux.

Le ministre a eu raison d'écouter le groupe socialiste qui s'était prononcé contre le tarif forfaitaire de responsabilité (TFR), considérant qu'il se traduirait par une charge supplémentaire pour les assurés. La majorité a voté cette disposition à la demande du ministre et il est pour le moins curieux d'entendre aujourd'hui celui-ci se féliciter de ne pas avoir appliqué un article de loi. Il faut néanmoins reconnaître que la menace de l'instauration de TFR a pu jouer un rôle significatif.

**M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités,** a fait valoir que les TFR relèvent d'une disposition d'ordre réglementaire. Si cela avait été du domaine législatif, le gouvernement n'aurait pas pu revenir sur cette mesure.

**M. Jean-Marie Le Guen** a contesté cette interprétation, soulignant que le débat relatif au TFR a eu lieu lors de la discussion du dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale et qu'il avait donné lieu à un vote. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que le gouvernement n'applique pas une loi.

Par ailleurs, le ministre n'a pas été très disert sur l'application du plan médicament. Des précisions sur ce point seraient bienvenues, d'autant qu'il ressort des indications données par M. Xavier Bertrand dans une autre enceinte – ce qui est d'ailleurs problématique – que son application souffre d'un certain retard. Sur un plan général, comment espérer accroître le recours aux médicaments génériques si tout tient à la substitution opérée par les pharmaciens et que rien n'est fait en matière de prescription ? Enfin, qu'en sera-t-il des demandes de rallonges budgétaires demandées par les hôpitaux et par une fédération représentative des établissements ? L'ONDAM hospitalier sera-t-il respecté ?

**M. Jean-Pierre Door** a indiqué qu'il constate des progrès là où M. Jean-Marie Le Guen parle de drame. La lecture du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale montre que le Parlement a eu raison de voter des sous-objectifs, ce qui permet d'évoquer plus clairement qu'auparavant les points satisfaisants et ceux qui le sont moins. À cet égard, la satisfaction est réelle sur l'évolution des dépenses de soins de ville, dont la courbe s'infléchit depuis 1998 grâce à la responsabilisation des professionnels et des assurés. S'agissant des indemnités journalières, la durée que doit avoir un arrêt de travail est subjective ; il s'agit d'une responsabilité partagée entre médecin et patient. C'est cette responsabilité qui joue désormais dans la diminution des dépenses relatives aux indemnités journalières et il ne s'agit pas, contrairement à ce qui a été affirmé, d'un transfert de charges.

On constate toutefois que les dépenses relatives aux médicaments sont toujours très élevées. Les objectifs en matière de médicament générique sont-ils respectés ? La substitution a-t-elle réellement lieu ?

S'agissant des recettes, un amendement avait été adopté par la commission dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006. Cet amendement proposait la création d'un groupe d'étude chargé de réfléchir à de nouveaux modes de financement de la sécurité sociale, qui ne seraient pas toujours axés sur le travail. L'amendement n'avait pas été adopté mais le ministre s'était déclaré favorable à cette proposition, et prêt à s'engager dans cette voie. Où en est-on ? Il est nécessaire de ne pas laisser cette question exclusivement discutée par les partenaires sociaux. Qu'en est-il enfin des exonérations de charges sociales ? Des progrès ont-ils eu lieu dans les relations entre le ministère de l'économie et des finances et le ministère de la santé, et les transferts se font-ils normalement ?

Après avoir rappelé l'époque pas si lointaine où le Parlement n'avait pas à connaître des comptes sociaux, **M. Jean-Luc Prél** s'est félicité de la tenue d'un débat tout en déplorant qu'aucune indication n'ait été donnée quant aux orientations pour 2007. Chacun souhaite que les comptes sociaux reviennent à l'équilibre, chacun souhaite une bonne couverture des dépenses de santé, des soins de qualité et une politique de prévention efficace, mais pour assurer cela, il reste beaucoup à faire.

Or, si le volontarisme du ministre est remarquable, son optimisme ne l'est pas moins. Force est de constater que les quatre branches sont toujours déficitaires et que le déficit global à fin 2006 sera très proche de ce qu'il était fin 2004 et fin 2005. La commission des comptes de la sécurité sociale l'estime à 10,3 milliards d'euros, ce qui représente une dérive de 1,4 milliard d'euros par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006. Le déficit est très marqué pour la branche famille, supérieur de 0,4 milliard d'euros aux prévisions en raison du succès de la PAJE et du renforcement des structures collectives d'accueil, qui sont des mesures intéressantes et souhaitables ayant vocation à être financées par la collectivité nationale.

S'agissant de la branche vieillesse, le déficit supérieur aux prévisions de 0,8 milliard d'euros s'explique par le succès des retraites anticipées des salariés ayant commencé à travailler très jeunes et par les premiers départs en retraite liés au *papy boom*. Cette branche demeurera longtemps déficitaire, et l'on ne peut que s'étonner d'entendre le Parti socialiste déclarer vouloir revenir sur la loi Fillon. Pour sa part, l'UDF a proposé la mise en œuvre de la retraite par points et l'extinction des régimes spéciaux. La branche accidents du travail – maladies professionnelles est proche de l'équilibre.

L'augmentation du déficit de la branche maladie, à 6,3 milliards d'euros contre 6,1 milliards d'euros prévus, a été contenue par l'augmentation des recettes due à la CSG et en particulier à la CSG portant sur la capital. À cet égard, le ministre devrait insister sur le fait que cette contribution s'applique aussi aux revenus du capital. Le surcroît de recettes s'explique également par l'augmentation de 3,8 % de la masse des cotisations, elle-même liée à l'accroissement de la masse salariale. Le surcroît de recettes est aussi imputé aux prélèvements sociaux opérés sur les plans d'épargne logement PEL, comme l'a rappelé M. Jean-Marie Le Guen à juste titre. La réduction des déficits doit être mise en regard aux recettes supplémentaires. À cela, on ajoutera l'entrée en vigueur du forfait de 18 euros.

**M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités**, a indiqué que la mesure n'est pas encore appliquée.

**M. Jean-Luc Prétel** a observé que, lorsqu'elle entrerait en vigueur, elle rapporterait des recettes supplémentaires. Le ralentissement des dépenses est surtout lié aux versements moindres s'agissant des indemnités journalières. La dépense en soins de ville a connu une augmentation modérée sur les quatre premiers mois de l'année.

Des progrès ont donc été accomplis, mais des incertitudes demeurent, en premier lieu sur les soins de ville, pour lesquels la commission des comptes de la sécurité sociale fait état d'un dépassement de 600 millions d'euros.

**M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités**, a relevé que le comité d'alerte n'a pas déclenché le mécanisme d'alerte.

Rappelant qu'une augmentation des honoraires de l'ordre de un euro interviendra au 1<sup>er</sup> août, **M. Jean-Luc Prétel** a souhaité interroger le ministre sur les résultats des dernières élections professionnelles montrant que les syndicats de médecins qui s'étaient engagés en faveur de la convention ont été désavoués. Quels seront les effets de cette manifestation d'humeur sur l'application de la convention ? Sur un autre sujet, comment répondre aux dépenses en forte hausse des dépenses des cliniques ? Les tensions sont aiguës à l'hôpital, où il manque près d'un milliard d'euros. Les attentes des autres professionnels de santé sont très vives ; comment y répondra-t-on ? Dans un autre domaine, le FSV est déficitaire de 1,5 milliard d'euros et le fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) de 1,8 milliard d'euros ; comment seront-ils financés ? Enfin, comment le fonds de réserve pour les retraites sera-t-il alimenté cette année ?

**M. Simon Renucci** a dit partager, pour l'essentiel, les observations de M. Jean-Luc Prétel. Si les capacités de présentation et de travail du ministre sont connues, son analyse globale ne correspond peut-être pas à la réalité.

D'abord, il n'est pas certain que l'égalité d'accès aux soins ait été maintenue pour tous. Par ailleurs, compte tenu des résultats aux dernières élections, il n'est pas sûr que le corps médical en son entier ait adhéré aux termes de la convention. Il s'agit là d'une constatation de terrain.

Des progrès ont indéniablement été réalisés, mais la présentation qui a été faite des comptes sociaux montre quelques contradictions. Ainsi, on ne peut à la fois se féliciter d'un fort taux de fécondité et s'inquiéter du déficit de la branche famille. En ce domaine, il faut procéder à des modifications structurelles. Le sujet est difficile et demande de l'humilité. Certes, il faut pointer ce qui va mieux, mais il faut dire aussi que le chemin qui reste à parcourir est encore très long.

Revenant sur le FSV, **M. Denis Jacquat** a rappelé que la commission des comptes de la sécurité sociale souligne que les dépenses augmentent mécaniquement en fonction des revalorisations du SMIC, qui ont été fortes ces derniers temps. Les recettes actuelles ne suffisant pas, des mesures nouvelles précises sont-elles prévues ?

**Mme Valérie Pécresse** a demandé quel impact est attendu du plan de rigueur relatif à la gestion des fonds d'action sociale de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), ce plan de rigueur étant parfois mal vécu localement. D'autre part, les objectifs prévus dans le plan crèches seront-ils tenus ?

**M. Pierre-Christophe Baguet** a rappelé que le déficit cumulé du FSV serait de 5 milliards d'euros en 2006, ce qui ne laisse pas d'inquiéter. La contribution très contestable de la branche famille à ce fonds est-elle appelée à perdurer ? Si tel n'est pas le cas, comment le FSV sera-t-il alimenté ? Qu'en est-il, par ailleurs, du gel des dépenses de financement destinés aux crèches depuis le 1<sup>er</sup> janvier ? Tous les investissements prévus en 2006 seront-ils réalisés ? Peut-on raisonnablement espérer boucler en six mois des dossiers prévus pour s'étaler sur un an ?

En réponse aux commissaires, **M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités**, a apporté les précisions suivantes :

– S'agissant de l'assurance maladie, l'objectif du gouvernement est bien le retour « à » l'équilibre, comme le montre la courbe descendante du déficit, passé de 8 milliards d'euros fin 2005 à 6 milliards fin 2006, et qui sera inférieur à 4 milliards fin 2007. Ces prévisions sont données sans tenir compte d'une éventuelle bonne surprise en matière de recettes. En effet, dans le cadrage général, si la croissance de la masse salariale avait été

conforme aux prévisions, le déficit de l'assurance maladie aurait atteint 7 milliards d'euros et non 8 milliards d'euros. Le gouvernement suit donc fidèlement la feuille de route fixée par le président de la République qui s'est traduite dans les orientations pluriannuelles annexées à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

– La négociation de la COG de l'assurance maladie est en voie d'achèvement ; elle sera prête cet été et tiendra comptes des vœux de la MECSS. La méthode choisie n'a pas été de commencer par fixer un taux de remplacement mais d'y aboutir. Il a été demandé de définir, au cas par cas, dans quels services la dématérialisation ou la multiplication des plates-formes téléphoniques permettraient de réduire les effectifs tout en maintenant les conditions de travail des personnels et la qualité du service public. L'assurance maladie est un des services publics dont l'indice de satisfaction parmi la population est l'un des plus élevés ; il faut poursuivre dans cette voie. Sachant que dans certains services les besoins en personnel vont croître au cours des années à venir, notamment en ce qui concerne les délégués à l'assurance maladie, il faut déterminer, région par région, les marges de manœuvre qui peuvent être dégagées ; la mutualisation des moyens y contribuera. L'approche retenue est celle de la concertation, l'objectif général étant de définir les emplois qu'il faudra remplacer pour satisfaire les besoins du public et les obligations de service public. Les directions des caisses doivent communiquer avec le personnel pour calmer d'éventuelles inquiétudes. Il n'y aura ni licenciements, ni déplacements, ni fermetures de caisses. L'objectif est de réaliser des économies sans diminuer la qualité du service, pour prendre en charge de nouvelles missions, par exemple la gestion de la carte Vitale avec photo, qui sera bien mise en place avant la fin de l'année, comme prévu.

– Contrairement à ce qu'a dit M. Jean-Marie Le Guen, ce n'est pas à l'augmentation des recettes qu'est due la réduction du déficit. La courbe de baisse continue de la dépense le montre. Passer de 8 milliards d'euros à 6 milliards d'euros de déficit représente en fait un effort considérable de 5 milliards d'euros si l'on tient compte du tendancier, qui représente 2 à 3 milliards d'euros.

– S'agissant du plan médicament, le « revignettage » et la politique de prix ont demandé plus de temps que prévu et le niveau des stocks était également plus important qu'attendu. Il en est résulté un retard dans l'application des mesures décidées, qui induit un risque de dépense de 480 millions d'euros, intégré dans la prévision de dépenses de la commission des comptes. D'une part, ce risque peut être compensé par l'augmentation du recours aux médicaments génériques. D'autre part, on peut s'attendre aussi à un effet de la réforme sur le montant des prescriptions, ce qui entraînera un ralentissement de la dépense supplémentaire. Ces 480 millions d'euros, dans cette hypothèse, interviendront à la fin de l'année 2006 et au début de l'année 2007.

– Le système de retraite par points, tel qu'il existe en Italie, donne une photographie exacte d'une carrière, alors que le système français actuel gomme les quinze moins bonnes années. Si l'on adoptait le système suggéré par M. Jean-Luc Prével, on pénaliserait ceux qui pendant quelques années ont eu un salaire faible.

– S'agissant de la question de l'assiette des cotisations, le Conseil d'analyse économique et le Conseil d'orientation pour l'emploi se penchent sur la question ; les premiers travaux de synthèse de ces organismes pourront être naturellement évoqués avec les parlementaires intéressés.

En réponse aux intervenants, **M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille** a apporté les éléments d'informations suivants :

– En matière de places de crèche, il n'y a pas eu gel mais bien surchauffe : en l'an 2000, alors que Mme Ségolène Royal était en charge de la famille au sein du gouvernement, 240 places ont été créées, contre 8 550 en 2005. Mais les dépenses des fonds d'action familiale et sociale des caisses d'allocation familiale se sont emballées à un rythme inédit : + 17 % en 2004 et + 15 % en 2006. Le gouvernement a fait le choix d'amplifier le rythme de création de places en crèche : il n'est donc pas question de rigueur, mais au contraire d'expansion. Pour autant, il était impératif de maîtriser la gestion des fonds d'action sociale de la CNAF. Entre 2002 et 2008, grâce aux COG successives, le nombre des places en crèche aura augmenté de 30 % en quelques années, pour atteindre 310 000. Compte tenu des difficultés de gestion financière, et pour rendre soutenable cet effort, il a fallu en début d'année remettre d'aplomb le dispositif et revoir les procédures ; le pilotage de ces opérations devait être recadré. Le 23 mai dernier, la commission des affaires sociales et familiales de la CNAF a adopté un nouveau calibrage pour les nouveaux contrats enfance-jeunesse. L'ensemble des directeurs des caisses d'allocations familiales seront bientôt invités à faire repartir le dispositif très rapidement. Le rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGF a formulé d'utiles recommandations, qui ont été suivies, ce qui permet au programme prévu de redémarrer, les engagements financiers étant sécurisés.

– S’agissant de la branche vieillesse, proposer la remise en cause de la réforme des retraites est criminel pour l’équilibre de la branche. C’est aussi remettre en cause les départs à la retraite anticipés. Ceux qui le préconisent iront-ils l’expliquer aux salariés qui ont droit à cet avantage légitime ? De même, ceux qui critiquent aujourd’hui le déficit du FSV sont ceux qui ont diminué ses recettes en 2001, mis à sa charge 400 millions d’euros de dépenses nouvelles relatives aux cotisations des chômeurs aux régimes de retraite complémentaire et l’ont enfin obligé à majorer ses charges de 700 millions d’euros en raison de l’augmentation répétée du SMIC à la suite de l’application des 35 heures. Sans ces dispositions, le FSV serait en fort excédent. Le gouvernement, contraint de tirer les conséquences de cette situation, n’est pas resté inactif. Grâce à la baisse du chômage, le déficit du FSV cette année est de 35 % inférieur à celui de l’année dernière ; la commission des comptes de la sécurité sociale indique qu’il sera ramené à 1,3 milliard d’euros fin 2006 au lieu des 1,5 milliard d’euros prévus. La fin de l’exportation du minimum vieillesse, votée l’année dernière, a permis d’économiser 50 millions d’euros au FSV. A terme, la tendance à la réduction du chômage permettra d’améliorer la situation de ce fonds ;

– S’agissant de la Poste, le principe de la stricte neutralité financière des adossements de régimes au régime général, principe posé par le Parlement, sera respecté. Le gouvernement ne s’engagera pas dans ce dossier délicat sans en avoir étudié longuement la faisabilité, ce qui pourra prendre des mois ;

– En vertu de la loi organique, toute exception au principe de la compensation des exonérations de charges est désormais réservée à la loi de financement de la sécurité sociale. Cela aide les ministres chargés de la sécurité sociale dans le débat interministériel. Cela permettra que l’instrument des exonérations de charge soit utilisé avec tout le discernement nécessaire. La compensation exacte est prévue pour 2006 mais il faudra sans doute une disposition spécifique dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 afin d’assurer une compensation totale en 2007.

\*

\*\*

**Mercredi 14 juin 2006**

*Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président.*

En application de l’article 86, alinéa 8 du Règlement, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu **M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, sur la mise en application de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l’égalité des droits et chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a remercié le ministre pour sa présence et souligné qu’après un premier rapport publié en décembre 2005 cette audition était l’occasion de faire un point complet sur la mise en application de la loi du 11 février 2005.

**M. Jean-François Chossy, rapporteur**, a rappelé que la loi du 11 février 2005 a été qualifiée de « loi de la concertation et de la négociation ». Ainsi, chacun des décrets, arrêtés et circulaires d’application est soumis pour avis au Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), qui veille à ce qu’ils restent dans l’esprit de la loi. Sans doute faut-il y voir une explication aux retards constatés dans la publication des décrets ; par cette procédure il ne s’agit nullement d’entraver l’application de la loi mais de la préciser et de parvenir à un accord.

**Le rapporteur** a ensuite abordé un certain nombre de points plus précis :

– Tout d’abord, il est difficile de comprendre pourquoi le ministère qui en a la charge ne répond pas de façon plus rapide aux questions qui lui sont posées sur l’accessibilité des lieux publics et des transports.

– Le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) est un autre sujet de préoccupation. Probablement aidé par la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie (CNSA), le ministère a fait un travail extraordinaire, mais un certain nombre de choses restent à préciser.

– L'article 67 de la loi, que l'on peut qualifier d'« *amendement Creton bis* », dispose que les pouvoirs publics doivent créer, en nombre suffisant et en qualité, les places en établissement nécessaires à l'accueil des jeunes personnes handicapées de plus de 20 ans. Comment cette mesure est-elle mise en œuvre ?

– S'agissant de l'article 79, où en est le plan métiers, dont Mme Marie-Anne Montchamp avait souhaité, lorsqu'elle était secrétaire d'Etat, qu'il soit mis en application au cours de l'année suivant le vote de la loi ? Il vise à reconnaître des fonctions émergentes et des métiers nouveaux dans l'accueil et l'accompagnement des personnes handicapées. Or, dans le contexte actuel, il n'est jamais sans intérêt de créer des emplois.

– L'article 74 prévoit le dépôt par le gouvernement d'un rapport présentant les moyens de développer l'audiodescription. Il serait souhaitable que le ministre indiquât où en est ce rapport.

– Quant au champ d'application de l'article 82 qui concerne les milieux sociaux et médico-sociaux, il serait souhaitable de l'étendre afin de permettre l'intervention des bénévoles associatifs en milieu scolaire. Il reste à déterminer sous quelle forme cet ajustement, non prévu par la loi, pourrait être apporté. Une circulaire aurait sans doute un effet incitatif.

– De même, il faudrait réfléchir à la définition du polyhandicap.

– Le décret du 17 mai 2006 sur l'accessibilité du cadre bâti prévoit pour les logements neufs des possibilités de dérogations qui n'avaient pas été mentionnées dans la loi. Quel sera l'impact financier de cette mise en accessibilité ?

– Le ministère chargé du logement sera-t-il vraiment en mesure de publier d'ici décembre 2006 les nombreux arrêtés relatifs aux normes techniques, pour une mise en application en janvier 2007 ?

– Il est par ailleurs surprenant qu'une simple circulaire adressée aux préfets définisse la mise en accessibilité des réseaux de transport public alors que l'article 45 de la loi prévoit des décrets.

– On peut aussi se demander s'il est normal que l'autorité organisatrice définisse elle-même les cas d'impossibilité technique avérée de mise en accessibilité, dans le cadre du schéma directeur. Il serait intéressant de savoir comment le gouvernement entend sensibiliser les élus locaux au thème de l'accessibilité des transports, les collectivités locales ne disposant plus que de deux ans pour organiser des transports de substitution.

– En ce qui concerne l'accessibilité de la voirie, quel est le degré d'avancement des deux décrets qui ont fait l'objet d'un avis favorable du CNCPPH en février 2006, qui sont très importants pour la mise en accessibilité de toute la chaîne du déplacement (logements, voirie, parkings, transports) ?

– Enfin, l'application de la loi outre-mer pose deux problèmes. En premier lieu, le délai d'un an donné pour publier les ordonnances d'adaptation des dispositions de la loi aux collectivités de Mayotte, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna n'a pas été tenu, bien que des projets d'ordonnances aient été transmis au Conseil d'État en décembre 2005. L'habilitation législative de l'article 92 est donc devenue caduque et le droit des personnes handicapées sur ces territoires est resté en l'état antérieur à la loi du 11 février 2005. Il serait utile que le ministre précise ce que le gouvernement entend faire pour réparer ce faux pas. En second lieu, la situation reste obscure dans les départements d'outre-mer, aucune information n'étant notamment disponible sur les maisons départementales.

En conclusion, **le rapporteur** a souligné que, même si ces quelques interrogations demeurent, l'essentiel du travail a été fait, qu'il s'agisse des maisons départementales, du CNCPPH ou de bien d'autres sujets. Les réformes majeures résultant de la loi du 11 février 2005 ont aujourd'hui reçu leurs décrets d'application. Il faut maintenant aller le plus vite possible au terme de la publication des décrets restants. La loi avait prévu que les décrets seraient publiés dans les six mois suivant sa publication. Il s'agissait bien sûr d'un vœu pieux mais il faut, comme le ministre l'avait indiqué en réponse à une question de M. Jacques Le Nay, que « *le gouvernement reste mobilisé pour permettre la pleine application de la loi dans les meilleurs délais* ».

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a insisté sur l'importance du contrôle de l'application des lois, mission qu'exerce scrupuleusement la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Il ne s'agit bien sûr pas pour elle de harceler les cabinets ministériels mais simplement de jouer son rôle car les

représentants du peuple ont le devoir de vérifier que ce qu'ils ont voté est véritablement appliqué. Cet exercice constructif permet aussi de revaloriser le rôle du Parlement.

**Mme Hélène Mignon** a remercié le ministre d'être venu faire, pour la seconde fois, le point de l'application de la loi du 11 février 2005. Si elle avait été votée dans des conditions parfois un peu chaotiques, on ne peut que se réjouir de la manière dont le CNCPH est associé à la rédaction des textes d'application.

Un certain nombre de points reste néanmoins en suspens. On peut en particulier s'interroger sur la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées et sur les attitudes différentes qu'adoptent, suivant les départements, les commissions exécutives et les commissions des droits et de l'autonomie. Peut-être conviendrait-il d'encadrer de façon un peu plus directive le fonctionnement de ces maisons afin de parvenir à une plus grande homogénéité. Les procédures d'évaluation paraissent également importantes de ce point de vue.

Il conviendrait par ailleurs de préciser davantage la prestation de compensation en établissement.

Puis, **Mme Hélène Mignon** a indiqué qu'elle est régulièrement saisie de revendications sur le maintien à domicile par M. Dominique Rabaud, qui préside en Haute-Garonne une association de personnes lourdement handicapées et que le ministre a d'ailleurs invité à participer à la rédaction d'un certain nombre de textes. Il demande en particulier une reconnaissance explicite de la possibilité pour ces personnes qui restent à domicile de bénéficier, au-delà du « temps plafond » de 12 heures prévu par le décret établissant le référentiel de calcul de la prestation de compensation, d'un temps complet d'aide attribué au titre des actes essentiels et de la surveillance. Il semble qu'un décret répondant à cette préoccupation et reconnaissant la nécessité d'un accompagnement allant jusqu'à 24 heures soit en cours de préparation ; il serait intéressant de savoir où en est exactement sa rédaction.

Les associations observent également que les dispositifs mis en place au bénéfice de ceux qui ne peuvent pas travailler du fait de leur handicap ne sont pas à la hauteur des attentes. Les conditions d'attribution sont trop restrictives, et peu de personnes se voient en réalité accorder 80 % du SMIC puisqu'il faut pour cela disposer de moins de 5 % d'autonomie.

S'agissant de la scolarisation, les rapports avec l'éducation nationale sont loin d'être parfaits. À Ramonville-Saint-Agne, en Haute-Garonne, un dispositif innovant permet à des jeunes sourds, qui en ont fait le choix, de suivre une scolarité bilingue dans le cadre de l'éducation nationale. La loi le permettant, des familles déménagent à Toulouse mais une trentaine d'entre elles viennent de recevoir une notification de refus faute de place, alors qu'il n'existe pas de tels dispositifs dans d'autres départements. Quels moyens nouveaux le gouvernement entend-il engager pour créer de telles classes afin qu'un maximum d'enfants sourds puissent en bénéficier dès la rentrée 2006 ?

**Mme Martine Carrillon-Couvreur** a observé que, si l'on pouvait ressentir une certaine déception devant le retard pris dans la publication de l'ensemble des décrets, on pouvait toutefois comprendre qu'il ait été nécessaire d'approfondir la concertation. Mais il convient désormais d'avancer rapidement afin de répondre aux attentes.

En ce qui concerne la scolarisation, un certain nombre d'avancées de cette loi sont aujourd'hui effectives mais des questions restent en suspens. La première a trait aux auxiliaires de vie scolaire. Sans doute conviendra-t-il de définir plus précisément ce métier et de répondre aux questions des familles.

Il avait par ailleurs été prévu qu'une personne référente suivrait la scolarité des enfants. Mais, dans la mesure où elles interviennent dans un cadre départemental, les personnes référentes sont parfois amenées à suivre plus de 150 élèves. Ce n'est pas du tout ce qu'avait prévu la loi. On peut s'étonner d'une telle interprétation qui ne permet pas d'accompagner les enfants dans de bonnes conditions, alors qu'ils en ont le plus grand besoin dans cette première étape de leur projet de vie.

Sur un total de 800 000 personnes recensées, quelques dizaines de milliers seulement perçoivent l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et voient ainsi leur situation améliorée. Mais les sommes versées restent soumises à un plafond de revenus dans lequel est intégré le salaire du conjoint, ce qui semble être en contradiction avec la notion de citoyenneté qui figure dans le titre même de la loi.

Les associations et les élus craignent par ailleurs que des difficultés d'interprétation et des retards ne soient préjudiciables à la mise en application effective de mesures relatives à l'accessibilité. Cela concerne en particulier les « escaliers adaptés » d'une largeur de 80 cm, destinés à rendre accessible les logements en

duplex, ou les unités de vie en rez-de-chaussée dépourvues de chambre indépendante et de salle de bains. En la matière, le décret semble en recul par rapport à la législation antérieure.

Enfin, la prestation de compensation suscite aussi un certain nombre d'interrogations pour les établissements. Des réponses précises devraient être apportées aux attentes des familles ainsi que des responsables d'associations et d'établissements.

**M. Pierre-Christophe Baguet** a estimé que cette bonne loi était si attendue que cela expliquait sans doute l'exigence des élus quant à sa rapide application.

Le rapporteur comme le ministre s'étant déclarés attentifs à la différence de traitement entre les bénéficiaires d'une pension d'invalidité et d'une AAH, il est étonnant qu'aucune réponse n'ait encore été apportée à ce problème.

Par ailleurs, les responsables d'une association de danse pour handicapés ont fait observer récemment les difficultés pratiques que les familles rencontrent sur le terrain, en particulier en raison de la suppression de la mention « *besoin d'accompagnement* » sur la carte d'invalidité. Lorsque les familles en font l'observation, on les dirige vers la mairie, qui les renvoie vers la MDPH, où on leur conseille de remplir un nouveau dossier qui ne comporte pas la case correspondante. D'ailleurs le formulaire est si ancien qu'il mentionne encore la possibilité d'être exonéré de la vignette automobile !

Un certain nombre de personnes ont aussi fait état des difficultés de mise en place de la prestation de compensation.

Le problème de l'accès à la télévision pour les malvoyants et les malentendants est évoqué chaque année à l'occasion de l'examen du budget de l'audiovisuel, au cours duquel il est demandé au ministre compétent un rapport sur l'accessibilité. Quant à la loi du 11 février 2005, elle prévoit un rapport du gouvernement sur l'audiodescription. Récemment, M. Dominique Richard a abordé ce sujet dans son rapport d'information sur les missions du service public de l'audiovisuel. Les solutions techniques de transcription simultanée existent mais elles ne sont malheureusement pas développées. Le fameux rapport gouvernemental est annoncé pour la fin de l'année mais il conviendrait que le ministre en charge des personnes handicapées s'en assure auprès de son collègue en charge de la culture et de la communication.

La question des auxiliaires de vie scolaire relève également d'une compétence partagée. Faute de postes disponibles dans l'éducation nationale, on renvoie les familles vers les mairies, or certaines d'entre elles n'ont pas les moyens de financement. Il faudrait insister auprès du ministre de l'éducation nationale pour que les postes soient en nombre suffisant.

**M. Jean-Marie Geveaux** a souligné que, même s'il n'avait pas été possible de respecter le vœu pieux des six mois, les décrets d'application avaient été publiés dans un délai exceptionnellement court. Tout en appréciant qu'une véritable concertation précède cette publication, il a souhaité savoir plus précisément combien de décrets restaient en instance à ce jour.

Lors de la discussion du projet de loi, un certain nombre d'amendements ont porté sur le plan métiers, traduisant la volonté des élus de mettre l'accent sur certains métiers spécifiques. Mme Marie-Anne Montchamp avait alors annoncé qu'un document serait publié rapidement. Il convient d'agir vite car la demande est forte.

S'agissant enfin de l'embauche des personnes handicapées, si l'Assemblée nationale a un peu renforcé les exigences, elle a aussi étendu cette obligation à l'administration et aux autres employeurs publics. On a néanmoins le sentiment que les choses n'avancent pas très vite, en particulier dans le secteur public, et il paraîtrait utile de faire le point à ce propos.

Après avoir souligné la qualité du travail effectué par le rapporteur, **M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, a insisté sur l'utilité des contacts réguliers entre la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et le gouvernement pour faire le point sur la mise en œuvre des textes législatifs. Puis il a apporté les réponses suivantes aux commissaires.

– S'agissant plus précisément de la loi du 11 février 2005, le chantier juridique est pour l'essentiel achevé et on est entré, depuis le début de l'année, de plain pied dans la mise en œuvre des nouveaux droits des personnes handicapées.

À ce jour, 90 % des décrets d'application ont été publiés. On ne peut pas parler de retard : en vingt-cinq années ans de service public, le ministre n'a pas le souvenir que beaucoup de lois aient fait l'objet, un an après leur adoption, d'autant de textes d'application. Ainsi, dix ans après l'adoption de la loi du 30 juin 1975, il reste des décrets à publier. Cette célérité est d'autant plus remarquable que la loi du 11 février 2005 comporte plus de cent articles et qu'un grand nombre de décrets d'application est nécessaire. Ainsi, ont été publiés l'ensemble des décrets sur les maisons départementales, les ressources, l'emploi, la prestation de compensation du handicap ainsi que sur l'accessibilité – à l'exception de quelques-uns, qui relèvent pour l'essentiel du ministère de l'équipement. Pour toutes ces raisons, ce n'est pas avec le rouge au front mais avec fierté que le ministre rend compte du travail accompli par son administration, son cabinet et ses services.

Ces délais rapides ont été tenus bien qu'il ait été nécessaire de connaître les besoins réels des personnes handicapées, qui sont extrêmement nombreux et divers, et de faire ce travail en concertation étroite avec l'ensemble du monde du handicap. Qui plus est, la concertation s'inscrit pleinement dans l'esprit de cette loi, qui dispose que désormais les représentants des personnes handicapées sont partout : au CNCPH, à la CNSA qui gère l'argent destiné au secteur médico-social et les recettes tirées de la journée de solidarité, dans la MDPH pour la gérer mais aussi pour attribuer des droits. En se rendant au moins deux fois par semaine sur le terrain pour veiller à ce que les choses se mettent en place, le ministre a constaté avec satisfaction que, dans plusieurs départements, c'est un représentant des personnes handicapées qui a été porté à la présidence de la commission des droits et de l'autonomie.

Même si ce travail a été rapide, on doit chercher à aller toujours plus loin car il faut être conscient de l'impatience des personnes handicapées, qui ont attendu pendant des années cette grande loi de la République et qui veulent maintenant qu'elle soit mise au plus vite en application.

– Une soixantaine de décrets était nécessaire à l'application de la loi : 43 ont été publiés à ce jour, 8 le seront avant la fin juin, 7 sont actuellement devant le Conseil d'État. Au début de l'été, 58 décrets seront donc publiés. On ne se situe donc plus dans la période où l'on a devant soi un « Everest juridique », mais plutôt dans celle où il faut cesser de faire du droit pour entrer dans le domaine du changement des réalités. La loi peut naturellement beaucoup, mais elle ne peut pas tout : on changera les réalités si l'on parvient à changer le regard des uns et des autres afin qu'à la différence des uns ne vienne pas s'ajouter l'indifférence des autres et que tout le monde s'approprie la loi. C'est pourquoi une grande campagne de communication a été diffusée et sera reprise à l'automne, sur le thème « *loi handicap du 11 février 2005 : mettons-la en place pour que chacun trouve sa place* ». Cela signifie qu'on a besoin des enseignants, des parents d'élèves, des maires, des urbanistes, des architectes, des salariés, des chefs d'entreprises qui embauchent, des responsables d'administration : tout le monde a quelque chose à faire pour la mise en œuvre de la loi, en particulier les conseils généraux et les départements, qui sont les gestionnaires principaux des MDPH.

– S'agissant précisément des maisons départementales, la totalité des départements ont aujourd'hui signé la convention constitutive, la Haute-Garonne, qui avait pris un peu de retard, ayant été le dernier département à le faire. Ils ont ensuite pris les dispositions nécessaires pour que ces maisons ouvrent sur un ou plusieurs sites, parfois dans des installations temporaires. Il a fallu ensuite regrouper les personnels mis à disposition par l'État, soit 1 400 fonctionnaires.

Grâce à la journée de solidarité, les maisons ont reçu les moyens nécessaires à leur fonctionnement : 50 millions d'euros pour leur création et 20 millions par an, auxquels s'ajoutent, en 2006, 20 millions non renouvelables destinés à résorber, grâce à des vacataires, les retards des COTOREP et des commissions départementales d'éducation spéciale dans le traitement des dossiers. Ainsi, les maisons peuvent partir sur de bonnes bases. À l'avenir, se posera la question du renouvellement des personnels de l'État au fur et à mesure de leur départ vers d'autres affectations. À l'automne sera annoncé un dispositif permettant d'affecter aux maisons départementales les moyens nécessaires au remplacement de ces personnels, afin que les conditions initiales de fonctionnement des MDPH soient pérennisées.

Il faut rendre hommage au formidable travail accompli par la CNSA avant même l'installation des MDPH. Il a permis qu'au jour prévu chaque directeur de maison dispose de son « paquetage », c'est-à-dire des documents apportant des réponses, élaborées avec les départements, à toutes les questions sur l'organisation de l'accueil, le projet de vie, l'instruction du dossier, l'équipe pluridisciplinaire. Cela a permis de gagner beaucoup de temps.

– La CNSA joue aussi un rôle pour assurer l'unité de l'application de la loi. Le Parlement a fait le bon choix de la décentralisation, qui permet de mettre autour de la table toutes les parties prenantes. Mais il ne faudrait pas, comme l'a observé Mme Hélène Mignon, que ce choix conduise à une telle diversité de décisions que l'unité de traitement des personnes handicapées ne serait pas assurée sur le territoire national.

Pour que se forge une culture du droit à la compensation et des maisons départementales, il faut fournir des formations. La CNSA a lancé depuis le début de l'année les travaux nécessaires pour qu'on dispose à la rentrée d'un cahier des charges des formations, qui s'adresseront non seulement au personnel des MDPH, mais aussi aux membres des commissions exécutives, en particuliers aux responsables associatifs qui y siègeront.

L'enjeu est que l'application de la loi soit à la hauteur de ses promesses et que l'on ne retombe pas dans les vieilles routines administratives. Le Président de la République, dès 2002, a voulu instituer un droit à la compensation, ce qui signifie que la personne handicapée ne doit plus être regardée en fonction de son handicap mais de ses capacités, que ses capacités doivent permettre de construire un projet de vie et que la prestation de compensation du handicap qui va être servie par les MDPH doit permettre à ce projet de se réaliser malgré le handicap. Cela suppose naturellement que le projet de vie soit adapté aux possibilités de chacun, qu'on n'attribue pas cette prestation en se contentant d'appliquer automatiquement un barème mais qu'on la personnalise. Ainsi, deux personnes présentant la même nature et le même degré de handicap peuvent avoir des prestations de compensation différentes parce que leurs projets de vie sont différents, que leurs capacités et leurs goûts ne sont pas les mêmes. C'est tout l'esprit de la réforme, et c'est pour ne pas laisser retomber ce souffle que le ministre se rend chaque semaine sur le terrain.

– S'agissant de l'article 67 de la loi et du dispositif que l'on a qualifié d'« amendement Creton *bis* », il faut savoir que 4 836 adultes étaient, au 31 décembre 2004, placés dans des établissements pour mineurs faute de place dans des établissements pour adultes. Le gouvernement a engagé un plan sans précédent de création de places. Ainsi, au cours de la législature, 40 000 places auront été créées : 18 000 pour adultes, 8 400 pour jeunes et 14 000 en centre d'aide par le travail. Ce nombre est deux fois plus élevé que celui de la législature précédente. Qui plus est, à chaque fois que l'on crée une place pour les adultes, on crée en fait deux places puisqu'on en libère une pour les jeunes. L'obligation de rendre compte au Parlement sera naturellement tenue.

– En ce qui concerne l'article 79 et le plan métiers, le gouvernement n'a pas perdu de temps pour mobiliser l'ensemble des services. Le ministre a demandé à l'Association française de lutte contre les myopathies de confier à un de ses membres la mission de configurer des métiers très spécifiques comme celui d'auxiliaire de vie pour les 3 000 à 5 000 personnes les plus lourdement handicapées et de chercher les moyens de valider les expériences ainsi acquises. Le ministre a également proposé au rapporteur de travailler avec lui sur ce sujet.

– L'audiodescription est un autre dossier important. Lors d'une récente réunion de la commission culture-handicap, M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication, a annoncé qu'il avait demandé un rapport sur cette question.

– Concernant les bénévoles associatifs, il leur est déjà permis d'intervenir en milieu scolaire, mais il faut s'assurer qu'ils ne le font pas en dehors de leur propre qualification.

– S'agissant du décret du 17 mai 2006 sur l'accessibilité, il a toujours été dit aux associations que le ministère avait fait le choix d'aller vite, au risque de devoir ensuite corriger les éventuelles erreurs techniques commises. C'est à ce titre que le décret du 7 juin dernier, qui modifie le décret sur le référentiel de calcul de la prestation de compensation, a été publié ; constatant que, comme l'a observé Mme Hélène Mignon, l'expression « sauf circonstances exceptionnelles » ne suffisait pas à ce que l'on aille au-delà des douze heures de prise en charge prévues pour les auxiliaires de vie des personnes lourdement handicapés, le gouvernement a jugé nécessaire d'indiquer clairement que l'on pouvait aller jusqu'à 24 heures sur 24 de prise en charge. Il en sera fait de même pour tous les décrets qui comporteraient des imperfections ou entraîneraient de telles difficultés d'application.

– Les décrets sur la voirie ont reçu un avis favorable du CNCPH et sont aujourd'hui soumis à l'examen du Conseil d'Etat. Le ministre en charge des transports a assuré qu'il ferait tout son possible pour qu'ils soient publiés rapidement.

– En ce qui concerne l'outre-mer, il convient en effet, dans la mesure où le délai d'habilitation fixé par l'article 92 de la loi a été dépassé, de reprendre le dossier afin que les habitants des collectivités d'outre-mer ne soient pas privés du bénéfice de la loi.

– C'est à juste titre que Mme Hélène Mignon a insisté sur la nécessité de disposer de suffisamment d'assistants de vie scolaire pour assurer l'accompagnement des enfants dans les écoles. Ils étaient 6 000 à la dernière rentrée et le ministre de l'éducation nationale a autorisé 800 recrutements supplémentaires, auxquels s'ajoute un quart des quelque 40 000 emplois d'auxiliaires de vie scolaire. Au total, 8 000 personnes seront ainsi dédiées à l'accompagnement des enfants handicapés, avec des formations adaptées.

– Le ministre est prêt à examiner avec pragmatisme et bon sens les questions techniques relatives aux escaliers adaptés et aux logements en duplex, qu'a posées Mme Martine Carrillon-Couvreur.

– Concernant la disparition de la mention du besoin d'accompagnement sur les cartes d'invalidité, dont il n'avait pas connaissance, le ministre fera en sorte que cela ne se reproduise pas.

– Le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique vient d'être installé. Il est l'équivalent de l'AGEFIPH pour les trois fonctions publiques. Désormais, l'administration qui n'emploie pas 6 % de personnes handicapées paie une amende dont le produit permettra de financer l'adaptation de postes de travail.

Par ailleurs, un nouveau plan d'action doté de 10 millions d'euros a été lancé le 9 février 2006 pour venir en aide aux entreprises adaptées menacées par la mondialisation.

Parce que les représentants des personnes handicapées avaient exprimé leur désaccord, le projet de décret relatif au financement des centres d'aide par le travail a été retravaillé. Il est désormais prêt à être publié.

Constatant que les bénéficiaires de l'AAH étaient jusqu'ici traités comme s'ils étaient définitivement inaptes au travail et comme s'il ne valait même pas la peine d'essayer de les remettre sur le chemin de l'emploi, le ministre a obtenu de ses collègues en charge de l'emploi, MM. Jean-Louis Borloo et Gérard Larcher, que l'on inscrive désormais les bénéficiaires de l'AAH parmi les publics éligibles au contrat d'avenir, au contrat d'accompagnement vers l'emploi et à toutes les autres mesures d'insertion. Quant à ceux qui n'ont véritablement aucune capacité de travail, le gouvernement a porté en juillet 2005 leur AAH à 80 % du SMIC.

**Le ministre** a conclu en indiquant qu'il était prêt à revenir devant la commission pour rendre compte de l'application de cette loi très importante, à laquelle il imprime le rythme le plus rapide possible.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a salué l'enthousiasme du ministre et rappelé qu'aider les plus fragiles, en premier lieu les personnes handicapées, est l'honneur des parlementaires. C'est ce qui explique tout l'intérêt que la commission a porté à l'examen de la loi du 11 février 2005 et porte aujourd'hui à son application.

**M. Pierre Christophe Baguet** a observé que le ministre n'avait pas répondu à sa question sur la différence de traitement entre les bénéficiaires de la pension d'invalidité et de l'AAH.

**Le ministre** a répondu qu'il ne s'agissait pas à proprement parler de l'application de la loi du 11 février 2005. Il existe en effet plusieurs régimes hérités de l'histoire, qui conduisent à ce que dans certains cas, à handicap égal, il vaut mieux percevoir une pension d'invalidité et dans d'autres l'AAH. Si l'harmonisation des deux régimes doit se faire par le haut, elle ne saurait être que progressive, compte tenu de l'impératif de maîtrise des dépenses. Le ministre y travaille activement, comme il s'y est engagé l'an dernier devant le CNCPPH.

**Mme Martine Carrillon-Couvreur** a souligné que la différence entre les deux régimes était également très importante au moment de la retraite, qui pouvait entraîner une forte baisse de revenus pour les bénéficiaires de l'AAH. Peut-être conviendrait-il de créer un groupe de travail à ce propos ?

**Le ministre** a répondu qu'il s'agissait effectivement d'une question importante qui est actuellement en cours d'examen.

**La commission a décidé le dépôt du rapport sur la mise en application de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées en vue de sa publication.**

\*

\*\*

Puis, en application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu **M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, sur la mise en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

**M. Denis Jacquat, rapporteur**, a rappelé qu'en avril 2005, son premier rapport sur la mise en application de la loi portant réforme des retraites avait montré que sur 86 textes réglementaires alors recensés, 65 avaient été publiés, soit 75 %, et que 17 textes manquaient pour la mise en œuvre de la loi en 2005 et 2006 au nombre desquels les décrets relatifs à la grille de rachat des années d'études, dont il était pourtant prévu qu'ils paraissent chaque année.

La loi du 21 août 2003 est une des réformes majeures de la législature, elle engage l'ensemble du pays jusqu'en 2020. La commission et la majorité, mais aussi l'opposition, doivent donc être irréprochables dans le contrôle de sa mise en œuvre. C'est pourquoi un second rapport est aujourd'hui présenté.

La commission a procédé à un nouveau décompte des textes d'application d'où il ressort que sur 103 décrets ou arrêtés finalement nécessaires à la mise en application de la loi, 88 avaient été publiés au 9 juin 2006 – soit 85 % – avec une inquiétude particulière tenant à l'absence de publication du décret fixant les conditions de rachat en 2006 des années d'études.

La loi ne prévoit pas la publication immédiate de tous ces textes : 7 décrets manquants ne doivent être publiés qu'après 2006, pour mettre en œuvre des réformes dont l'application s'étalera de 2007 à 2019. À ce jour, il ne manque donc que 8 textes réglementaires d'application, soit moins de 8 % du total.

Ainsi, deux décrets sont en instance imminente de publication au *Journal officiel* ; ils mettent en œuvre le droit à l'information des assurés sur leur situation individuelle au regard de leurs droits à pension de retraite.

Le gouvernement compte, en outre, publier quatre autres textes cette année : le décret portant réorganisation de la commission de compensation, au second semestre 2006 ; les trois textes d'application de la réforme des institutions de gestion de retraite supplémentaire, avant la fin de l'année. Cette réforme, prévue par l'article 116 de la loi, s'est révélée plus délicate à mettre en œuvre que prévu mais il n'y aura aucun retard puisque la réforme ne doit entrer en vigueur qu'en 2008.

Par ailleurs, la publication du décret relatif au répertoire national des retraites et des pensions prévu par l'article 14 de la loi, semble suspendue car la réforme est en cours de réévaluation. En effet, le répertoire, tel qu'il a été conçu par le législateur, pose des problèmes matériels de mise en œuvre faute des moyens nécessaires au sein des administrations et des caisses de retraite pour procéder à sa constitution et pour le faire fonctionner. Le gouvernement s'oriente donc vers un réaménagement du dispositif législatif. Sans doute le ministre peut-il le confirmer.

Enfin, l'article 27 de la loi prévoit l'institution d'une conférence tripartite permettant de proposer au gouvernement une revalorisation supplémentaire des pensions de retraite. Le décret d'application ne sera publié qu'en 2007, mais il n'y a pas de retard puisque le dispositif ne doit pas être mis en œuvre avant cette date.

Le rapport comporte le tableau des textes nécessaires à la mise en application de la loi. Leur nombre peut paraître élevé mais ce tableau prend en compte tous les décrets et arrêtés, y compris les mesures de revalorisation des pensions. Le tableau annexé détaille, article par article, tous les textes d'application de la loi.

La direction de la sécurité sociale et la sous-direction des retraites doivent être tout particulièrement remerciées pour leur action en faveur de la complète mise en application de la loi, ainsi que les membres du cabinet du ministre.

Au total, **le rapporteur** s'est déclaré satisfait et a considéré que le gouvernement avait fait une complète application des réformes contenues dans la loi 21 août 2003 dans le respect des intentions exprimées par le législateur. Il reste désormais à engager les travaux d'étude, prévus à l'article 5 de la loi, sur l'évolution de l'équilibre du régime des pensions de retraite au cours des années 2009 à 2020.

**M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, a considéré que le bilan complet qui venait d'être fait lui permettait d'insister surtout sur ce qu'il lui incombe aujourd'hui de mettre en œuvre.

Il s'agit en premier lieu de la retraite progressive qui doit faciliter l'activité des personnes âgées. Le plan seniors du gouvernement tend au même objectif : il prévoit de modifier le régime de la surcote afin de rendre plus avantageux la poursuite de l'activité et permettre à ceux qui veulent continuer à travailler de pouvoir le faire.

Le droit à la formation est également un sujet important. Les décrets d'application paraîtront sous huitaine. Le dispositif complet sera présenté très prochainement, conjointement avec M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, particulièrement sensible à ce dossier, en vue d'une application au 1<sup>er</sup> juillet 2007.

Le succès d'un certain nombre de mesures doit également être souligné :

- le départ anticipé à la retraite aura bénéficié à 300 000 personnes d'ici à la fin de l'année ;
- des dispositions spécifiques ont été prises afin de faciliter le départ anticipé des assurés lourdement handicapés ;
- grâce au dispositif de surcote introduit par la réforme de 2003, pourtant moins avantageux que celui proposé pour l'avenir dans le cadre du plan seniors, 30 000 personnes ont déjà choisi de prolonger un peu leur activité.

On le voit, l'application de la loi se fait de façon active et rapide.

Quant au décret fixant les conditions de rachat en 2006 des années d'études, il est en cours de publication, la concertation avec les partenaires sociaux ayant conduit à en modifier la première mouture.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a remercié le ministre pour le travail réalisé, tout en soulignant une fois encore l'importance du contrôle de l'application des textes votés par le Parlement.

**La commission a décidé le dépôt du rapport sur la mise en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites en vue de sa publication.**

\*

\* \*

Enfin, la commission a examiné le rapport d'information de **M. Pierre-Louis Fagniez** sur les orientations des finances sociales pour 2007.

**M. Pierre-Louis Fagniez, rapporteur**, a tout d'abord souligné que c'est la première fois que le débat d'orientation budgétaire comprend les orientations des finances sociales. Il s'agit d'une novation bienvenue qui permet d'impliquer de manière accrue les commissaires dans le contrôle des finances sociales. Ce débat sur les orientations des finances sociales se tient en application de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, qui a mis en place une série de nouveaux outils destinés à améliorer le contrôle du Parlement sur le pilotage des finances publiques.

Ainsi, les parlementaires, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, votent l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et ses sous-objectifs. Ils se prononcent également sur un objectif annuel d'amortissement de la dette sociale. De plus, les programmes de qualité et d'efficacité (PQE) représentent une réelle innovation permettant un regard plus précis des parlementaires sur le contrôle des dépenses sociales. Conformément à la loi organique, le gouvernement doit communiquer régulièrement au Parlement l'état des dettes et des créances réciproques de l'Etat et des régimes obligatoires de sécurité sociale. Au 31 décembre 2005, l'Etat était ainsi débiteur de 5,14 milliards d'euros vis-à-vis des régimes obligatoires de la sécurité sociale.

Enfin, la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), qui a déjà rendu deux rapports, en rendra prochainement un troisième relatif à l'application de la tarification de l'activité dans les établissements de santé. Les conditions de conclusion de la convention d'objectif et de gestion (COG) avec la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), sur lesquelles le ministre de la santé et des solidarités a été interrogé ce matin par les commissaires, pourraient constituer à ce titre l'illustration de l'application concrète des recommandations de la MECSS.

S'agissant de l'état des finances sociales en 2006, si toutes les branches sont en déficit, la branche maladie l'est moins que par le passé. Surtout, la dynamique de hausse des dépenses a été cassée. Les motifs de satisfaction sont nombreux. En 2005, l'ONDAM a été respecté pour la première fois depuis huit ans ; en 2006,

on est à peu près sûr que les dépenses relevant de l'ONDAM resteront dans les clous. S'agissant de la branche maladie, le dispositif du médecin traitant est un succès, les indemnités journalières continuent à diminuer et les génériques font une percée. Pour les retraites, le dispositif des carrières longues alourdit certes les dépenses, mais il rencontre l'adhésion de la Nation. Enfin, la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), créée sous cette législature, aide un nombre croissant de familles. On ne peut donc que se réjouir de ces innovations, qui montrent tout l'intérêt de la majorité pour le social. Du point de vue des recettes, la commission des comptes de la sécurité sociale constate que la croissance de la masse salariale se place enfin sur une tendance de long terme de plus de 4 %. Pour ce qui concerne plus précisément l'assurance maladie, et tout particulièrement le calendrier de son redressement financier, les réponses apportées ce matin par le ministre de la santé et des solidarités permettent de penser que, malgré une croissance de la masse salariale inférieure aux prévisions, le calendrier sera tenu. Le déficit de l'assurance maladie se limitera à environ 4 milliards d'euros en 2007.

Certes, il reste préoccupant que les quatre branches soient en déficit en 2006. Un seul de ces déficits fera l'objet d'une reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Il faut y ajouter les déficits du fonds de solidarité vieillesse (FSV) et du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA), qui demeurent conséquents.

Il est impératif de ne pas accroître la dette publique. L'objectif est de limiter dans les prochaines années le taux de croissance des dépenses des régimes obligatoires de la sécurité sociale à l'inflation + 1 %, soit + 1 % en volume. Dans le cadre de la programmation pluriannuelle, les déficits restent certes préoccupants, mais on s'oriente vers une stabilisation des dépenses et un retour à l'équilibre.

**Le président Michel Dubernard** a souligné tout l'intérêt du débat sur les orientations des finances sociales pour 2007, qui se tiendra le jeudi 22 juin.

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

\*

\*\*

**Mercredi 14 juin 2006**

*Coprésidence de M. Jean-Michel Dubernard, président,  
et de M. Édouard Ballardur, président de la commission des affaires étrangères.*

La commission a procédé à l'audition, commune avec la commission des affaires étrangères, de **M. Alain de Pouzilhac, président du directoire de la Chaîne française d'information internationale, M. Ulysse Gosset, directeur général en charge de l'information et des programmes, et M. Jean-Yves Bonsergent, directeur général en charge des technologies, de la distribution et des directions fonctionnelles.**

**M. Edouard Ballardur, président de la commission des affaires étrangères** : Dans la continuité de la mission d'information qui nous avait réunis conjointement il y a environ trois ans, le président Dubernard et moi-même avons souhaité réunir à nouveau nos deux commissions pour entendre M. Alain de Pouzilhac, qui dirigera la chaîne française d'information internationale (CFII).

**M. le président Jean-Michel Dubernard** : Je vous remercie de nous avoir réunis autour d'un projet dont nos deux commissions attendaient impatiemment la concrétisation.

**M. Alain de Pouzilhac, président du directoire de la Chaîne française d'information internationale** : Permettez-moi tout d'abord de vous présenter les deux autres membres du directoire, M. Ulysse Gosset, directeur général en charge de l'information et des programmes, et M. Jean-Yves Bonsergent, directeur général en charge des technologies, de la distribution et des directions fonctionnelles.

Le conseil de surveillance, présidé par M. Patrick de Carolis, est composé de trois membres nommés sur proposition de France Télévisions – MM. Patrick de Carolis, Thierry Bert et Patrice Duhamel – et trois sur proposition de TF1 – MM. Patrick Le Lay, Etienne Mougeotte et Jean-Michel Counillon.

La CFII sera diffusée 24 heures sur 24, sept jours sur sept. Elle devrait être lancée avant la fin de l'année, entre le 25 novembre et le 5 décembre ; nous n'avons pas pris de retard pour l'instant.

Cette chaîne devra rendre compte de l'actualité internationale, mais avec un regard français. Nous devons véhiculer dans le monde les valeurs, les sensibilités de la France.

Dès son lancement, la CFII couvrira la France, l'Europe de l'Atlantique à l'Oural, le Maghreb et l'Afrique, le Proche et le Moyen-Orient, et deux Etats des Etats-Unis : l'Etat de New York – où se trouve le siège de l'ONU – et l'Etat de Washington DC – siège du FMI. Dans un deuxième temps, elle couvrira l'ensemble de l'Amérique du Nord, l'Asie et l'Amérique du Sud.

La CFII vise en premier lieu à atteindre les « leaders d'opinion » dans le monde : les décideurs politiques, les décideurs économiques, les professionnels des médias, mais aussi le monde universitaire et les étudiants.

La diffusion sera gratuite et s'effectuera en numérique et en clair en utilisant tous les moyens du haut débit – Internet et la téléphonie mobile.

À son lancement, la chaîne sera bilingue, avec deux canaux, l'un intégralement en français, l'autre en anglais – pour 75 % – et en français – pour 25 % – car plus de 85% des leaders d'opinion ne comprennent pas le français.

Nous mettrons en place dès 2007 un décrochage en arabe de quatre heures, sur le canal anglais et, en 2008, un décrochage en espagnol.

La rédaction de la CFII sera bilingue : tous les journalistes devront parler couramment, outre le français, l'anglais, l'arabe ou l'espagnol. Il convient en effet que les deux canaux ne soient pas différents mais diffusent au contraire les mêmes programmes. C'est le même journaliste qui réalisera le reportage sur les deux canaux.

La CFII produira un tiers de ses images. Un autre tiers sera produit par France Télévisions et TF1, et le dernier tiers sera le fruit d'accords avec l'Agence France Presse (AFP), Radio France Internationale (RFI), Radio France Outre-Mer (RFO) et TV5 Monde.

Le capital de la société est détenu à parité par TF1 et France Télévisions. Avec deux canaux, notre budget annuel passe de 70 à 80 millions d'euros. Cela suffira à assurer notre fonctionnement, même si les budgets de nos concurrents sont plus importants.

Nous avons l'ambition de nous positionner dès le départ comme « challenger » face à CNN International, BBC World et Al-Jazeera. La France doit être présente et donner son opinion à l'échelle du monde.

**M. Jean-Yves Bonsergent, directeur général en charge des technologies, de la distribution et des directions fonctionnelles** : Notre premier objectif est d'étendre au maximum la distribution de la chaîne : la CFII doit donc être gratuite, diffusée en numérique et en clair, sur le câble et le satellite, mais aussi sur tous les réseaux DSL et tous les systèmes de distribution de services audiovisuels qui existent et qui existeront demain.

Nous essaierons également d'être présents dans un certain nombre d'hôtels, d'aéroports, de compagnies aériennes, lieux privilégiés des leaders d'opinion actuels.

La technologie numérique est présente dans 76 millions de foyers, ce qui représente 200 millions d'individus, dont 90 % vivront en dehors du territoire national. Il est donc important que la CFII soit reprise sur un certain nombre de plateformes numériques. Sur 90 % de la zone de diffusion du Maghreb, du Proche et du Moyen-Orient, le satellite numérique est gratuit, ce qui signifie que la chaîne sera reçue gratuitement dans ces zones. En revanche, seuls 30 % de l'Afrique et de l'Europe reçoivent gratuitement le satellite numérique. Nous devons tenter de nous faire référencer au mieux sur les plateformes existantes.

Quant aux réseaux DSL, ils sont extrêmement importants, et nous nous efforcerons d'y être présents.

Dès le départ, le site Internet de la CFII sera trilingue – français, anglais, arabe. Il sera le prolongement de l'antenne et proposera des contenus complémentaires. Il sera un lieu d'interactivité – chats, blogs...–, mais aussi une nouvelle plateforme de distribution.

**M. Alain de Pouzilhac** : Nous souhaitons lancer les sites Internet de la chaîne quelques jours avant la chaîne elle-même, afin de souligner la modernité de la CFII.

**M. Ulysse Gosset, directeur général en charge de l'information et des programmes :** La CFII est d'abord une chaîne d'information, maillon manquant à l'offre française à travers le monde. Il ne s'agit pas de faire concurrence aux chaînes de l'audiovisuel extérieur qui existent déjà.

C'est un formidable projet pour les journalistes et pour notre pays. C'est un projet stratégique à l'heure où il existe déjà 85 chaînes d'information dans le monde, dont plus de quinze chaînes internationales. La CFII ambitionne d'offrir une alternative aux chaînes arabes, anglo-saxonnes et allemandes existantes, et de présenter l'actualité mondiale autrement, depuis Paris, avec une rédaction indépendante.

Notre projet est ambitieux et audacieux. Pour la première fois en France, cette chaîne d'information émettra 24 heures sur 24, sept jours sur sept, afin d'être présente lors de chaque événement.

Parce que la CFII est française, elle doit avoir l'esprit français, un parfum de France, et proposer, outre l'actualité immédiate, l'actualité de la culture, de l'art de vivre à la française. Là sera notre spécificité. La grille de programmes sera dynamique, nerveuse, rythmée, originale.

Nous sommes en train de bâtir une rédaction multimédia, qui s'inscrit dans son siècle, avec les meilleures technologies et les meilleurs journalistes. Nous visons l'excellence journalistique, dans la plus grande indépendance. En effet, si cette chaîne est le reflet des valeurs françaises, elle ne sera pas la voix de la France, car de son indépendance dépendent son respect et sa crédibilité aux yeux du monde.

La rédaction sera composée d'environ 170 journalistes, venus de tous les pays européens et de tous les horizons – France Télévisions, TF1, chaînes parlementaires, BBC, *etc.* Nos journaux, d'une dizaine de minutes, seront diffusés toutes les heures, et nous accorderons aussi de la place aux débats contradictoires afin de faire passer à l'étranger cette passion du débat qui existe en France, et rapporter sans caricature l'actualité française pour ne plus entendre parler, par exemple, de guerre civile à propos des émeutes en banlieue.

La CFII a la chance de pouvoir s'appuyer sur deux piliers de l'information en France, France Télévisions et TF1, et de pouvoir accéder à leurs vingt bureaux à l'étranger. Par ailleurs, la CFII va conclure des partenariats avec les acteurs français de l'audiovisuel extérieur – TV5 Monde, AFP, RFI – et internationaux. Cela lui permettra d'assurer la plus grande réactivité.

Nous n'avons pas l'ambition de concurrencer CNN, car nous sommes un « petit Poucet » face à ce géant, mais nous voulons développer notre propre identité et être fiers de notre travail quotidien à l'antenne.

Nous lancerons donc la chaîne en décembre 2006 sur deux canaux. À l'été 2007, nous mettrons en place un décrochage de plusieurs heures en arabe et nous nous appuierons sur une plateforme Internet innovante, trilingue. Si nous en avons les moyens, nous envisagerons un décrochage en espagnol à l'horizon 2009 ou 2010.

**M. le président Edouard Balladur :** TV5, Arte, RFI, Canal France International (CFI), RMC Moyen-Orient et Euronews composent aujourd'hui l'audiovisuel extérieur français. Comment la CFII compte-t-elle s'intégrer dans ce paysage caractérisé par le morcellement et la modestie des moyens budgétaires consentis à chacune de ces entités ?

Ne pourrions-nous réfléchir à la mise en place d'une sorte de « holding », dans laquelle l'Etat regrouperait ses participations, en assignant à chacune de ces entités une mission particulière ? Arte pourrait ainsi consacrer davantage d'émissions aux pays européens.

Je souhaiterais en effet que davantage d'émissions s'attachent à faire connaître les pays d'Europe aux Français, et réciproquement. Ce serait d'ailleurs un moyen de promouvoir la langue française, car un Bulgare serait plus tenté de regarder une émission en français sur son pays que sur un sujet d'actualité générale. Ces émissions doivent-elles entrer dans le cadre des activités d'Arte, ou des vôtres ? C'est à voir, mais sans vouloir être dirigiste, je pense que nous ne pouvons laisser chacun développer sa spécificité sans se préoccuper de ce que font les autres, et sans souci de l'intérêt général.

Je suggère que quelques-uns des membres de nos deux commissions se réunissent pour étudier cette question et faire des propositions.

**M. le président Jean-Michel Dubernard :** J'adhère à cette excellente suggestion, d'autant plus que nous n'avons pas actuellement une vision synthétique de la manière dont la CFII compte travailler avec l'AFP, RFO, RFI, TV5 Monde ou Arte.

Je tiens par ailleurs, M. de Pouzilhac, à saluer votre enthousiasme. Vous allez de l'avant, et c'est très bien.

Cette chaîne sera-t-elle bien diffusée sur le territoire français ? Jusqu'au dernier moment, en effet, nous avons eu des doutes.

Par ailleurs, alors que M. de Pouzilhac parle d'un décrochage en espagnol en 2008, M. Gosset évoque l'horizon 2009 ou 2010. Qu'en est-il ? Nous souhaiterions un calendrier rapproché, car le monde hispanophone est très important.

S'agissant de la distribution, vous nous avez indiqué par quels « tuyaux » les téléspectateurs du monde entier accéderont à cette chaîne, mais l'ensemble du spectre audiovisuel n'est-il pas déjà très étroitement contrôlé par les Etats ou les opérateurs qui facturent chèrement leurs services ?

Enfin, ce budget vous paraît-il suffisant au regard, par exemple, du budget de CNN – 650 millions d'euros – ou de BBC World – 480 millions d'euros ? Comment pourrez-vous rivaliser, même en vous appuyant sur des structures existantes ?

**M. Emmanuel Hamelin** : La création d'une télévision française d'information internationale nous a passionnés, car nous avons tous compris sa pertinence dans le paysage audiovisuel français.

Concernant les partenariats, nous avons conscience que l'audiovisuel extérieur français est sans doute trop multiple et opaque. Nous devons profiter de l'occasion pour le réaménager, et je me réjouis de la proposition du président Ballardur.

L'ancien président de TV5 Monde avait souhaité que sa chaîne remplisse la fonction de chaîne française d'information internationale. Je faisais alors partie de ceux qui pensaient qu'il fallait plutôt créer la CFII, car TV5 Monde est une chaîne généraliste francophone, alors que la CFII est une chaîne d'information internationale multilingue. Néanmoins, pendant des années, TV5 a pu développer son information, du fait du vide laissé par l'information française au niveau mondial. L'arrivée de la CFII rééquilibrera le traitement international de l'information, et les partenariats devront se préciser. À ce propos, quel type de partenariat envisagez-vous éventuellement avec Euronews ? Je rappelle qu'Euronews fonctionne avec un budget de 25 millions d'euros, soit encore plus modeste que celui de la CFII, même si les objectifs sont différents. Des budgets restreints n'empêchent pas de faire de grandes et belles choses.

En tout cas, vous trouverez beaucoup de députés pour vous soutenir, et nous partageons votre optimisme.

**M. François Rochebloine** : Il y a trois ans, la mission commune à nos deux commissions remettait son rapport, certes avec des préconisations différentes de celles d'aujourd'hui. Nous devons en prendre acte et aller de l'avant, tout en regrettant que ceux qui voudront regarder cette chaîne semi-publique, semi-privée, mais à financement entièrement public, doivent payer, et partant payer une deuxième fois.

Y aura-t-il de la publicité, et le cas échéant, quelle part représentera-t-elle ?

Par ailleurs, je me réjouis que cette chaîne puisse être vue en France, mais cela suppose un conventionnement avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) : où en est la procédure ? À terme, une diffusion sur la TNT est-elle envisagée ?

Concernant le contenu éditorial, en quoi cette chaîne sera-t-elle différente des chaînes françaises d'information ?

Par ailleurs, il est vrai qu'Internet s'est aujourd'hui imposé comme une source d'information incontournable, en particulier auprès du public ciblé par la CFII : quels seront votre stratégie de développement multimédia et le positionnement de votre site par rapport à ceux de vos principaux concurrents ?

Où en êtes-vous de l'appellation de la chaîne, car il semble que vous n'allez pas garder le nom de CFII ?

Enfin, qu'attendent vos futurs partenaires des accords que vous allez passer avec eux, et quel sera le coût des images que vous allez acheter à TF1 et France Télévisions ?

**M. Michel Herbillon** : Ne boudons pas notre bonheur, nous qui espérons cette chaîne d'information internationale depuis si longtemps. Je tiens moi aussi à saluer l'enthousiasme qui se dégage des interventions du président et des membres de son directoire.

L'audiovisuel extérieur français est aujourd'hui très éclaté, peu lisible, et la place de la CFII dans ce paysage pose aujourd'hui problème, aussi suis-je favorable à la proposition du président de la commission des affaires étrangères.

Dans la fragrance « parfum de France », quelle est la part de la note olfactive européenne ? N'oublions pas que nous sommes un pays fondateur de l'Europe.

Je salue également le lancement immédiat du site Internet en trois langues.

J'en viens maintenant à mes deux questions. Comme notre mission l'avait proposé, vous avez déclaré que cette chaîne serait celle des valeurs culturelles françaises sous toutes leurs formes : pourriez-vous nous en dire davantage ? Quant au mode de distribution, il est important que cette chaîne soit rapidement référencée dans les hôtels, car les leaders d'opinion voyagent. Avez-vous évalué le ticket d'entrée et le calendrier ?

**M. Jacques Myard** : Vous avez évoqué la question des réseaux et des correspondants à l'étranger, qui coûtent chers mais qui sont vitaux. Allez-vous systématiquement passer des accords avec les correspondants francophones sur place ?

S'agissant de la diffusion, allez-vous aussi émettre en français en Amérique du Nord, ou uniquement en anglais, ce qui serait problématique dans la mesure où un certain nombre d'Américains s'éveillent au français ?

Enfin, le Web trilingue sera-t-il trilingue en permanence ou par intermittence ?

Par ailleurs, contrairement à M. Herbillon, je vous conseille de ne pas parler de la Commission européenne, si vous ne voulez pas désespérer vos téléspectateurs.

**M. Michel Herbillon** : J'ai parlé de l'Europe, non de ses institutions.

**M. Alain de Pouzilhac** : Pour répondre à la première question du Premier ministre, que vous avez tous reprise, je comprends que la complexité du paysage audiovisuel extérieur vous préoccupe, mais ce n'est pas le fait de la CFII.

Par ailleurs, nous allons consacrer des émissions à l'Europe et aux pays européens, et au-delà, nous nous attacherons à montrer la diversité du monde, des cultures, des opinions. À l'inverse des Américains qui veulent un monde monolithique, nous sommes pour un monde divers et pluriel.

Monsieur le président Dubernard, la CFII sera bien diffusée sur le territoire français. Cela étant, M. Rochebloine a eu raison de souligner que 80 % de la diffusion se ferait par câble et satellite, et que seuls 20 % seront « en clair » par le biais de l'ADSL. S'agissant des décrochages en espagnol, M. Gosset a voulu se montrer prudent en évoquant le 1<sup>er</sup> décembre 2009, et moi optimiste, en parlant du 31 décembre 2008... Je laisse la parole à M. Bonsergent pour répondre sur la distribution.

**M. Jean-Yves Bonsergent** : En France, les réseaux DSL sont capitaux, surtout si l'on cible les nouveaux leaders d'opinion. **Le câble et le satellite sont également intéressants, mais plus limitatifs.**

**M. Alain de Pouzilhac** : Pour ce qui est du budget, même si nous aurions été heureux de recevoir davantage, 80 millions d'euros suffiront à faire de la CFII une chaîne compétitive, car nous comptons dans notre actionnariat les groupes France Télévisions et TF1 dont nous utiliserons les images. Je laisse M. Gosset vous parler des partenariats.

**M. Ulysse Gosset** : S'agissant des budgets, nous devons comparer ce qui est comparable : le budget annuel de la BBC World, qui est la chaîne internationale de la BBC, est évalué entre 70 et 75 millions d'euros, et cette chaîne doit son efficacité à la BBC dans son ensemble sur laquelle elle s'appuie.

**M. le président Jean-Michel Dubernard** : Mais de votre côté, vous devrez acheter les images de France Télévisions et de TF1 !

**M. Ulysse Gosset** : Le budget annuel réservé à l'achat de ces images est divisé en deux catégories, le budget « informations » – 2,2 millions d'euros – et le budget « magazines » – 2,6 millions d'euros. Il permettra à la CFII d'être une vitrine internationale des meilleurs reportages des chaînes françaises. Nous pourrions diffuser des sujets de magazines comme *Envoyé Spécial*, des sujets de magazines télévisés des deux chaînes, sans parler des partenariats qui nous permettront d'augmenter notre couverture à l'échelle internationale. Nous pourrions ainsi avoir recours aux correspondants de l'AFP, laquelle, grâce à nous, pourra développer en échange son service vidéo. Nous expérimentons d'ailleurs avec l'AFP un dispositif de « news corner », qui consiste à

installer dans certains bureaux de l'AFP des petits coins vidéo avec des caméras pour diffuser en direct les reportages de leurs correspondants.

Par ailleurs, nous disposerons également d'un réseau de correspondants propres, dans un certain nombre de capitales, même celles où sont déjà installés des bureaux de TF1, de France Télévisions ou de RFI. Nous voulons en effet nous assurer qu'en cas de grand événement, nous aurons notre propre couverture. Enfin, nous sommes en discussion avec Euronews, qui a une forte vocation européenne, pour éventuellement coproduire certaines émissions.

**M. Jean-Yves Bonsergent** : La publicité sera présente sur la CFII, mais la diffusion en France nous oblige à redéposer une notification auprès de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

**M. Alain de Pouzilhac** : Nous devons rester prudents, car j'ai dernièrement remis un grand prix média à la chaîne BFM, dont le représentant m'a conseillé de parler le plus possible en anglais et le moins possible en français, et m'a averti qu'il ne faudrait pas compter sur la publicité si nous recevions de l'argent public.

Cela étant, nous sommes prêts à mener ce combat, et je pense que nous pouvons raisonnablement compter sur trois millions d'euros de recettes publicitaires la première année.

**M. Jean-Yves Bonsergent** : Pour ce qui est du conventionnement avec le CSA, nous avons déposé le dossier la semaine dernière auprès de la présidence du conseil, et nous espérons obtenir les conventionnements sur les deux canaux d'ici la fin du mois de juin.

**M. Ulysse Gosset** : Parce que nous avons vocation à couvrir l'actualité du monde, nous nous différencierons de LCI et des autres chaînes d'information nationales, qui sont essentiellement des chaînes franco-françaises tournées vers la politique intérieure. Nous aurons pour notre part vocation à donner un autre regard sur le monde et la France et à aborder des thèmes ou des pays encore méconnus.

S'agissant du décrochage en arabe, il faut savoir qu'il n'existe pas moins de cinq projets de décrochages en arabe chez nos concurrents.

**M. le président Jean-Michel Dubernard** : C'est très bien de montrer autant d'enthousiasme, mais il est important d'avoir aussi une vision prospective. Il existe aujourd'hui un marché dont on se dispute le partage, à l'instar des compagnies pharmaceutiques dans le domaine du médicament, ce qui est un peu inquiétant pour les chaînes nationales.

**M. Ulysse Gosset** : C'est vrai, nous sommes le « petit Poucet » et le défi sera très difficile à relever, d'où l'intérêt d'assurer une **bonne distribution grâce à des partenariats**.

**M. Alain de Pouzilhac** : S'agissant de la diffusion de la CFII sur la TNT, cela ne figure pas dans les orientations qui nous ont été données.

**M. Emmanuel Hamelin** : Certes, mais après 2011 et l'arrêt de l'analogique la question pourra se poser.

**M. Jean-Yves Bonsergent** : Pour ce qui est de notre stratégie sur Internet, vous aurez remarqué que les sites Internet font aujourd'hui des efforts pour être plus lisibles, plus interactifs. Nous serons d'abord une chaîne de télévision, mais nous devons trouver notre place de « petit Poucet » parmi ces sites de très bonne qualité et donner envie aux internautes de nous consulter.

**M. Alain de Pouzilhac** : La CFII fait plus peur qu'on ne le pense. BBC et CNN passent ainsi en ce moment des accords avec les Américains sur les moteurs de recherche et redessinent complètement leurs sites Internet. Il manque à la télévision cette dimension de dialogue et d'interactivité que l'on retrouve sur Internet. Nous sommes nous aussi en discussion avec des partenaires sur des moteurs de recherche. Nous avons l'avantage d'être neufs, mais le combat sera rude.

**M. Ulysse Gosset** : Nous avons un projet de partenariat avec RFI pour réaliser nos journaux africains. Pourquoi ne pas également imaginer des partenariats avec RFO pour donner plus de résonance à certains programmes ?

Notre première ambition est de lancer la chaîne en décembre prochain, ce qui est modeste et ambitieux à la fois.

Quant à Internet, la CFII a vocation à être la plus interactive possible pour que les internautes puissent s'exprimer grâce à des forums, qui permettront aux spectateurs dans le monde de nous poser des questions et d'organiser des débats.

**M. Alain de Pouzilhac** : S'agissant des valeurs culturelles françaises, une étude a montré que les leaders d'opinion français sont beaucoup plus attachés à la culture et à l'art de vivre que les leaders d'opinion américains ou britanniques. Pour eux, la culture englobe la culture générale – musique classique, littérature, peinture, *etc.* –, la « pop culture » – littérature moderne, peinture contemporaine, *etc.* –, mais aussi la gastronomie et l'art de vivre. Notre ligne éditoriale abordera tous ces thèmes.

**M. Ulysse Gosset** : La chaîne doit refléter ces valeurs fondamentales de la France que sont la liberté, la tolérance, la diversité. Aujourd'hui, la haute technologie et les grandes industries participent aussi à la richesse de la France. La CFII devra donc aborder l'actualité, l'économie, la météo et le sport, mais aussi la culture et l'art de vivre. La chaîne devra s'appuyer sur les valeurs françaises, sans pour autant être cataloguée comme « la voix de la France ».

**M. Alain de Pouzilhac** : Concernant le mode de distribution, c'est vrai que les hôtels sont très importants et ils font partie des cibles de la CFII au même titre que les aéroports ou les compagnies aériennes. Nous avons déjà engagé des discussions avec toutes les grandes chaînes d'hôtels des territoires que nous couvrons, et nous aurons besoin d'un an environ pour conclure tous ces accords.

**M. le président Jean-Michel Dubernard** : Quel est le montant du ticket d'entrée ?

**M. Alain de Pouzilhac** : Nous n'aurons pas d'estimation avant six ou huit mois. Nous travaillons aujourd'hui chaîne d'hôtels par chaîne d'hôtels, voire, pour quelques réseaux américains, hôtel par hôtel. Nous avons la chance de pouvoir dialoguer avec un grand groupe hôtelier français, sensible à nos arguments.

**M. Jacques Myard** : Y aura-t-il une diffusion en français aux Etats-Unis ?

**M. Alain de Pouzilhac** : Etant donné la manière dont les Américains traitent les chaînes internationales, je pense que si nous proposons le canal 100 % français, ils nous rangeront immédiatement dans un bouquet ethnique. Dès lors qu'une chaîne n'est pas diffusée en anglais aux Etats-Unis, elle n'est pas convenablement distribuée. La politique américaine est à ce point protectionniste que la BBC n'a pas pu s'y faire référencer pendant dix ans ! Elle a beau être diffusée en anglais, CNN a trouvé mille façons de l'empêcher d'être référencée sur le territoire américain. En ce sens, l'année de battement dont nous disposons pour faire l'expérience d'une diffusion dans deux Etats des Etats-Unis est intéressante car elle nous permettra d'affiner notre stratégie.

**M. Jacques Myard** : Et au Québec ?

**M. Alain de Pouzilhac** : Il ne sera couvert que dans un second temps, avec l'Amérique du Nord. S'agissant de la diffusion en espagnol, nous commencerons par l'Amérique du Sud en 2008/2009. Quant au web, il sera en permanence trilingue – les internautes pourront immédiatement choisir entre le français, l'anglais et l'arabe.

Je crois que nous avons répondu à l'ensemble des questions.

**M. le président Jean-Michel Dubernard** : Nous vous remercions. Nous allons suivre votre évolution de très près.

**M. Alain de Pouzilhac** : Nous sommes optimistes car ce projet est passionnant et comble un manque, mais le combat sera difficile.

---

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

**Jeudi 15 juin 2006**

Auditions sur la tarification à l'activité dans les établissements de santé :

- M. Bertrand Fragonard, président du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie ;
- Mme Elisabeth Beau, directrice de la mission nationale d'expertise et d'audit hospitaliers (MEAH) ;
- Mme Odile Corbin, directeur général du Syndicat national de l'industrie des technologies médicales (SNITEM).

---

**Informations relatives à la Commission**

La commission a désigné **Mme Catherine Génisson** rapporteure pour avis des crédits de la mission « Sécurité sanitaire » du projet de loi de finances pour 2007, en remplacement de M. Jean-Marie Le Guen.

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

**Mardi 13 juin 2006**

*Présidence de M. Patrick Ollier, Président.*

La Commission a entendu M. Guy Dollé, PDG d'Arcelor.

Le président Patrick Ollier a souhaité la bienvenue à M. Guy Dollé, président d'Arcelor, venu exposer à la Commission la situation et les grandes lignes de la stratégie du groupe européen. Après que le conseil d'administration a rejeté dimanche 11 juin, « en l'état actuel », l'offre de rachat présentée par Mittal Steel, et a recommandé aux actionnaires du groupe d'approuver le 30 juin, le rapprochement avec le groupe russe Severstal, la Commission sera particulièrement attentive à ses propos relatifs aux conséquences possibles de chacun de ces deux projets pour l'emploi en France, à l'étendue de la marge de discussion qui subsiste avec Mittal Steel, ainsi qu'à la procédure envisagée pour le rapprochement avec Severstal : le rachat par Arcelor de ses propres titres, ayant pour effet de porter la participation de M. Alexeï Mordachov, propriétaire du groupe russe, de 32 à 38 %, ne privera-t-il pas les actionnaires actuels de l'exercice de leurs droits ?

M. Guy Dollé, président d'Arcelor, a indiqué que son exposé s'articulerait en trois parties : la présentation de la situation du groupe Arcelor, celle de l'offre de Mittal Steel, puis le projet de rapprochement avec Severstal.

Arcelor est, avec EADS, l'une des deux seules vraies grandes sociétés européennes, Siemens par exemple conservant, malgré son implantation dans toute l'Europe, une identité principalement allemande. La fusion, voici quatre ans, de la société luxembourgeoise Arbed, également présente en Flandre, en Allemagne et au Brésil, de l'entreprise espagnole Aceralia et d'Usinor, groupe essentiellement français bien que très implanté aussi en Wallonie, en Allemagne, et au Brésil, a donné naissance au leader mondial de la sidérurgie, tant sur le plan de la qualité des produits que sur celui des tonnages et du chiffre d'affaires. Arcelor emploie aujourd'hui plus de 100 000 personnes, dont 80 000 en Europe – 25 000 en France, 15 000 en Belgique, 15 000 en Espagne, 12 000 en Allemagne, 7 000 au Luxembourg, 2 000 en Italie – et environ 20 000 au Brésil, plus près de 10 000 au Canada depuis la récente acquisition de Dofasco.

Alors que deux fusions sur trois échouent – essentiellement du fait de cultures d'entreprise trop différentes –, celle-ci est une réussite, qui a donné naissance à un modèle économique « équilibré », que l'on peut synthétiser en quatre mots commençant – en anglais du moins – par la lettre P : *profit, personnes, planète, partenaires*.

*Profit* : malgré le caractère cyclique de l'activité sidérurgique, le résultat net d'Arcelor a atteint 3,8 milliards d'euros en 2005, résultat d'autant plus remarquable si l'on a à l'esprit la situation de la sidérurgie à la fin des années 1970 et au début des années 1980.

*Personnes* : sensible aux préoccupations sociales, Arcelor a divisé par quatre le taux de fréquence des accidents, descendue à un niveau auquel peu d'entreprises industrielles comparables sont parvenues. Un comité d'entreprise européen a été constitué et Arcelor est le premier sidérurgiste à avoir jamais signé un accord mondial de responsabilité sociale qui concerne aussi bien les usines du groupe que ses sous-traitants et fournisseurs, et ce dans tous les pays du monde.

*Planète* : la norme environnementale ISO 14001 est en vigueur sur 97 % des sites du groupe dans le monde entier ; les émissions de gaz à effet de serre ont été réduites par rapport à 1990 -année de référence pour la mise en œuvre du protocole de Kyoto - de 20 % en France et dans le reste de l'Europe. Le groupe reste certes producteur de CO<sub>2</sub>, mais il anime un grand et ambitieux projet de recherche européen, « ULCOS », associant une quarantaine de grands groupes et des universités et centres de recherche, en vue de réduire encore la production de CO<sub>2</sub> de 20 % d'ici cinq à dix ans et de 50 % d'ici vingt à trente ans.

*Partenaires* : le groupe a développé quelque 200 partenariats avec ses clients, notamment dans le secteur de l'automobile. Un véhicule sur deux fabriqués en Europe l'est avec les produits d'Arcelor, la part de marché du groupe dans l'automobile étant de 18 % au niveau mondial. Le groupe entretient également des relations suivies avec les collectivités locales et régionales dans lesquelles il opère.

Il faut, cela dit, rester lucide : l'emploi dans la sidérurgie n'augmente plus dans les économies matures, car la consommation d'acier n'y progresse que de 1 à 2 % par an. Le centre de gravité de la consommation d'acier s'est déplacé vers les pays en développement : depuis quatre ans, l'équivalent d'un Arcelor se construit chaque année en Chine, soit une production de 50 à 60 millions de tonnes – et pourtant, la consommation d'acier par habitant n'est encore, dans ce pays, que de 50 à 60 % de celle d'un pays occidental.

Arcelor est leader dans le haut de gamme, en particulier dans l'automobile, grâce à sa maîtrise des technologies et à son effort de recherche. Le groupe emploie 1 300 chercheurs dans le monde, dont un millier en Europe et 750 en France. Les trois quarts de l'effort de recherche du groupe se trouvent en France, notamment en Lorraine, où existe un pôle de compétitivité tout à fait remarquable consacré aux matériaux, et à Montataire (Oise).

Enfin, les investissements du groupe Arcelor en France s'élèvent à 450 millions d'euros par an, pour un chiffre d'affaires de 10 milliards d'euros en France, et le total de la taxe professionnelle et de la taxe foncière acquittées en France s'élève à 240 millions d'euros, à comparer à la somme totale de 350 millions d'euros pour l'Union Européenne dans son ensemble.

La stratégie du groupe Arcelor tient en trois priorités. La première est de se développer dans les pays où, dans les vingt ou trente prochaines années, la consommation d'acier est appelée à croître fortement. Premier producteur au Brésil, Arcelor est encore peu présent en Inde, mais l'est davantage en Chine, où a été signé avec la province de Shandong un contrat d'acquisition qui n'attend que l'agrément du gouvernement chinois central.

La deuxième priorité du groupe est de consolider sa place de leader dans l'automobile, qui vient d'être renforcée grâce à l'acquisition du groupe canadien Dofasco, qui apporte à Arcelor 10 % du marché nord-américain. Le groupe est également présent en Turquie et en Russie, et a un partenariat de recherche stratégique avec le groupe Nippon Steel au Japon.

La troisième priorité est de maintenir notre outil industriel européen au meilleur niveau de compétitivité par rapport aux importations en provenance des pays tiers les moins chers, c'est-à-dire de compenser par sa performance technique et économique le différentiel des coûts de main-d'œuvre –relativement atténué par les coûts de transport des importations.

Le groupe Mittal Steel, créé à partir de l'ancien groupe Ispat fondé par M. Lakshmi Mittal en 1976, s'est développé, notamment au cours des cinq dernières années, par juxtaposition de sociétés acquises de manière opportuniste à un prix souvent très bas à la suite de privatisations dans l'ancien bloc soviétique ou de faillites aux Etats-Unis. Au bord de la faillite en 2001, Mittal Steel a été sauvé grâce à deux circonstances : la décision du président George W. Bush, en mars 2002, de protéger la sidérurgie américaine par l'usage du fameux « article 201 »; l'essor des importations chinoises d'acier à partir de 2003-2004.

Mittal Steel est aujourd'hui très important aux Etats-Unis, grâce au rachat récent du groupe ISG, mais l'un de ses principaux succès – en même temps qu'une source majeure de son cash-flow – a été le rachat de la sidérurgie kazakhe au moment de sa privatisation. Or, ce modèle de privatisation à bas prix est révolu : d'abord il ne reste plus grand-chose à privatiser, mais surtout les cessions se font désormais à des prix plus élevés. C'est ainsi qu'en Ukraine, la privatisation réalisée il y a deux ans dans des conditions très discutables, pour un montant de 700 millions de dollars au bénéfice du gendre du président Leonid Koutchma, a été remise en cause par son successeur Viktor Iouchtchenko et par le gouvernement de Mme Ioulia Timochenko, qui ont procédé à une nouvelle cession, pour un prix atteignant cette fois-ci 4,8 milliards de dollars. Les Etats sont maintenant de manière générale plus regardants sur les prix, comme le montre également la privatisation de la sidérurgie turque en octobre 2005.

La production de Mittal Steel est essentiellement tournée vers le bas de gamme. C'est une simple constatation qui n'a rien de péjoratif : il s'agit simplement de dire que les facteurs de succès ne sont pas les mêmes que pour Arcelor. D'autre part, Mittal Steel, n'est pas, comme vous le savez, une société indienne, mais néerlandaise: elle n'opère pratiquement que dans l'hémisphère Nord, à l'exception d'une participation en Afrique du Sud. Il ne s'agit donc pas d'un problème entre pays développés et pays en développement. Si l'offre

hostile de Mittal a été repoussée plusieurs fois par le conseil d'administration d'Arcelor, c'est d'abord parce qu'elle ne correspondait pas à la valeur de l'entreprise ; c'est aussi parce que la gouvernance était – et reste – insuffisante ; c'est ensuite parce que son modèle économique et financier est trop différent du nôtre pour ne pas poser de problèmes de fonctionnement ; c'est enfin parce que l'hostilité et les conditions mêmes de l'offre font douter de la réussite de l'absorption d'Arcelor par Mittal Steel.

Le groupe Severstal, quant à lui, n'est pas un candidat sorti du chapeau d'Arcelor dans le but de contrer l'offre de Mittal Steel. Il existe deux régions du monde où l'on produit de l'acier bon marché : le Brésil et l'ex-URSS. L'Inde est appelée à être la troisième, mais d'ici une décennie. Les raisons en sont l'accès aux matières premières, à une énergie bon marché, à une main-d'œuvre aux salaires moins élevés. Arcelor est, depuis trois ans, le premier sidérurgiste brésilien, et son objectif de longue date est de s'implanter dans la zone CEI. Le président d'Arcelor avait rencontré en 1996, lorsqu'il était directeur général d'Usinor, M. Alexeï Mordachov, qui lui avait paru un partenaire prometteur. Usinor et Severstal ont pris la décision en 2001 de construire ensemble en Russie, pour un coût de 200 millions d'euros, une usine destinée à approvisionner l'industrie automobile. Celle-ci est en plein essor grâce, notamment, à l'implantation de nombreux constructeurs européens. Dès la fin de 2002, a été évoquée l'idée d'un rapprochement, mais celui-ci ne s'est pas concrétisé, M. Alexeï Mordachov n'était alors ni en mesure d'apporter des mines, ni disposé à apporter d'actifs industriels, aucun accord n'ayant pu être trouvé par ailleurs sur le prix. Reste que l'idée ne date pas d'hier.

Peu connu en Europe, M. Alexeï Mordachov est entré après ses études dans l'entreprise où son père était ingénieur. Directeur financier au moment de sa privatisation, il a monté un emprunt afin de la racheter. Dix ans plus tard, elle vaut une quinzaine de milliards. C'est un phénomène de valorisation que l'on a pu observer assez fréquemment lors de ces privatisations, opérées dans des conditions particulières de l'ex-URSS d'alors. Reste que Severstal est aujourd'hui une société respectable et respectée dans les milieux sidérurgiques du monde entier, et que la BERD a financé, au cours des cinq ou six dernières années, quatre de ses projets, dont la réalisation inspire à son président, M. Jean Lemierre, une nette satisfaction. Onzième groupe sidérurgique du monde, elle a sa base industrielle en Russie, mais a également racheté l'usine que Henry Ford avait fait construire à Detroit pour alimenter sa propre production automobile, et qui était en grande difficulté en 2004. Elle a pris, par ailleurs, une participation de 70 % dans l'italien Lucchini, qui, ayant racheté Ascometal, emploie 3 000 personnes en France sur les sites de Dunkerque-les Dunes, Fos-sur-Mer, Hagondange et Allevard.

Le rapprochement avec Severstal constitue un excellent projet industriel, et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, il permettra à Arcelor d'être leader au Brésil et en Russie. En deuxième lieu, la rentabilité de Severstal est supérieure à celle de Mittal Steel, et ses équipements, bien qu'inférieurs aux standards européens, sont de bonne qualité. Le groupe a d'ailleurs, depuis trois à cinq ans, investi deux à trois fois plus par tonne d'acier que Mittal, et est tout aussi présent qu'Arcelor, en pourcentage, dans les spécialités, notamment grâce à ses participations aux Etats-Unis et en Europe. La part de marché d'Arcelor dans l'automobile s'en trouvera portée à 22 %, soit trois fois plus que son principal concurrent. La gouvernance de Arcelor + Severstal, est meilleure que celle proposée par Mittal Steel. Enfin le bilan financier après intégration permettra à Arcelor d'améliorer encore sa croissance, de maintenir son effort de recherche et de renforcer son implantation dans un pays où les perspectives de croissance sont élevées. Arcelor a donc tout lieu d'être satisfait de l'accord avec Severstal, accord qui aurait sans doute pris un an de plus s'il n'y avait pas eu l'offre de Mittal, mais dont le projet est bien antérieur.

Cet accord, ayant été validé par le conseil d'administration, reste soumis à deux conditions. La première est qu'il n'y ait pas une majorité d'actionnaires pour y opposer son veto avant le 30 juin. La seconde est que Mittal Steel ne détienne pas plus de 50 % des actions d'Arcelor. Si ces deux conditions sont remplies, Arcelor aura la possibilité d'émettre des actions en échange d'actifs, pour un montant de 13 milliards d'euros. Mais rien n'empêche le conseil d'administration d'accepter une meilleure offre qui viendrait à se présenter.

M. François-Michel Gonnot, s'exprimant au nom du groupe UMP, s'est dit quelque peu sceptique, malgré la grande clarté avec laquelle le président Guy Dollé avait su synthétiser, en moins d'une demi-heure, les données d'un dossier complexe.

On a, depuis le début, le sentiment d'une sorte d'hostilité personnelle, de principe, entre les dirigeants d'Arcelor et de Mittal, hostilité dont on comprend mal la cause. Si le désaccord porte sur une simple question de prix – autre mot commençant par la lettre P... -, que se passerait-il au cas où Mittal Steel mettrait sur la table avant le 30 juin les 6 milliards manquants ?

Il est bien compréhensible, d'autre part, que l'identité de l'autre partenaire potentiel suscite quelques préventions en France, du fait des enjeux de pouvoir – encore un mot commençant par P... M. Alexeï Mordachov sera-t-il vraiment indépendant de l'État russe et du président Vladimir Poutine – avec un P majuscule... -, peu enclin, comme on l'a vu dans le secteur de l'énergie, à laisser des opérateurs étrangers approcher de trop près des intérêts stratégiques de la Russie ? Sachant, qui plus est, que Severstal pourra détenir jusqu'à 45 % des parts d'Arcelor, soit une quasi-majorité, et qu'une fonction de président du comité stratégique, dont on ignore à quoi elle correspond au juste au sein de la gouvernance de la future entité, a été promise à M. Alexeï Mordachov, quelles garanties peut-on avoir quant à la préservation de l'emploi en France ? Même si le siège d'Arcelor reste à Luxembourg, les Français considèrent ce groupe comme une grande entreprise française, et il ne faudrait pas qu'ils aient les mêmes désillusions qu'après le rachat de Péchiney par Alcan.

M. François Dosé, au nom du groupe socialiste, a souligné qu'il aurait pu signer sans problème l'intervention de l'orateur précédent, tant la question dépasse les clivages habituels entre partis. Il sait, en tant que Lorrain, à quel point la sidérurgie irrigue l'ensemble des territoires ruraux de cette région, et si Mittal y est présent, c'est parce qu'Usinor l'a bien voulu, en cédant Unimetal à Ispat. Il n'est pas certain, au demeurant, que les salariés et leurs syndicats aient d'Arcelor une vision si idyllique et de Mittal une opinion si négative : les sociétés concurrentes d'Arcelor, après tout, paient aussi leur taxe foncière et leur taxe professionnelle sans chercher à s'y dérober. Pour que l'on puisse voir dans Arcelor un modèle, encore faudrait-il que le groupe ait fait davantage, au cours des derniers mois, pour que sa stratégie soit perçue comme lisible par les Français...

La comparaison des avantages et inconvénients respectifs des deux alliances est rien moins qu'évidente. Ce qu'on gagne en Russie d'un côté ne risque-t-il pas d'être perdu en Inde ou en Chine de l'autre ? En vérité, l'impression dominante, sur le terrain, est que le choix était fait dès le départ, et que l'option retenue – et présentée comme salvatrice – par le conseil d'administration est au moins aussi douteuse que celle rejetée, notamment quant à l'éthique de la gouvernance et aux perspectives de l'emploi et du développement social en France.

M. François Sauvadet, au nom du groupe UDF, a souhaité insister, pour sa part, sur le P de « perspectives »... Le tableau brossé par le président d'Arcelor est sinon convaincant, du moins intéressant, et c'est une très bonne chose que la Commission, émanation de la représentation nationale, ait pu entendre de vive voix ses explications sur une stratégie qui aura nécessairement des incidences sur l'emploi. M. Guy Dollé est certes pour beaucoup dans les succès et la situation actuelle du groupe, mais quel est l'état d'esprit réel des actionnaires ? Il semble qu'au moins 30 % d'entre eux soient mécontents, qu'ils ne se sentent pas écoutés. Cet élément psychologique n'est pas sans importance, pour un groupe en butte à une offre inamicale...

La question centrale est celle de la gouvernance. On a vu, en Russie, de grands capitaines d'industrie, tel M. Mikhaïl Khodorkovski, ex-patron de Ioukos, se retrouver en prison du jour au lendemain parce qu'ils n'étaient plus en odeur de sainteté au Kremlin... Cela donne au rapprochement envisagé un caractère aléatoire.

Quelles seront, d'autre part, les conséquences du choix de Severstal comme partenaire sur les chances de conquête des marchés émergents tels que la Chine ou l'Inde ? On peut craindre que la stratégie planétaire du groupe n'en soit handicapée.

Quant aux relations avec Mittal, où en sont-elles vraiment ? Selon *Les Echos*, Arcelor « entrouvre la porte à Mittal Steel », et *La Tribune* va même jusqu'à écrire que le groupe est « prêt à un accord ». À quelles conditions ?

Enfin, dans un autre ordre d'idées, il serait intéressant de connaître l'avis du président d'Arcelor sur la crise de la ressource : comment vit-il la concurrence des grands groupes sur le marché de l'énergie, et que pense-t-il, en tant que consommateur, du rapprochement entre Suez et GDF ?

M. Pierre Lellouche, après avoir remercié le président Patrick Ollier de lui permettre de s'exprimer bien qu'il ne soit pas membre de la Commission, a dit partager le scepticisme de ses collègues François-Michel Gonnot et François Dosé. Si Arcelor se trouve dans cette situation délicate, c'est, selon certaines banques d'affaires, pour avoir fait des investissements hasardeux au Canada contre son concurrent allemand Thyssen, qui aurait passé ensuite alliance avec Mittal. Il serait d'ailleurs bon d'avoir quelques éclaircissements sur ce fâcheux malentendu franco-allemand.

L'élément le plus préoccupant, pour qui suit un tant soit peu de près ce qui se passe en Russie, c'est le fait que le profil de M. Alexeï Mordachov est peu différent de celui du gendre du président Leonid Koutchma, la transparence des oligarques russes n'étant guère supérieure à celle des oligarques ukrainiens. Le dernier numéro de *Newsweek* explique par ailleurs comment M. Alexeï Mordachov a obtenu, pour le rapprochement avec Arcelor, l'aval du président Vladimir Poutine. Or, l'on constate, depuis l'arrivée au pouvoir à Moscou des anciens tchékistes de Saint-Petersbourg, la mise au pas des opposants et des médias, la remise en cause des élections libres, le développement d'une politique extérieure agressive, notamment aux marges de la Fédération, et un chantage exercé par Gazprom sur les opérateurs européens, y compris GDF. On peut comprendre qu'Arcelor rêve d'un « chevalier rouge » pour faire pièce au « chevalier noir » Mittal, mais c'est tomber de Charybde en Scylla : il y a, d'un côté, une entreprise qui est certes un conglomerat hétéroclite, mais qui est complémentaire d'Arcelor parce que spécialisée dans le bas de gamme, et dont la gouvernance est relativement classique ; et de l'autre, une entreprise entièrement russe, entièrement pilotée par le Kremlin, et évoluant dans le climat de capitalisme sauvage et brutal qui est celui de la Russie actuelle. Qui peut, dans ces conditions, affirmer que la sidérurgie française restera française ?

L'opération est présentée, soit dit en passant, comme une prise de contrôle de Severstal par Arcelor, mais c'est en réalité l'inverse, compte tenu de la dispersion de l'actionnariat du groupe, et l'acier européen passera donc sous le contrôle de l'équipe Poutine, perspective qui ne peut que préoccuper les élus de la Nation.

M. Jean-Marie Aubron a fait part, en tant que Lorrain et qu'ancien sidérurgiste, de ses inquiétudes et de celles qui s'expriment sur le terrain. Il est déjà prévu d'arrêter la production de fonte à Hayange, et l'on peut se poser des questions en voyant que l'on fait venir des brames du Nord de la France pour les réchauffer sur place. Les collectivités locales craignent la possible perte d'un millier d'emplois, sans compter les emplois induits, et la baisse de leurs recettes de taxe professionnelle. L'enjeu de l'emploi est capital, et l'atout que représentait la haute qualification des ouvriers et des techniciens risque d'être remis en cause si la gouvernance de l'entreprise change après son passage sous le contrôle d'un groupe étranger.

M. Guy Dollé a répondu aux différents intervenants.

S'agissant de l'électricité, dont Arcelor est un utilisateur important, ses établissements français, espagnols et belges ont la chance d'avoir signé, contrairement aux allemands et aux italiens, des contrats de long terme, grâce auxquels ils n'ont pas subi de hausses ni ne sont menacés d'en subir dans les années qui viennent. Quant au gaz, le président d'Arcelor, étant administrateur de GDF, il s'abstiendra de s'exprimer sur cette entreprise, et dira seulement que, bien qu'il y ait moins de fournisseurs en France qu'en Allemagne, les prix auxquels le groupe arrive à traiter sont plus avantageux. C'est en Allemagne, bien que la concurrence y soit apparemment plus grande, que les prix sont extrêmement élevés.

Si la fermeture des hauts-fourneaux lorrains a bien été annoncée en 2004 pour 2010, c'est parce qu'il aurait fallu, pour les maintenir en activité, réinvestir pour les vingt années suivantes compte tenu de la durée de vie des équipements sidérurgiques et en particulier des hauts-fourneaux. Or, aujourd'hui, il vaut mieux investir à proximité de la mer et des ports, en raison de coût de transport de matières premières. A partir de demi-produits compétitifs transportés dans nos usines continentales, dont la Lorraine, nous fabriquerons les produits finis demandés par nos clients dans de meilleures conditions économiques. Il faut noter que la partie aval (transformation de demi produits) occupe plus d'emplois que la partie amont.

Il est faux de prétendre qu'il y ait une quelconque inimitié entre les dirigeants d'Arcelor et de Mittal. S'il s'agissait, comme certains l'ont laissé croire fin février, d'un simple problème de personnes, pourquoi Lakshmi Mittal aurait-il relevé son offre de 35 % dès le 19 mai, au lendemain même de l'ouverture de celle-ci, et modifié sa proposition quant à la gouvernance ? La vérité, c'est que l'offre initiale était insuffisante. Le marché en était d'ailleurs convaincu, si bien que Mittal s'est rendu compte que les actionnaires ne lui apporteraient pas leurs titres à un prix aussi bas – et s'est aperçu aussi qu'Arcelor était en discussion avec Severstal. Pour Arcelor, les trois seuls facteurs pris en compte sont : la valeur de l'entreprise – et c'est au conseil d'administration qu'il appartient de déterminer celle du « papier » à offrir en échange d'actifs ; la gouvernance qui est sans nul doute meilleure dans l'accord avec Severstal et la qualité et la soutenabilité du modèle industriel.

Arcelor est une société dont l'identité est européenne, et la responsabilité du dirigeant d'un groupe comme celui-ci est d'en tenir compte et d'anticiper les mouvements à long terme. Si l'accord de Pékin se fait attendre pour le projet en cours de signature avec la province de Shandong, c'est en partie à cause de l'offre de Mittal

Steel – et aussi à cause de certains propos malheureux de Lakshmi Mittal sur la menace économique chinoise. Severstal est une société privée, comme Ioukos certes, mais la comparaison ne tient guère, L'entreprise Severstal est cotée en bourse à Moscou, et M. Alexeï Mordachov est avant tout un industriel. Il a tenu informé les *stakeholders* de cette opération; j'ajoute qu'Arcelor n'a eu affaire à aucun moment sur ce dossier à quelque dirigeant politique russe que ce soit. Il est notable que M. Alexeï Mordachov s'engage à transmettre les 89 % d'actifs qu'il détient dans Severstal à une société européenne – et sans doute cela ne va-t-il pas de soi pour certains secteurs de l'opinion russe. Quant aux 45 % qu'il pourrait atteindre dans Arcelor, il s'agit d'une limite supérieure, au-delà de laquelle il serait tenu de faire une offre en cash.

La position de l'autorité de régulation luxembourgeoise est d'interdire à M. Alexeï Mordachov, sans lancement d'une OPA, tout achat d'actions au-delà des 32 % qu'il aura acquises en échange de ses titres, sa seule possibilité d'aller au-delà étant subordonnée à une diminution du nombre d'actions cotées approuvée par les administrateurs indépendants.

S'agissant de l'emploi en France, il faut se souvenir qu'Usinor avait cédé, pour des raisons stratégiques, Ascometal à Lucchini à la fin des années 1990, et Unimetal au groupe Ispat, sensiblement plus petit à l'époque, mais s'était attaché à assurer l'avenir des quelque 200 salariés âgés de plus de cinquante ans qu'Ispat ne voulait pas reprendre. Arcelor a assuré leur reconversion en créant à Rombas, en 1999, la filiale H & E (Hommes et Emplois), qui appartient toujours au groupe. ; Il s'agit d'une opération exemplaire de promotion de l'emploi des seniors – une préoccupation pour nous constante - s'appuyant sur un management de qualité, un effort de formation et la recherche de nouveaux débouchés, telle la numérisation de l'état-civil. Si l'on créait ne serait-ce que cinquante ou soixante « H & E » en France, cela permettrait de maintenir dans l'emploi un grand nombre de salariés de plus de cinquante ans ayant des difficultés de reconversion.

Que va-t-il se passer maintenant ? Ce sont les actionnaires qui en décideront. On pourrait croire qu'ils sont présents en plus grand nombre aux assemblées générales lorsque des sujets importants, tels que celui-ci, sont à l'ordre du jour. En fait, nombre d'entre eux n'ont plus leurs actions parce qu'ils les ont prêtées ou gagées, ou ne veulent pas immobiliser leurs titres ne fût-ce que trois ou quatre jours, ce qui est une obligation pour participer à une assemblée générale, soit que leurs statuts, comme c'est le cas pour les *hedge funds*, le leur interdise, soit que le cours risque d'évoluer de façon importante pendant ce laps de temps. Le conseil d'administration d'Arcelor a le droit, que lui ont donné les actionnaires, d'émettre des actions sans repasser par un nouveau vote à l'assemblée générale. Il a néanmoins souhaité s'assurer que les actionnaires ne préféreraient pas apporter leur soutien à Mittal Steel en les consultant suivant des modalités levant toute ambiguïté sur le sens du vote. Il est tout de même singulier que le conseil d'administration soit taxé de mauvaise gouvernance pour l'avoir proposé, alors même qu'il n'était nullement tenu de le faire ! Est-il plus démocratique qu'un tiers des actionnaires représentés à l'assemblée générale fasse la décision, ou que ce soit la moitié des inscrits ? Poser cette question, c'est poser celle de la vraie signification de la démocratie d'entreprise.

L'offre de la société Mittal Steel étant essentiellement en actions, Arcelor lui avait demandé de fournir un *business plan*, ce qu'elle a commencé par refuser, notamment sous prétexte de confidentialité, avant de s'y résoudre voici une dizaine de jours. Le conseil d'administration d'Arcelor a demandé à la direction générale du groupe de rencontrer le management de Mittal Steel, ce qu'elle fait actuellement.

L'offre de Mittal Steel est ouverte jusqu'au 5 juillet, mais ce délai sera prolongé, en application de la loi luxembourgeoise, en cas d'amélioration de l'offre, ainsi que dans le cas où plus du tiers des actionnaires apporteraient leurs actions - afin que les autres porteurs puissent également apporter leurs titres -, la date-butoir étant fixée, en tout état de cause aux termes de la loi luxembourgeoise, au 27 juillet, soit six mois jour pour jour après le début de l'offre.

La responsabilité du conseil d'administration est de garantir la valeur pour l'actionnaire ainsi que le modèle économique, les deux étant liés. Il ne s'agit pas non plus de dénigrer la société Mittal Steel. Ce qui est en jeu, ce sont la politique industrielle de l'entreprise, sa politique de recherche et développement, son modèle économique, qui ne sont pas ceux d'Arcelor.

Un certain nombre d'actionnaires sont mécontents aujourd'hui, c'est vrai, mais leur insatisfaction se nourrit sans doute moins de l'idée d'un rapprochement avec Severstal, dont ils peuvent comprendre la logique stratégique, que du mode de prise de décision. L'affaire est donc loin d'être finie, mais, encore une fois, le rapprochement avec Severstal n'a rien d'arbitraire ni d'artificiel : il est le prolongement d'un partenariat industriel né à l'époque où M. Francis Mer était président d'Arcelor, et constitue une opération de caractère

stratégique. Bien que Severstal ne soit pas Ioukos, sans doute l'impact psychologique de l'affaire Ioukos a-t-il été sous-estimé. Cela n'empêche toutefois pas nombre de grandes entreprises françaises et européennes d'investir massivement en Russie, où les perspectives de développement sont considérables.

Quant aux relations d'Arcelor avec Thyssen, elles ont longtemps été excellentes. Les deux sociétés avaient par ailleurs, depuis très longtemps, un partenariat avec le canadien Dofasco, jusqu'à ce qu'en juillet 2005 Arcelor lance une offre amicale pour en prendre le contrôle afin d'être présent dans le secteur de l'automobile en Amérique du Nord, puis, après six mois de discussions infructueuses, une offre non sollicitée, sur laquelle Thyssen a surenchéri trois jours après. Depuis lors Thyssen livre, c'est vrai, à Arcelor une concurrence agressive, au Canada et au Brésil. Peut-être la clé du problème réside-t-elle dans le fait que Thyssen, après avoir été le premier sidérurgiste européen, vit, malgré sa francophilie traditionnelle, une période d'incertitude concernant sa croissance, en Europe et au delà ? Sans doute une occasion d'améliorer les relations entre les deux groupes a-t-elle été manquée. Mais c'est aussi le propre de la concurrence entre entreprises.

Le président Patrick Ollier a remercié M. Guy Dollé pour ses informations et ses éclaircissements, et l'a félicité de n'avoir pas recouru à la langue de bois.

\*

\* \*

La Commission a examiné, en deuxième lecture, sur le rapport de **M. Claude Birraux**, le projet de loi, modifié par le Sénat, de programme relatif à la **gestion durable des matières et déchets radioactifs (n° 3121)**.

**M. Claude Birraux, rapporteur**, a indiqué que le Sénat avait adopté dans les mêmes termes que l'Assemblée nationale huit articles, les articles 1<sup>er</sup>, 1<sup>er bis</sup>, 4 bis, 7, 11, 13, 17 et 19.

Puis, il a estimé que les modifications les plus substantielles opérées par le Sénat concernaient la procédure d'autorisation du futur centre de stockage, le Sénat proposant ainsi :

- de réorganiser cette procédure pour réunir en un seul article les dispositions relatives à la procédure elle-même et celle relative au projet de loi préalable sur la réversibilité et pour modifier l'ordre des étapes de la procédure (l'avis des collectivités territoriales et de l'autorité de sûreté devenant préalables à ce projet de loi),
- de préciser que la demande d'autorisation de création doit concerner une couche géologique ayant fait l'objet d'études au moyen d'un laboratoire souterrain,
- enfin, et surtout, de subordonner la fermeture du stockage à une autorisation par une loi.

Le rapporteur a estimé que ces modifications s'inscrivaient tout à fait dans l'esprit du travail de l'Assemblée nationale puisqu'elles confortent le rôle central du Parlement dans les différentes décisions relatives au centre : une loi précisant les conditions de la réversibilité sera nécessaire préalablement à l'autorisation, la demande sera évaluée par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques qui en rendra compte aux commissions permanentes compétentes et, le cas échéant, une loi nécessaire pour autoriser la fermeture définitive.

Puis, le rapporteur a indiqué, qu'outre les dispositions relatives à cette procédure et des modifications formelles, les principales évolutions proposées par le Sénat avaient pour objet :

- de préciser la définition du stockage,
- de mieux encadrer l'introduction de substances radioactives étrangères à fin de traitement en France,
- de prévoir que le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, créé par la loi relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, organise périodiquement des concertations et des débats concernant la gestion durable des matières et des déchets nucléaires radioactifs,
- d'accroître la souplesse de gestion des moyens consacrés au développement économique local en permettant, pendant une durée limitée et dans la limite de 80 %, une fongibilité entre les ressources affectées au développement économique proprement dit et celles affectées à des actions locales de formation, de diffusion et de valorisation des connaissances,
- d'étendre les missions de l'ANDRA à la gestion des sites pollués par des substances radioactives,

– d’élargir la possibilité pour l’administration d’exiger l’abondement d’un fonds externalisé aux sommes nécessaires pour le démantèlement des installations nucléaires (article 11 bis) et non plus seulement à la gestion des combustibles usés et déchets,

– de compléter la composition du comité local d’information et de surveillance (CLIS), d’assurer l’articulation de son action avec celle du Haut comité pour la transparence et l’information sur la sécurité nucléaire et de modifier la présidence (élu choisi par les présidents de conseils généraux au lieu de ces présidents eux-mêmes) et le financement de la CLIS,

– de supprimer, conformément à la volonté de son Premier président, l’exercice par la Cour des comptes du secrétariat de la Commission d’évaluation financière,

– de modifier le système des taxes affectés notamment pour prévoir le passage par les groupements d’intérêt publics (GIP) départementaux des sommes obligatoirement affectées directement aux communes les plus proches du site.

Le rapporteur a conclu qu’aucune des modifications opérées par le Sénat ne justifiait de maintenir en discussion le projet de loi et a donc appelé à son adoption dans les mêmes termes que le Sénat.

S’exprimant au nom du groupe socialiste, **M. Christian Bataille** a indiqué que celui-ci présenterait, en séance publique, plusieurs amendements notamment pour réaffirmer sa volonté de voir mis en place un fonds externalisé géré par une structure publique. Il a précisé que son groupe, tout en jugeant que les modifications apportées par le Sénat allaient dans le bon sens, ne pouvait donc être totalement satisfait des orientations du projet de loi et qu’il s’abstiendrait donc sur son vote.

*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.*

## TITRE PREMIER

### POLITIQUE NATIONALE POUR LA GESTION DURABLE DES MATIÈRES ET DES DÉCHETS RADIOACTIFS

Article 1<sup>er</sup> AA (nouveau) : **Coordination**

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 1<sup>er</sup> A (**art. L. 542-1 du code de l’environnement**) : **Principes régissant la gestion des matières et des déchets radioactifs**

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 2 : **Coordination**

La Commission a maintenu la suppression de cet article.

Article 3 (**art. L. 542-1 du code de l’environnement**) : **Définitions et champ d’application**

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 4 (**art. L. 542-1-1 [nouveau] du code de l’environnement**) : **Principes et plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs**

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 5 (**article 542-2 et article 542-2-1 et 542-2-2 [nouveaux] du code de l’environnement**) : **Interdiction du stockage en France de déchets radioactifs étrangers et encadrement de l’introduction sur notre sol de déchets radioactifs et de combustibles usés**

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 6 : **Missions et modalités de fonctionnement de la commission nationale d’évaluation**

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 6 bis (nouveau) : **Rôle du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire**

La Commission a adopté cet article sans modification.

## TITRE II

### ORGANISATION ET FINANCEMENT DE LA GESTION DURABLE DES MATIÈRES ET DÉCHETS RADIOACTIFS

Article 7 bis : Loi organisant la réversibilité du centre de stockage en couche géologique profonde

La Commission a maintenu la suppression de cet article.

Article 8 (art. L. 542-10-1 [nouveau] du code de l'environnement) : Régime juridique et procédure d'autorisation du centre de stockage en couche géologique profonde

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 9 (art. L. 542-11 du code de l'environnement) : Groupements d'intérêt public d'accompagnement économique des territoires concernés par le laboratoire souterrain ou le centre de stockage

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 10 : Missions de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 11 bis : Fonds de financement des nouveaux centres d'entreposage et de stockage

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 11 ter : Financement des recherches et des études relatives à la séparation et à la transmutation

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 12 : Missions, présidence et financement du comité local d'information et de suivi

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 14 : Évaluation, provisionnement et constitution des actifs couvrant les charges de démantèlement des INB et les charges de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 15 : Taxes additionnelles à la taxe sur les installations nucléaires de base

La Commission a adopté cet article sans modification.

## TITRE III

### CONTRÔLES ET SANCTIONS

Article 16 : Obligation de mise à disposition d'informations par les responsables d'activités nucléaires

La Commission a adopté cet article sans modification.

Article 18 (art. L. 542-15 [nouveau] du code de l'environnement) : Information du Parlement

La Commission a maintenu la suppression de cet article.

Puis, la Commission a adopté l'ensemble du projet de loi sans modification, M. François-Michel Gonnot n'ayant pas pris part au vote.

**Jeudi 15 juin 2006**

*Présidence de M. Patrick Ollier, Président.*

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a examiné, en deuxième lecture, sur le rapport de **M. Claude Birraux**, les **amendements** au projet de loi, modifié par le Sénat, de programme relatif à la **gestion durable des matières et des déchets radioactifs (n° 3121)**.

#### TITRE PREMIER

### **POLITIQUE NATIONALE POUR LA GESTION DURABLE DES MATIÈRES ET DES DÉCHETS RADIOACTIFS**

**Article 1<sup>er</sup> A** (art. L. 542-1 du code de l'environnement) : Principes régissant la gestion des matières et des déchets radioactifs

La Commission a repoussé l'amendement n° 1 de M. Christian Bataille.

**Article 3** (art. L. 542-1 du code de l'environnement) : Définitions et champ d'application

Elle a également repoussé l'amendement n° 13 de M. Jean-Louis Dumont, ainsi que l'amendement n° 2 de M. Christian Bataille et l'amendement n° 14 de M. Jean-Louis Dumont.

**Article 5** (article 542-2 et article 542-2-1 et 542-2-2 [nouveaux] du code de l'environnement) : Interdiction du stockage en France de déchets radioactifs étrangers et encadrement de l'introduction sur notre sol de déchets radioactifs et de combustibles usés

La Commission a repoussé les amendements n°s 16 et 15 de M. Jean-Louis Dumont, ainsi que l'amendement n° 12 de M. Christian Bataille.

**Article 6** : Missions et modalités de fonctionnement de la commission nationale d'évaluation

La Commission a repoussé l'amendement n° 4 de M. Christian Bataille.

**Article 6 bis (nouveau)** : Rôle du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire

Elle a repoussé l'amendement n° 7 de M. François Cornut-Gentille.

#### TITRE II

### **ORGANISATION ET FINANCEMENT DE LA GESTION DURABLE DES MATIÈRES ET DES DÉCHETS RADIOACTIFS**

**Article 8** (art. L. 542-10-1 [nouveau] du code de l'environnement) : Régime juridique et procédure d'autorisation du centre de stockage en couche géologique profonde

La commission a repoussé l'amendement n° 8 de M. François Cornut-Gentille, ainsi que les amendements n°s 18 et 17 de M. Jean-Louis Dumont.

**Article 9** (art. L. 542-11 du code de l'environnement) : Groupements d'intérêt public d'accompagnement économique des territoires concernés par le laboratoire souterrain ou le centre de stockage

La Commission a repoussé l'amendement n° 19 de M. Jean-Louis Dumont, l'amendement n° 9 de M. François Cornut-Gentille, ainsi que les amendements n°s 21 et 20 de M. Jean-Louis Dumont.

**Article 10** : Missions de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs

Elle a repoussé l'amendement n° 5 de M. Christian Bataille.

**Article 11 bis** : Fonds de financement des nouveaux centres d'entreposage et de stockage

La Commission a repoussé l'amendement n° 11 de M. Christian Bataille.

**Article 12** : Missions, présidence et financement du comité local d'information et de suivi

Elle a repoussé l'amendement n° 10 de M. François Cornut-Gentille et l'amendement n° 26 de M. Jean-Louis Dumont.

**Article 14 :** Évaluation, provisionnement et constitution des actifs couvrant les charges de démantèlement des INB et les charges de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs

La Commission a repoussé l'amendement n° 27 de M. Jean-Louis Dumont.

**Article 15 :** Taxes additionnelles à la taxe sur les installations nucléaires de base

Elle a repoussé l'amendement n° 6 de M. François Dosé

---

#### Informations relatives à la Commission

La Commission a ensuite procédé à la désignation de candidats pour siéger à une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant engagement national pour le logement ; ont été nommés :

Titulaires	Suppléants
M. Patrick Ollier (UMP)	M. Serge Poignant (UMP)
M. Gérard Hamel (UMP)	M. Yves Simon (UMP)
M. François Scellier (UMP)	M. Jean-Pierre Decool (UMP)
M. Michel Piron (UMP)	M. Philippe Pemezec (UMP)
M. Martial Saddier (UMP)	M. Maxime Bono (SOC)
M. Jean-Yves Le Bouillonnet (SOC)	M. Jean-Pierre Abelin (UDF)
Mme Annick Lepetit (SOC)	

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES****Mardi 13 juin 2006***Présidence de M. Édouard Balladur, Président***Audition de M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères**

**M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères**, a souhaité évoquer deux enjeux stratégiques, bien au-delà de leurs implications régionales : la situation au Proche-Orient et la crise nucléaire iranienne. Il a également souhaité faire état de la situation très préoccupante au Soudan.

Rappelant les attentes exprimées par la communauté internationale à l'égard du nouveau gouvernement palestinien, le ministre est revenu sur les principes qui guident l'action de la France au Proche-Orient. Le dialogue politique avec le gouvernement palestinien dépend du respect de ces principes, à savoir la renonciation à la violence, la reconnaissance de l'État d'Israël et celle des engagements internationaux souscrits par l'Autorité palestinienne. Or, deux mois et demi après son investiture, force est de constater que le gouvernement dirigé par le Hamas n'a entrepris aucune démarche significative démontrant sa réelle intention d'adhérer aux principes édictés par le Quartet, l'Union européenne et le Conseil de Sécurité des Nations unies.

Cette position d'intransigeance est regrettable. Elle est pour partie la cause, sur le terrain, de nouvelles tensions inter-palestiniennes qui menacent de déboucher sur l'atomisation de fait des Territoires et le délitement des institutions palestiniennes. Quant au référendum organisé par le Président Mahmoud Abbas pour sortir de la crise, s'il peut enrayer cette évolution, il peut aussi l'accélérer.

De son côté, Israël a réaffirmé son objectif de donner sa chance à la négociation. Mais le manque de confiance entre les parties est aujourd'hui tel que l'hypothèse d'une négociation paraît problématique, pour le moins à court terme.

Le ministre a déploré que l'unilatéralisme continue de progresser dans les esprits, en Israël comme du côté palestinien. Il s'agit là d'une posture dangereuse, tant elle fait le lit de possibles violences futures, au Proche-Orient mais aussi en dehors, y compris sur le territoire européen.

Dans ce contexte sensible et volatile, la communauté internationale a naturellement le devoir d'agir, en assumant une double responsabilité :

– La première est d'enrayer le risque d'effondrement de l'Autorité palestinienne et l'aggravation de la situation humanitaire dans les Territoires. Il est essentiel que l'aide internationale continue de parvenir à la population. Un consensus européen a pu être obtenu sur l'élaboration d'un mécanisme international d'assistance afin de pouvoir acheminer une aide directe aux Palestiniens et prévenir ainsi une nouvelle aggravation de la crise sociale dans les Territoires. Le Président de la République l'a clairement exprimé : l'aide internationale doit parvenir au peuple palestinien, non seulement pour des raisons humanitaires, mais aussi, tout simplement, de justice. La population palestinienne ne doit pas avoir le sentiment d'être « punie » pour un vote qui s'explique en partie par l'unilatéralisme israélien, mais aussi par la perte de confiance de cette population dans la perspective d'une solution négociée. Plus que jamais, il faut répondre à une double exigence : aider la population palestinienne, en lui procurant notamment l'assistance de première nécessité, et préserver les acquis du processus de paix de la dernière décennie. Au-delà de la question de l'aide, l'objectif est de relancer le processus de paix. Il convient donc de maintenir une position de fermeté vis-à-vis du Hamas pour l'amener à adhérer aux principes posés par le Quartet. Le Hamas est parvenu au pouvoir à l'issue d'élections démocratiques : il doit aujourd'hui tirer toutes les conséquences de cette participation, en répondant à nos exigences.

– La communauté internationale - et c'est là sa deuxième responsabilité - doit favoriser une relance à la fois efficace et réaliste du processus de paix. Nous sommes aujourd'hui devant un double défi, étant donné l'absence totale de confiance entre les parties, mais aussi la tentation unilatéraliste qui prévaut en Israël. Dans ce contexte difficile, l'Union européenne détient pourtant une capacité d'action spécifique de par ses liens anciens dans la

région. Elle doit aujourd'hui mieux la valoriser. Cette marge de manœuvre suppose de maintenir une approche équilibrée et dynamique de la situation. L'Union doit redire clairement sa condamnation des faits accomplis sur le terrain par Israël, mais aussi réaffirmer sa position sur la question des frontières de l'Etat d'Israël qui devront être négociées avec les Palestiniens. La visite en France du Premier ministre Ehud Olmert doit être l'occasion de rappeler ces exigences. Le Ministre a estimé que, tout comme les Palestiniens, les Israéliens sont tenus à des obligations au regard du droit international dont ils ne peuvent s'affranchir.

Naturellement, il n'existe pas de solution unique à la crise actuelle. Mais il est impératif de ramener les parties à la table de négociation. L'organisation d'une Conférence internationale sur le statut final des Territoires palestiniens serait de nature à rouvrir le dialogue. La France et l'Union européenne doivent promouvoir cette échéance, qui offrirait un nouvel horizon politique aux Palestiniens et pourrait aider à débloquer la crise actuelle. La France entend sensibiliser à cette idée ses partenaires au sein de l'Union.

Le ministre a ensuite évoqué la crise nucléaire iranienne, soulignant trois événements importants au cours des dernières semaines :

– Tout d'abord, l'annonce par les États-Unis, le 31 mai dernier, de leur volonté de se joindre aux Européens pour dialoguer avec Téhéran, si les activités nucléaires sensibles étaient de nouveau suspendues. Il ne faut pas sous-estimer l'impact de cette position : il s'agit, de la part des Américains, d'une évolution majeure ; certains diront même historique.

– Une autre étape importante pour la recherche d'une solution politique négociée est la réunion des « Six », le 1er juin, à Vienne. Les trois ministres européens, ainsi que Javier Solana, Condoleezza Rice, Serguei Lavrov et le vice-ministre chinois sont parvenus à un accord sur une nouvelle proposition visant la reprise des négociations. Les États-Unis et la Russie se sont formellement déclarés prêts à se joindre aux discussions, tandis que la Chine a indiqué qu'elle pourrait également y participer.

– Cette offre conjointe ouvre des perspectives importantes à l'Iran. Le 6 juin dernier, Javier Solana, accompagné des directeurs politiques des trois Européens et du vice-ministre russe, s'est donc rendu à Téhéran pour exposer cette nouvelle offre en détails au négociateur iranien, Ali Laridjani. Cette rencontre, si elle a été constructive, n'a pour l'instant pas abouti à des conclusions concrètes. Les autorités iraniennes ont fait savoir qu'elles étudiaient attentivement ces propositions et qu'elles feraient part de leur réponse aussi rapidement que possible.

Pour des raisons évidentes, les Six ont convenu de préserver la confidentialité du détail de leurs propositions, ainsi que de leurs discussions avec les Iraniens. Dans ce dossier sensible s'il en est, il faut à tout prix éviter des indiscretions qui pourraient compliquer, voire entraver la démarche engagée.

Qu'attendons-nous de l'Iran en retour ?

L'Iran doit se conformer à ses obligations internationales et prendre les mesures demandées par le Conseil de l'AIEA et par le Conseil de sécurité pour démontrer que son programme nucléaire est de nature exclusivement pacifique.

Rien ne sera possible sans le retour de la confiance internationale. La mesure la plus importante à cet égard consistera pour l'Iran à s'abstenir de toute activité liée à l'enrichissement et au retraitement jusqu'à ce que cette confiance soit restaurée.

Dès à présent, l'Iran devrait donc suspendre toute activité liée à l'enrichissement et au retraitement et s'engager à maintenir cette suspension durant les négociations. Sur cette base, il sera envisageable de suspendre l'examen du dossier iranien au Conseil de sécurité. A l'inverse, si l'Iran ne saisit pas cette occasion et s'obstine dans son refus de satisfaire les demandes de l'AIEA, le Conseil de sécurité devra prendre de nouvelles dispositions et augmenter, en conséquence, la pression exercée sur l'Iran.

Pour conclure sur le dossier iranien, le ministre a rappelé les enjeux de cette crise, étant donné son importance stratégique majeure.

Il a souligné que le programme d'enrichissement iranien n'avait pas d'objectif civil identifiable. Il s'accompagne, en outre, d'un programme de missiles balistiques à longue portée que les Iraniens ont poursuivi jusqu'à ce jour. Or, comme l'a souligné le Président de la République, la perspective d'un Iran doté de l'arme nucléaire n'est pas acceptable.

Le ministre a alors souligné que l'accent était mis sur la recherche d'une solution politique négociée, dans le respect du cadre multilatéral de sécurité collective et afin de maintenir l'indispensable unité d'action de la communauté internationale. Les Six ont fait preuve, à ce jour, de beaucoup de flexibilité et de bonne volonté dans la recherche de cette solution négociée. Il faut espérer que les autorités iraniennes sauront saisir l'offre qui leur est faite et retrouver le chemin des négociations ouvrant sur la perspective d'un accord à long terme.

Le ministre a ensuite évoqué la situation au Soudan et, au-delà, en Somalie. Les dynamiques de fracture aujourd'hui à l'œuvre dans la Corne de l'Afrique suscitent la plus forte préoccupation.

Le ministre a indiqué que l'entretien qu'il aura à l'issue de cette audition avec son homologue soudanais, M. Lam Akol, portera principalement sur la mise en œuvre de l'accord avec le Sud, et la situation du Darfour. Celle-ci est extrêmement préoccupante. A l'approche de la saison des pluies, la situation des camps de déplacés (et des réfugiés au Tchad) ne s'est en aucune façon améliorée, malgré la conclusion de l'accord d'Abuja, en mai dernier. Outre un risque humanitaire majeur, la persistance de la crise du Darfour menace la mise en œuvre de l'accord avec le Sud et fait peser un risque lourd sur la stabilité de la région, en particulier au Tchad et en Centrafrique.

Il faut donc encourager toutes les parties à appuyer les accords déjà conclus, qu'il s'agisse de celui qui concerne le Sud du pays ou de l'accord d'Abuja qui s'efforce de ramener la stabilité dans le Darfour. Au-delà, il est nécessaire d'appuyer les efforts des Nations unies pour mettre en place une force de maintien de la paix, chargée de venir soutenir l'action de l'Union africaine et de l'amplifier pour donner toute sa chance à la paix.

Au même moment, de l'autre côté du Soudan, on assiste à une aggravation brutale de la crise somalienne, en partie liée au soutien sans doute malencontreux accordé par les Etats-Unis aux chefs de guerre somaliens, au nom de la lutte anti-terroriste.

Le conflit somalien, qui met aux prises de toute éternité des chefs de guerre professionnels, est un des plus anciens et des plus compliqués du continent. Des élections ont eu lieu. Un Président a été élu en 2004, et un gouvernement mis en place sous l'égide de l'Union africaine et avec l'appui de l'Union européenne. Le plus raisonnable, et surtout le plus efficace, est de l'appuyer. Il faut donc espérer que les forces islamistes, qui ont gagné, pour le moment, la bataille de Mogadiscio, sauront trouver un terrain d'entente avec les institutions de transition mises en place par les Nations unies. La communauté internationale ne doit pas relâcher le cap qu'elle s'est fixée et qui vise au retour de l'Etat de droit dans un pays trop longtemps abandonné à l'anarchie. La France, pour sa part, appuie cette voie et soutiendra les efforts du Conseil de Sécurité pour faire prévaloir la ligne de la raison et du droit.

S'exprimant enfin sur la situation en Irak, le ministre a estimé que la constitution d'un gouvernement représentant toutes les forces constituait une avancée, même si les efforts pour les inclure demeurent insuffisants. Or seule l'inclusivité est de nature à neutraliser les éléments les plus radicaux. Le ministre a déploré le degré de violence jusqu'alors jamais atteint en Irak où le Président Bush effectue ce jour une visite surprise.

Le **Président Édouard Balladur** a souhaité savoir pourquoi M. Javier Solana intervenait avec la France, l'Angleterre et l'Allemagne dans le dossier iranien. S'agit-il pour lui de représenter la position de l'Union européenne ou celle de ces trois pays ?

**M. François Rochebloine** a interrogé le ministre des affaires étrangères sur plusieurs points. Il semblerait qu'il y ait une voix de la France lorsque celle-ci s'adresse directement aux Palestiniens et une voix quelque peu différente lorsqu'elle s'exprime au sein de l'Union européenne. Qu'en est-il exactement ?

Le ministre des affaires étrangères ayant annoncé, lors d'une précédente audition, la construction de lycées français à l'étranger, est-il possible d'obtenir des précisions sur ce programme ?

M. Dominique de Villepin, Ministre des Affaires étrangères, avait en 2003 annoncé la construction à Tel-Aviv d'un centre culturel français en 2003 dont l'ouverture était prévue en 2006. Où en est ce projet ?

Lors d'une audition devant la Commission des Affaires étrangères au mois de mars dernier, le ministre des affaires étrangères avait annoncé l'envoi d'une mission en Azerbaïdjan portant sur la destruction des cimetières arméniens. Quand cette mission doit-elle être effectuée ?

Quelles sont les évolutions récentes concernant la signature d'un traité d'amitié avec l'Algérie ?

Comment sera financée la chaîne d'information internationale et quand doit-elle démarrer ?

L'Assemblée nationale venant de tenir un débat en séance publique consacré à l'Union européenne, **M. Axel Poniatowski** a regretté qu'il n'ait pas été question de l'aide au développement, en particulier à destination des pays d'Afrique. C'est l'intérêt de la France mais aussi de l'Europe d'augmenter sa part du PIB consacrée à l'aide au développement. Il faut être résolument plus hardi en matière d'aide au développement et surtout d'aide directe.

S'agissant de l'Iran et des nouvelles dispositions que le Conseil de sécurité serait amené à prendre si l'Iran n'acceptait pas les propositions des 5+1, il a demandé au ministre des affaires étrangères de bien vouloir préciser quelles pressions plus accentuées pourraient être exercées.

**M. Jacques Myard** s'est dit surpris par la position visant à exiger de l'Iran l'arrêt immédiat de tout processus d'enrichissement comme préalable à l'engagement des négociations. En effet, même si l'on peut craindre l'utilisation à d'autres fins, l'Iran, ayant signé le TNP, a le droit de poursuivre un programme d'enrichissement civil. Pourquoi n'a-t-on pas saisi l'opportunité offerte par la déclaration de l'ambassadeur d'Iran à l'ONU, publiée le 6 avril 2006 dans le New York Times, selon laquelle l'Iran était prêt à signer le protocole de 1993, à accepter les contrôles de l'AIEA sur son sol, à suspendre l'enrichissement dès le début de négociations et à présenter devant son parlement une législation bannissant la recherche nucléaire à des fins militaires ?

Tout en rappelant qu'il y avait des raisons d'être attentifs aux développements actuellement en cours en Iran, **M. Jean-Claude Lefort** a souligné que le fait d'être signataire du TNP permettait à ce pays de procéder à l'enrichissement de l'uranium à des fins pacifiques et qu'en revanche, les pays non signataires pouvaient faire ce qu'ils voulaient, à l'instar du Pakistan, de l'Inde et d'Israël qui détiennent l'arme atomique. Dans ces conditions, la démarche menée actuellement à l'égard de l'Iran ne risque-t-elle pas de conduire ce dernier à se désengager du TNP pour se mettre totalement à l'abri des pressions internationales ? Ne serait-on pas plus efficace si l'on s'adressait également aux puissances nucléaires régionales ?

Sur le Proche-Orient, tout en se réjouissant de l'organisation prochaine d'un débat en séance publique, **M. Jean-Claude Lefort** s'est dit consterné par le communiqué publié le 9 juin dernier par le ministère des Affaires étrangères au sujet du massacre intervenu sur les plages de Gaza. Il y était question de « faire preuve de retenue », de « désapprobation de l'attaque ». Ces mots n'étaient pas adaptés à la situation et l'on peut s'interroger sur la différence dans la façon dont la France s'adresse au Hamas et au gouvernement israélien. Il y a absence de conditionnalité réciproque.

Enfin, s'agissant de la Turquie, il a estimé inacceptable d'engager des négociations d'adhésion avec un candidat qui ne reconnaît pas l'un des 25 États membres.

**M. Jean-Pierre Kucheida** a demandé au ministre des affaires étrangères de bien vouloir lui indiquer comment la France comptait répondre aux sollicitations du secrétaire général de l'OTAN demandant des moyens militaires renforcés à un moment où la situation en Afghanistan se fait de plus en plus tendue. Par ailleurs, quelle est la position de la France sur l'aide économique accordée à ce pays ?

S'agissant des propos tenus par le Président algérien à l'égard de la France, il s'est dit humilié au même titre que nombre de ses concitoyens. Si la France doit respecter l'Algérie, cette dernière doit également respecter notre pays.

Enfin, il a regretté que le ministre des affaires étrangères n'ait, à ce jour, toujours pas répondu par écrit, comme il s'y était engagé, à sa question portant sur la politique française concernant la situation des Roms en Bulgarie et Roumanie.

Aux questions des membres de la Commission, **M. Philippe Douste-Blazy** a apporté les éléments de réponse suivants :

– Lors de son dernier déplacement en Iran, **M. Javier Solana**, Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, parlait au nom de l'Union mais également de la communauté internationale puisque les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et l'Allemagne lui ont demandé d'être leur représentant. Ce rôle politique inédit conféré à l'Europe est un événement important.

– Si l'Iran refuse l'offre faite par la communauté internationale, il faudra accroître la pression sur ce pays en donnant un caractère contraignant aux demandes de l'AIEA. A ce moment là seulement, il sera fait une évaluation de la situation, la porte étant toujours ouverte à des négociations. Il faut cependant préciser que, lors

de leur rencontre à Vienne, le 1<sup>er</sup> juin dernier, les Six se sont accordés sur des mesures de contrainte à l'égard de l'Iran. L'Iran peut développer l'énergie nucléaire à des fins civiles et pacifiques ; les droits de ce pays au titre du TNP, comme par exemple les transferts de technologie, doivent lui être reconnus. Mais l'Iran doit convaincre du caractère civil et pacifique de son programme nucléaire. Il importe, dans cette affaire, que personne ne perde la face. La crédibilité de l'AIEA et celle du Conseil de sécurité sont ici également en jeu. La proposition de M. Hosni Moubarak, Président de l'Égypte, consistant à engager un processus de dénucléarisation de l'ensemble de la région est soutenue par la France.

– Le débat en séance publique sur la situation au Proche-Orient, demandé par le Président de la Commission des Affaires étrangères, pourrait se tenir le 27 juin, jour de la discussion du projet de loi autorisant la ratification du traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, le ministre se tient à la disposition de la Commission pour discuter en séance de cette question du Proche-Orient.

– Si la Commission européenne a pu donner l'impression, infondée, qu'il était question de suspendre les aides versées au bénéfice de la population palestinienne, il convient de rappeler clairement que ces aides continuent aujourd'hui à être distribuées. La France rappelle, par la voix de son ministre des affaires étrangères, à chaque Conseil « Affaires générales » de l'Union, qu'elle est opposée à une telle suspension qui ne ferait que radicaliser la population palestinienne. L'ensemble des membres de l'Union européenne considère que cette aide pourrait passer par l'Autorité palestinienne pour répondre aux exigences politiques fixées par l'Union. Enfin, l'Union européenne demande à Israël de reverser à l'Autorité palestinienne les recettes fiscales et douanières qu'elle collecte en son nom et qui représentent la moitié du budget de l'Autorité.

– La France n'apportera pas son soutien à une solution politique qui n'obtiendrait pas l'accord des Palestiniens. Seule la voie politique peut être empruntée pour résoudre le conflit israélo-palestinien. La France soutient l'idée d'une conférence internationale sur le statut final des territoires palestiniens. Concernant le communiqué du ministère des affaires étrangères sur les tirs de la marine israélienne sur le rivage de Gaza, il ne mérite pas de faux procès, les termes employés dans ce texte étant d'ailleurs proches de ceux utilisés par le Gouvernement russe, et la condamnation française étant l'une des premières à s'être fait entendre dès le jour même.

– Le ministre a souhaité une relance de la politique de construction des lycées français. Des plans de reconstruction et de rénovation ont été établis ; ils concernent d'ailleurs aussi bien des établissements secondaires que primaires. Les projets au Caire et à Londres sont les plus avancés, grâce notamment au recours à la nouvelle procédure de partenariat public-privé. Par ailleurs, le centre culturel de Tel-Aviv ouvrira ses portes fin 2006.

– La mission annoncée par le ministre, qui ira en Azerbaïdjan pour examiner la question des cimetières arméniens, se rendra prochainement dans ce pays.

– Les lois de finances pour 2006 et 2007 ont défini les moyens financiers qui seront mis à la disposition de la chaîne internationale d'information. Celle-ci diffusera des émissions à partir de 2007, en français mais aussi en anglais, et plus tard, en espagnol et en arabe.

– Lors de son dernier voyage en Algérie, le ministre a fait savoir que la France était toujours prête à faire progresser le projet de traité d'amitié esquissé par les Présidents français et algérien. Il a pris acte de la position algérienne selon laquelle il n'est pas encore temps de signer un tel traité.

– Les 10 et 11 juillet prochain, se tiendra à Rabat, au Maroc, entre les membres de l'Union européenne, les pays méditerranéens et vingt-et-un pays africains, une réunion très importante consacrée à la question migratoire. L'aide publique au développement est l'un des principaux éléments d'une politique équilibrée de l'immigration. Il est par ailleurs essentiel d'améliorer la situation sanitaire et économique des pays d'émigration. Il faut saluer l'initiative prise par la France, le Brésil, le Chili, la Norvège et le Royaume-Uni, rejoints par de nombreux pays depuis lors, d'instaurer une taxe sur les billets d'avion s'élevant à 1 euro pour les vols domestiques et à 4 euros pour les vols internationaux. Les fonds ainsi collectés seront affectés à une centrale d'achat - Unitaid - qui distribuera des médicaments pour lutter contre le sida, le paludisme et la tuberculose. Les coûts de ces médicaments peuvent, d'ailleurs, être réduits considérablement puisque de 13 000 dollars par an et par malade, il y a quelques années, on est passé aujourd'hui à 150 dollars pour soigner une personne atteinte du sida. Quarante-trois pays participent à ce fonds.

– En Afghanistan, le bilan est contrasté. Sur le plan institutionnel, des points positifs apparaissent comme la mise en place d'un parlement et d'un gouvernement. En janvier 2006, à Londres, il a été décidé d'octroyer 11 milliards de dollars à ce pays jusqu'en 2011. De plus, déjà 28 000 militaires ont été formés sur les 70 000 prévus. En revanche, la question de la sécurité est très préoccupante. Les attaques terroristes se multiplient au sud et à l'est du pays. La lutte contre les rebelles a été intensifiée mais il semble que ces derniers parviennent à provoquer les forces de l'OTAN qui composent la Force internationale d'assistance à la sécurité. La France comptera prochainement 1 800 hommes sur place dont 200 membres issus des forces spéciales.

– Dans sa déclaration du 21 septembre 2005, l'Union européenne a exigé que la Turquie reconnaisse la République de Chypre. La Commission européenne rendra à l'automne un rapport de suivi des négociations avec la Turquie, en particulier sur cette question de reconnaissance ; il faudra alors que le Conseil décide de la suite des négociations.

\*

\* \*

### Compte rendu du déplacement en Israël du 3 au 6 juin 2006

Le **Président Édouard Balladur** a indiqué qu'il s'était rendu en Israël accompagné de MM. Guy Lengagne et Axel Poniatowski. M. Michel Destot, qui se trouvait sur place en sa qualité de maire de Grenoble, ayant rejoint la délégation pour certains des entretiens.

La délégation a rencontré M. Ehud Olmert, Premier ministre, M. Shimon Perez, vice-Premier ministre, Mme Tsippi Livni, ministre des affaires étrangères, M. Benjamin Netanyahu, chef du Likoud et de l'opposition, M. Tzachi Hanegbi, Président de la Commission des affaires étrangères de la Knesset, M. Yossi Beilin, Chef du Meretz et coauteur avec M. Rabbo de l'initiative de Genève.

Elle s'est également rendue à Ramallah où elle a rencontré le Président de l'Autorité palestinienne, M. Mahmoud Abbas.

Le Président a souhaité évoquer les deux thèmes qui ont principalement été abordés au cours de cette visite à savoir la menace nucléaire iranienne et le conflit israélo palestinien.

Aux yeux des Israéliens, l'Iran constitue une menace existentielle d'une part en tant que puissance nucléaire militaire potentielle, d'autre part en tant que puissance désireuse, via les réseaux terroristes, d'instaurer un islam radical dans les pays de la région. Ce dossier est par conséquent jugé comme hautement prioritaire pour les responsables israéliens.

Ainsi *Mme Livni*, ministre des affaires étrangères, a-t-elle déclaré que la communauté internationale ne pouvait accepter un Etat nucléaire en Iran et s'est inquiétée du calendrier. Le facteur temps, que l'Iran sait parfaitement exploiter, joue en faveur de Téhéran et contre la communauté internationale. Pour *Mme Livni*, à défaut d'une décision du Conseil de sécurité, il appartient aux pays occidentaux de prononcer des sanctions contre l'Iran. La question cruciale qui se pose est de savoir à quel moment l'Iran détiendra le savoir-faire pour fabriquer la bombe. À ce moment-là, il ne lui sera plus nécessaire de faire durer la négociation internationale.

Comme l'a également fait remarquer *Benjamin Netanyahu* à la délégation, la destruction des installations nucléaires n'empêchera pas l'Iran de conserver pour longtemps le savoir-faire technique et humain et de reprendre la fabrication de la bombe nucléaire.

Pour M. Netanyahu, le Président Ahmedinedjad n'est pas un homme seul, il incarne une doctrine que l'Iran entend diffuser via les réseaux terroristes et notamment le Hamas. Selon lui, l'Iran devenu puissance nucléaire entreprendra par étape de prendre le contrôle de l'Arabie Saoudite, de l'Irak et de la Jordanie avant de progresser vers le sud.

S'agissant de la politique de retrait unilatéral défendue par le Premier ministre M. Ehud Olmert, le Président Édouard Balladur a indiqué que la délégation avait entendu sur ce sujet des avis fort divers.

*M. Yossi Beilin*, coauteur de l'initiative de Genève a estimé qu'un retrait unilatéral n'avait pas de sens mais qu'il n'était, pour autant, pas possible de s'opposer à un tel retrait. C'est là que réside la force de cette politique. Selon lui, ce retrait est matériellement possible car globalement, l'opinion israélienne ne soutient pas les colons et environ 45% de ces derniers seraient prêts à partir sous réserve d'une indemnisation. Sur les 80 000 colons environ vivant dans les implantations au-delà du mur et qu'il est envisagé de regrouper en-deça de la barrière de

sécurité, seule une population d'environ 10 000 colons opposerait, selon M. Beilin, une résistance sérieuse qui nécessiterait de les faire évacuer par la force.

Pour M. Beilin, l'opinion israélienne dans sa majorité ne veut plus entendre parler des Palestiniens et souhaite l'édification du mur le plus haut possible. Mais en réalité le plan de regroupement, de réalignement ou de convergence comme on voudra l'appeler, n'est qu'un concept général. Selon lui, il n'existe pas actuellement de carte et l'on peut sérieusement douter de la création d'un Etat viable ou disposant de la continuité territoriale du simple fait du retrait unilatéral.

Opposé à la barrière de sécurité, M. Beilin a indiqué que celle-ci devrait au moins respecter les frontières de 1967. Il a déclaré à la délégation que la victoire du Hamas - qui, en application même des accords d'Oslo, n'aurait pas dû être admis à se présenter aux élections - constituait un sérieux obstacle à la paix. En effet, il ne constitue pas un interlocuteur valable avec lequel engager les négociations et, dans l'hypothèse d'un retrait unilatéral, il exercerait alors son autorité sur les territoires évacués.

Toutefois, M. Beilin a jugé trop rigide la position des Occidentaux à l'égard du Hamas, considérant qu'il fallait maintenir les conditions posées - reconnaissance d'Israël, arrêt de la violence, respect des accords d'Oslo -, mais procéder de façon plus graduée. Il conviendrait de dire au gouvernement du Hamas que, s'il renonçait au terrorisme (le plus important est en effet d'arrêter la violence) alors il recevrait une aide économique et que s'il acceptait de reconnaître Israël et les accords d'Oslo, alors il recevrait la reconnaissance politique et serait invité à participer au dialogue.

*M. Benjamin Netanyahu* s'est également déclaré hostile au retrait unilatéral en Cisjordanie mais pour des raisons opposées. Selon lui, il faut en priorité faire tomber le Hamas, ne pas procéder au désengagement, conserver les petites implantations au-delà des grands blocs de colonies et modifier le tracé de la barrière pour mettre l'aéroport Ben Gourion hors de la portée des missiles palestiniens. La barrière accroît la sécurité mais ne suffit pas pour obtenir la paix, pour cela, il faut un partenaire pour négocier même s'il convient de défendre des positions très dures.

*M. Ehud Olmert, Mme Tsippi Livni et M. Tzachi Hanegbi* ont, quant à eux, admis qu'il convenait dans un premier temps d'explorer la voie de la négociation avec le Président Mahmoud Abbas.

Toutefois, M. Ehud Olmert s'est montré très déterminé à entreprendre sans tarder la poursuite de la politique de retrait unilatéral engagée par Ariel Sharon si dans les mois qui viennent il n'est pas possible d'obtenir un règlement négocié. En l'absence d'interlocuteur pour mener les négociations, Israël procédera donc unilatéralement au désengagement et au plan de regroupement des colons.

Mme Tsippi Livni a quant à elle plus particulièrement insisté sur le renoncement au droit au retour en Israël des Palestiniens et a évoqué la solution d'un tunnel reliant Gaza à la Cisjordanie.

M. Tzachi Hanegbi a estimé qu'Abou Mazen était un homme de paix. Il a par ailleurs insisté sur la sécurité d'Israël notamment à la frontière jordanienne si les forces israéliennes quittent la Cisjordanie. La députée travailliste, Mme Colette Avital, a considéré que, s'il avait lieu, un succès du referendum voulu par Mahmoud Abbas constituerait un élément nouveau qui modifierait le contexte en Israël.

Rencontré par la délégation, le Président de l'Autorité palestinienne, M. Mahmoud Abbas, a souligné le caractère explosif de la situation et la dégradation des conditions de vie des Palestiniens après 4 mois d'application des sanctions.

Il a fait part de sa détermination pour organiser un referendum, sur la base du « plan des prisonniers ». Il s'est dit convaincu que cette procédure - non exclue explicitement par les textes - était le seul moyen, en s'appuyant sur le peuple, de contourner le gouvernement du Hamas si ce dernier n'accepte pas de donner son accord sur ce document. Le président a par ailleurs indiqué sa volonté de parvenir à la formation d'un gouvernement représentatif de toutes les tendances.

L'unilatéralisme, selon M. Abbas ne mène à rien et certainement pas à la paix. Une telle politique ne fera qu'encourager encore davantage les ultra radicaux et affaiblira les modérés. Aujourd'hui, la population est punie avec le gouvernement du Hamas et l'Autorité palestinienne ne perçoit même plus ce qui lui est dû au titre des taxes douanières.

En conclusion, le Président Édouard Balladur a dit avoir retiré de ce déplacement le sentiment que la question de l'Iran demeure aujourd'hui la première priorité du gouvernement israélien, la menace iranienne reléguant ainsi au rang des « conflits de basse intensité » la question de la relation avec les Palestiniens.

Actuellement la situation économique d'Israël s'est redressée, les attentats ont baissé en nombre depuis la construction du mur. La situation peut donc perdurer, assortie des mesures habituelles de sécurité et de contrôle à la fois, des populations palestiniennes (contrôles aux check points ; limitation du droit de circulation des Palestiniens) et des marchandises (passage obligé des flux commerciaux palestiniens par les ports israéliens, blocage des taxes douanières qui doivent être restitués à l'Autorité palestinienne). Le Président a notamment indiqué que l'épouse du maire de Bethléem n'avait pas obtenu l'autorisation de se rendre à Jérusalem pour assister avec son mari au déjeuner offert au consulat en l'honneur de la délégation. Il a conclu qu'il est de l'intérêt d'Israël de sortir de la politique du fait accompli, et d'aboutir à un accord, surtout si M. Mahmoud Abbas parvient à organiser le référendum prévu, et s'il le gagne. Nul n'a intérêt au désordre à l'intérieur des territoires palestiniens.

**M. Guy Lengagne** a indiqué que ce déplacement, particulièrement intéressant, s'était déroulé à un moment crucial puisque la délégation de la Commission des Affaires étrangères se trouvait dans le bureau du Président Mahmoud Abbas, un homme courageux, à quelques heures de l'échéance fixée pour décider ou non de la tenue d'un référendum. M. Guy Lengagne a déclaré avoir été frappé par l'humiliation constante et humainement intolérable, infligée aux Palestiniens. Il a dit avoir depuis longtemps la conviction que le gouvernement israélien - et non pas le peuple israélien - ne veut pas d'accord. Mesurant la gravité de son propos, il a même suggéré que le récent bombardement sur une plage de Gaza puisse avoir été volontaire afin d'entretenir une agitation de nature à empêcher tout accord. Rappelant l'attitude très réservée du Premier ministre israélien Ehud Olmert à l'égard du référendum palestinien, il a dénoncé le comportement unilatéral du gouvernement israélien qui ne semble pas vouloir la paix. M. Guy Lengagne a déclaré être revenu plus pessimiste qu'il n'était parti.

**M. Axel Poniatowski** a partagé l'analyse exposée par le Président Édouard Balladur et souligné quatre éléments importants :

- la situation calamiteuse dans laquelle se trouvent les Palestiniens (surtout à Gaza davantage qu'en Cisjordanie, en raison du blocage des fonds) ;

- l'unilatéralisme qui est une réalité de part et d'autre : du côté israélien avec la construction du mur et le désengagement, et du côté palestinien avec le référendum décidé par le Président Abbas et la ligne intransigeante du Hamas. Il s'est néanmoins demandé si cet unilatéralisme, qui ne doit pas durer trop longtemps, ne pourrait pas finalement déboucher sur une sortie de crise.

- la nouvelle menace que représente l'Iran pour Israël, bien plus que les Palestiniens. Tous les moyens seront mis en œuvre par Israël pour éviter que l'Iran ne se dote de la bombe atomique ; la détermination est totale.

- un infléchissement dans la perception qu'a Israël de la position de la France. M. Axel Poniatowski en a déduit que la politique de la France au Proche-Orient avait évolué en dix-huit mois, ce qui n'est pas forcément positif.

Le **Président Édouard Balladur** a déclaré que, bien qu'ayant condamné la construction du mur, la France est considérée comme ayant une position plus équilibrée. S'exprimant sur la menace iranienne, il a souligné le lien qu'établit Israël entre le Hamas et l'Iran.

**M. Axel Poniatowski** a tenu à ajouter qu'il avait le sentiment d'un changement notoire de la position française vis-à-vis de cette région, changement qui s'est opéré il y a dix-huit mois notamment à l'égard de la Syrie.

**M. Guy Lengagne** a indiqué que les interlocuteurs rencontrés au cours de cette mission avaient beaucoup insisté sur le fait qu'avec les problèmes que la France avait connus dans ses banlieues et qui avaient concerné essentiellement des musulmans, elle avait à sa manière été confrontée elle aussi au même genre de difficultés que celles que connaît Israël, ce qui avait rapproché ces deux pays.

**M. François Rochebloine** a souhaité savoir si la construction du mur continuait.

Le **Président Édouard Balladur** a répondu que la construction du mur continuait et qu'elle rendait la vie très difficile aux Palestiniens. A cet égard, il a souligné que le vrai sujet était la crédibilité de la thèse israélienne qui prétend que le tracé du mur ne détermine pas celui d'une frontière.

\*  
\* \*

**Mercredi 14 juin 2006**

*Présidence de M. Édouard Balladur, Président*

**Audition de M. Alain de Pouzilhac, président du directoire de  
la Chaîne française d'information internationale**

La commission a procédé à l'audition, commune avec la commission des affaires étrangères, de **M. Alain de Pouzilhac, président du directoire de la Chaîne française d'information internationale, M. Ulysse Gosset, directeur général en charge de l'information et des programmes, et M. Jean-Yves Bonsergent, directeur général en charge des technologies, de la distribution et des directions fonctionnelles.**

*Le compte rendu de cette réunion figure en page 1275.*

\*  
\* \*

**Mercredi 14 juin 2006**

*Présidence de M. Édouard Balladur, Président*

**Accord avec la Bulgarie relatif à la mise à disposition d'un immeuble  
à des fins de coopération culturelle**

La Commission a examiné, sur le rapport de M. François Rochebloine, **le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Bulgarie relatif à la mise à disposition d'un immeuble à des fins de coopération culturelle (n° 2827).**

**M. François Rochebloine, rapporteur**, a observé que le projet de loi n° 2827, d'une portée modeste, visait à autoriser l'approbation de l'accord signé le 2 décembre 2003 par la France et la Bulgarie par lequel l'État bulgare met à disposition de notre pays un immeuble situé au centre de Sofia et ce, pour accueillir nos services de coopération culturelle.

L'histoire de cet immeuble situé place Slaveikov au plein cœur de Sofia a été un peu mouvementée. En 1923, l'Alliance française de Sofia a fait édifier cet immeuble sur ses fonds propres grâce à une subvention du Gouvernement français. Cet immeuble fut jusqu'en 1950 utilisé pour mener les activités habituelles des Alliances françaises. Mais en 1950, le pouvoir communiste décida d'interdire le fonctionnement de ces Alliances et demanda la liquidation de leurs biens. L'immeuble de la Place Slaveikov fut saisi. Sept ans plus tard, sur ordre du Gouvernement bulgare, il fut mis à disposition d'un nouveau centre de langues étrangères dénommé « Allianz ».

Avec les changements politiques que la Bulgarie connut à partir de 1990, la question de la restitution de cet immeuble fut posée. Une première solution fut trouvée mais, finalement, elle n'aboutit pas.

Ainsi en 1992, le Gouvernement bulgare prit un décret pour restituer ce bâtiment à l'Alliance française de Plovdiv dite aussi « association bulgare-française Alphonse de Lamartine » qui venait de revoir le jour. Mais les occupants de l'immeuble - toujours le centre Allianz - refusèrent de reconnaître le droit de propriété de l'Alliance française et, pour des raisons assez obscures, le décret fut rapporté en 1999, sans que l'Alliance ait pu réintégrer les locaux.

Des négociations ont repris quelques temps plus tard entre les gouvernements français et bulgare. Elles ont abouti à l'accord de décembre 2003 dont nous sommes saisis aujourd'hui.

L'idée n'est plus de reconnaître un droit de propriété à l'Alliance française ni à l'État français d'ailleurs. Le gouvernement bulgare a proposé à la France de mettre à sa disposition pour 99 ans cet immeuble à titre gratuit afin qu'elle y installe ses services culturels. De son côté notre pays assumerait la charge des travaux nécessaires à la rénovation de ces locaux.

M. François Rochebloine a considéré que cette opération avait pour notre pays un triple intérêt.

Tout d'abord, elle offre à terme la perspective d'économies budgétaires. Nous dépensons actuellement 117 000 euros par an pour loger nos services culturels dans différents locaux du centre de Sofia. Cette mise à disposition gratuite est donc une bonne chose, sachant que les travaux prévus pour la rénovation s'élèveraient à 800 000 euros, assez vite amortis par les économies substantielles de loyers.

Ensuite la mise à disposition de cet immeuble pérenniserait la présence de nos services culturels au centre de Sofia, là où s'exprime le mieux la vie culturelle de cette ville.

Enfin, cette opération permettrait de regrouper avec le service de coopération et d'action culturelle l'ensemble des activités culturelles, que ce soit la bibliothèque, les cours de langue, les manifestations artistiques, qui ne peuvent être organisées correctement aujourd'hui faute de locaux adaptés.

Pour ce qui est de l'Alliance française qui devait initialement récupérer ces locaux, elle va prochainement emménager dans un nouvel immeuble, le gouvernement français soutenant financièrement cette opération.

La Partie bulgare n'a pas encore ratifié cet accord ; le Quai d'Orsay envisage qu'elle le fera au plus tard à la fin de l'année. La Bulgarie attendrait le déménagement des occupants actuels cet été.

Ce type d'accord de portée modeste met bien en lumière l'intérêt pour la France de maintenir des relations fortes avec les nouveaux membres de l'Union européenne, que la Bulgarie devrait rejoindre l'an prochain si tout se passe bien. La pratique de la langue française, les relations culturelles, les échanges de toute nature sont des leviers puissants pour créer et maintenir les liens de solidarité étroits dont la France a besoin dans cette nouvelle Union élargie.

M. François Rochebloine a souhaité rappeler que plus de 100 000 personnes apprenaient le français en Bulgarie aujourd'hui. Membre de la Francophonie depuis 1993, la Bulgarie se place à la 3<sup>e</sup> place des pays de l'Europe centrale et orientale, derrière la Roumanie (près de deux millions de personnes) et la Pologne (300 000). Depuis 2003, une seconde langue vivante est obligatoirement enseignée dans le cursus scolaire et l'ambassade de France suit activement ce dossier pour que le français soit cette seconde langue le plus souvent possible. M. François Rochebloine a aussi souligné les efforts considérables engagés pour assurer l'apprentissage du français dans la fonction publique bulgare. Un programme coordonné par l'Organisation internationale de la francophonie prévoit ainsi la formation de deux mille fonctionnaires dans les années à venir.

Notre réseau culturel s'appuie sur le Centre culturel et de coopération de Sofia qui va bénéficier de l'attribution de l'immeuble place Slaveikov. Il s'appuie aussi sur huit Alliances françaises de taille assez modeste, présentes en province. Enfin le lycée Victor Hugo de Sofia connaît un certain succès. Il accueille aujourd'hui 350 élèves contre 200 il y a quatre ans. En dépit des crédits de plus en plus serrés, le poste travaille très activement au développement de ces liens culturels entre nos deux pays.

Pour conclure, M. François Rochebloine a proposé à la Commission d'adopter le projet de loi n° 2827.

**M. Bernard Schreiner** a déclaré souscrire à cet accord. S'étant rendu à plusieurs reprises dans les pays de l'est de l'Europe, notamment au titre du Conseil de l'Europe, il en est revenu convaincu de la nécessité d'assurer une présence culturelle forte de la France dans cette région.

**M. André Schneider** a également apporté son soutien à cet accord en insistant sur la nécessité de soutenir la francophonie en Europe et notamment dans sa partie orientale. La Roumanie et la Bulgarie peuvent jouer le rôle de têtes de pont dans cette région.

Évoquant le rôle de la France et de la francophonie en Europe, le **Président Édouard Balladur** a suggéré qu'une chaîne de télévision française, comme Arte par exemple, puisse consacrer aux différents pays membres de l'Union européenne une émission quotidienne en langue française.

**M. André Schneider** s'est déclaré favorable à ce type d'initiative, rappelant que la chaîne franco-allemande Arte avait son siège dans sa circonscription.

**M. Marc Reymann** a noté que France 3 diffusait quotidiennement une courte émission consacrée à la Suisse et à l'Allemagne.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 2827).

---

**Informations relatives à la Commission**

**DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES****Mercredi 14 juin 2006***Présidence de M. Guy Teissier, Président*

Après avoir désigné M. Guy Teissier rapporteur pour avis sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005 (n° 3109), la commission a procédé à l'examen de ce texte.

Le président Guy Teissier a rappelé que la commission de la défense nationale prêle une attention constante aux moyens budgétaires alloués au budget de la défense. Afin de veiller à ce que les crédits votés soient bien exécutés, une mission d'information a été constituée dès 2003 et constamment renouvelée depuis. Elle vient de publier très récemment, le 29 mars 2006, un rapport sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour l'exercice 2005. L'avis sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005 donne à la commission une nouvelle occasion de s'exprimer. Cependant, il ne saurait seulement réaffirmer ce qui a été établi il y a moins de trois mois. Il s'attachera donc principalement à analyser les réflexions présentées par la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2005.

Il n'apparaît pas souhaitable de cantonner la réflexion au seul programme « Equipement des forces » qui a donné lieu à un rapport particulier de la commission des finances parce qu'il ne retrace pas la totalité des dépenses d'investissement du ministère de la défense.

Le problème principal demeure celui du niveau des dotations et de la bonne exécution des crédits pour l'ensemble du ministère, c'est-à-dire, selon les termes de la Cour des comptes, sa capacité à exécuter financièrement la stratégie telle qu'elle a été définie et contractualisée dans le cadre de la loi de programmation militaire 2003-2008.

Le rapporteur a observé que l'exercice 2005 apporte sur ce terrain beaucoup de satisfaction.

Le rapport d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour 2005 avait mis en évidence que cet exercice budgétaire avait été particulièrement favorable pour l'exécution des crédits d'équipement, en dépit de la hausse des intérêts moratoires. On constate en effet en 2005 une augmentation de la consommation des crédits et la diminution des reports de crédits. Le stock d'autorisations de programme non engagées a diminué et les autorisations de programme affectées seront reportées sur 2006. Au total, le solde net des reports de charges diminués des reports de crédits de paiement a été ramené à 148 millions d'euros fin 2005 au lieu de 271 millions d'euros fin 2004. Ces observations sont corroborées par le rapport de la Cour des comptes. Qui plus est, la Cour considère que la volonté du Gouvernement, exprimée lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2005, de financer les investissements de l'Etat, conformément aux différentes lois de programme adoptées, n'a pas été prise en défaut. Cette tendance très positive résulte d'une volonté politique forte, le Président de la République ayant décidé que les crédits reportés pourront être intégralement consommés sur deux ans en 2006 et 2007.

Le rapporteur a fait valoir le niveau satisfaisant des dépenses de fonctionnement en 2005, même si, à l'instar des autres services de l'Etat, les armées ont subi la hausse très importante des prix des carburants. Le ministère a géré de façon exemplaire cette difficulté en procédant à des destockages limités. Il a également mis en place un mécanisme de couverture des variations de prix. Une volonté politique forte s'est également exprimée pour inscrire à terme en loi de finances initiale les dotations correspondant aux surcoûts des opérations extérieures (OPEX).

Après s'être félicité que la commission de la défense ait obtenu gain de cause sur ce point, le rapporteur a indiqué que le débat sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005 pourrait être l'occasion de souhaiter une application sincère de la LOLF dans son esprit, et par conséquent l'abandon de pratiques déjà inadmissibles en 2004 et 2005 et donc, *a fortiori*, dans le nouveau cadre budgétaire.

La LOLF repose fondamentalement sur le principe d'une augmentation des responsabilités et de l'autonomie des gestionnaires de crédits. Ils doivent être jugés, au-delà de la régularité de leur gestion, sur leurs

performances de gestionnaires, c'est-à-dire sur les résultats obtenus au regard des objectifs fixés. On ne peut donc plus admettre à l'avenir l'immixtion du contrôle budgétaire dans des formes telles que constatées, par exemple, en 2004. C'est ainsi qu'en juillet 2004, les recrutements ont été temporairement arrêtés et qu'en décembre les paiements ont été bloqués. Ces pratiques inadmissibles sont contraires aux principes mêmes de la LOLF.

Le rapporteur a souhaité en conclusion que la commission continue d'exercer sa vigilance et de veiller à ce que les moyens de la défense nationale soient préservés.

M. Dominique Caillaud a regretté que la présentation par les médias des évolutions des effectifs du ministère de la défense pour 2007 fasse apparaître une diminution de près de 4 400 postes, alors que la création de 1 387 postes de gendarmes est annoncée dans le même temps.

Le président Guy Teissier a estimé qu'il y avait là davantage une question de présentation que de fond. Les gendarmes restent sous statut militaire mais leurs crédits sont désormais retracés au sein de la mission « Sécurité ».

M. Philippe Folliot a jugé cette évolution normale. Elle découle de la LOLF et des choix opérés dans la définition des missions. Les variations d'effectifs de la gendarmerie, au sein de la mission « Sécurité », et celles de la mission « Défense » seront désormais distinguées, ce qui ne remet pas en question l'attachement largement partagé à un maintien du statut militaire des gendarmes.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005.

\*

\*\*

---

#### Informations relatives à la Commission

La commission a ensuite procédé à la nomination de ses rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2007.

Ont été nommés :

— Défense

- Environnement et prospective de la politique de défense : M. Yves Fromion
- Préparation et emploi des forces : M. Antoine Carré
- Forces terrestres : M. Joël Hart
- Marine : M. Philippe Vitel
- Air : M. Jean-Louis Bernard
- Soutien de la politique de la défense : M. Jean-Claude Beaulieu
- Espace, communications, dissuasion : M. Jean Michel
- Equipement des forces : M. Jérôme Rivière

— Sécurité

- Gendarmerie nationale : M. Philippe Folliot

— Mémoire et liens entre la Nation et son armée

- Liens entre la Nation et son armée : M. Jean-Claude Viollet

**FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN****Mardi 13 juin 2006***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président,  
puis de M. Michel Bouvard, Vice-Président.*

La Commission des finances a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Philippe Séguin, Premier Président de la Cour des comptes**, sur le débat d'orientation budgétaire.

**M. Philippe Séguin, Premier Président de la Cour des comptes**, a indiqué que le premier rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire date d'il y a 10 ans. Entre temps, cet exercice a reçu une assise législative, avec l'article 58 – 3 de la LOLF, et le calendrier budgétaire présente une plus grande cohérence, exigeant le vote de la loi de règlement avant la discussion du prochain projet de loi de finances. La Cour a elle-même adapté son travail en conséquence. Jusqu'à l'an dernier le rapport dit *préliminaire* était, de fait, préliminaire au rapport sur l'exécution budgétaire, qui venait bien plus tard. Ce rapport s'inscrit cette année dans une logique plus satisfaisante. Les rapports sur les résultats et la gestion budgétaire et le rapport sur les comptes ont été publiés fin mai au moment du dépôt du projet de loi de règlement.

Dégagé de l'examen de l'exécution budgétaire de l'État, le rapport préliminaire a donc vocation à changer de nature. Il avait déjà entamé sa mue l'an dernier, première année où il a été rendu public. Il poursuit sa transformation cette année sous un nouvel intitulé qui traduit son objectif puisque l'on parle désormais d'un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. L'ambition est de fournir annuellement une analyse globale et approfondie des finances de l'État, de la Sécurité sociale et des collectivités territoriales, et de les mettre en perspective pour dire d'où l'on vient et où l'on va. Il va de soi que ce rapport n'est pas le simple commentaire des chiffres du Gouvernement ou de l'INSEE, mais il analysera les chiffres corrigés en tant que de besoin à la lumière de différents contrôles.

Cet exercice a vocation à se substituer aux audits, réalisés notamment à l'occasion des changements de Gouvernement. Ce fut le cas en 1981, en 1986, en 1993, en 1997, en 2002... Désormais, la Cour publiera donc un audit annuel des finances publiques, ce qui rendra, normalement, ce type d'exercice superfluo.

Dans son rapport sur les résultats et l'exécution budgétaire, la Cour constate qu'un effort considérable a été effectué par l'ensemble des ministères pour mettre en œuvre la LOLF. Si certains retards peuvent être observés dans le démarrage de la gestion 2006, le nouveau cadre est effectivement en place et la procédure budgétaire a été réformée. Deux difficultés restent cependant à résoudre. Ce sont en particulier des questions d'adéquation entre les structures administratives et la nouvelle logique qui organise le budget par finalités ou l'affirmation du rôle central du responsable de programme et la définition de ses leviers d'action. Par ailleurs, les outils sont encore à parfaire, notamment pour la mesure de la performance. Les autres chantiers de la réforme que sont la gestion des ressources humaines, le contrôle de gestion et la mise en place d'outils d'analyse des coûts des actions de l'État sont encore peu avancés. Enfin, le sujet central des systèmes d'information reste une hypothèque très sérieuse sur l'avenir. Comme chaque année, ont été examinées l'exécution des recettes et des dépenses de 2005. Il a surtout été relevé que des incertitudes persistent sur certaines règles, sur la distinction entre dépenses budgétaires et dépenses de trésorerie, concernant notamment la reprise de dette du FFIPSA, ou les versements faits à la CADES, ainsi que sur le traitement de certaines opérations de fin d'exercice. Aussi longtemps que les règles n'auront pas été précisées, on assistera à des opérations qui nuisent à la transparence des résultats, ce qui est discutable s'agissant de la qualité des informations qui sont dues au Parlement.

Le rapport sur les comptes, a, quant à lui, été très peu commenté par la presse. Il marque pourtant des avancées. Au regard du référentiel qui leur était applicable, les comptes de 2005 présentent quelques anomalies. Mais la Cour s'est surtout attachée à montrer en quoi ces comptes sont éloignés de ce qu'ils devront être dès l'année prochaine, en application du nouveau référentiel comptable. La Cour a ainsi fait une cinquantaine d'observations d'audit correspondant à plusieurs dizaines milliards d'euros qui, pour beaucoup, pourront être prises en compte dès le bilan d'ouverture de 2006. Le rapport montre qu'un certain nombre de risques devraient

être corrigés pour que la Cour, le moment venu, puisse certifier les comptes de l'État : carences dans le recensement et l'estimation des actifs de l'État, risques inhérents aux systèmes d'information, provisionnement insuffisant de certaines charges et de certains risques, lacunes dans le recensement et l'évaluation des engagements hors bilan et des charges à payer, comptabilisation non exhaustive des dettes et créances de l'État avec des tiers, notamment avec d'autres administrations publiques comme la Sécurité sociale.

Pour assurer la mise en œuvre de la réforme et la certification des comptes, l'administration a déjà accompli un travail lourd. La Cour a relevé les progrès enregistrés : installation de départements comptables dans les ministères, rédaction des instructions comptables, début du déploiement du contrôle interne comptable dans les services... Mais le travail qui reste à réaliser est au moins aussi important et c'est pour l'accompagner que sont formulées un ensemble de recommandations pour qu'un vrai *big bang*, transformant profondément les comptes ait lieu dès le bilan d'ouverture au premier janvier 2006 et dans les comptes de 2006. C'est une condition pour que l'État dispose le plus rapidement possible de cet outil de pilotage qu'est une comptabilité générale en droits constatés, laquelle doit apporter un éclairage déterminant sur l'évolution des finances de l'État.

Le rapport préliminaire au DOB concerne les finances publiques dans leur ensemble et non plus seulement celles de l'État. Les constats peuvent paraître connus : des déficits systématiques chaque année depuis 25 ans. En 2002, la France était même sortie des normes fixées au niveau européen ; le déficit avait dérapé pour atteindre 3,2 % contre 1,5 % l'année précédente. Une procédure pour « déficit excessif » a été ainsi engagée au niveau européen. Le déficit s'est encore aggravé en 2003 jusqu'à atteindre 4,2 % du PIB. En 2004, malgré une timide amélioration avec un déficit de 3,7%, la situation reste détériorée. En 2005, la France revient enfin dans les normes européennes avec un déficit de 2,9 %. Ce chiffre n'est nullement contesté mais il est de la responsabilité de la Cour d'en analyser les composants. Ont en effet été comptabilisées en recettes des ressources exceptionnelles d'un montant lui-même exceptionnel représentant près de 0,6 point de PIB. Tous les pays enregistrent des recettes exceptionnelles, mais la moyenne européenne n'est que de 0,2 point. En France, sans les recettes exceptionnelles, le déficit aurait été de 3,5 %. Le solde affiché est tout à fait régulier, il respecte le critère de Maastricht et la comptabilisation de recettes exceptionnelles est régulière ; mais dès lors qu'il s'agit de recettes non reconductibles, les améliorations apparentes sont quasiment réduites à néant. La machine à produire du déficit risque de continuer à fonctionner.

Ce déficit « maastrichtien » est celui de l'ensemble des administrations publiques : État, Sécurité sociale et collectivités territoriales. Mais c'est le déficit de l'État qui pèse le plus lourd : il est en effet de 43,5 milliards d'euros. Cela représente près de deux mois de dépenses de l'État. Pour parler prosaïquement, dès le début novembre, toutes les recettes de l'État ont déjà été utilisées. S'agissant du déficit de l'État, la Cour a signalé, à l'occasion du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, un risque d'insincérité. Était évoquée une opération de fin d'exercice de plus de 4 milliards d'euros entre l'État et l'ACOFA, opération formellement régulière au regard du décret de 1986 qui encadre ce type de flux financiers. Mais la Cour a souligné que le décret en question n'était plus compatible avec le principe de sincérité affirmé par la LOLF et a donc recommandé la révision du décret en cause. Il ne s'agissait évidemment pas de formuler un jugement d'ordre moral mais d'utiliser le terme approprié et en matière comptable.

Les collectivités territoriales et les administrations de Sécurité sociale sont désormais également déficitaires, depuis 2004 pour les premières, et depuis 2002 pour les secondes. Les quatre branches de la Sécurité sociale sont simultanément déficitaires cette année ce qui constitue une triste première ; et pour ce qui concerne la branche maladie et la branche retraite, les perspectives d'amélioration, conformément aux craintes exprimées par la Cour en septembre dernier, ne sont pas bonnes. Si l'on inclut le FSV, le déficit de la Sécurité sociale reste même à son plus haut niveau historique.

La raison de tous ces déficits est très simple : les dépenses publiques continuent à progresser rapidement. En 2005, les dépenses ont progressé plus vite qu'en 2004 et toujours plus rapidement que le PIB. La part des dépenses publiques dans le PIB ne cesse ainsi d'augmenter depuis 2001 et dépasse désormais toutes les moyennes des pays comparables, notamment celles constatées en Norvège, en Finlande ou au Danemark et se rapproche du ratio le plus élevé, celui constaté en Suède. Encore faut-il souligner qu'en Suède ce ratio tend à diminuer.

Les recettes ont, certes, augmenté rapidement en 2005, mais cette croissance a été absorbée en quasi-totalité par l'augmentation des dépenses et le déficit n'a ainsi été que très partiellement réduit. Et la tendance en 2006 pourrait s'aggraver pour l'État puisque l'objectif de déficit fixé en loi de finances est supérieur à celui de

2005 et qu'il est également construit sur une prévision de recettes exceptionnelles très élevées. L'endettement s'alourdit un peu plus encore en 2005 pour passer de 1.067 milliards d'euros à 1.138 milliards d'euros, soit 66,8 % du PIB, presque 7 points au-dessus du critère de Maastricht. Et encore, hors critères de Maastricht, faudrait-il compter la dette des entreprises publiques dont l'État assure le remboursement, notamment la dette ferroviaire, qui s'élève à plus de 20 milliards d'euros.

La dette a été multipliée par 5 en 20 ans. Et cette aggravation s'est accélérée et s'est généralisée à l'ensemble des administrations publiques. La dette de l'État représente à elle seule 989 milliards d'euros, soit 52,3% du PIB, voire plus si on compte les dettes des entreprises publiques. La dette des administrations de Sécurité sociale est certes encore bien inférieure, mais elle augmente de façon spectaculaire : elle a été multipliée par 10 depuis 1990, alors qu'elle sert à financer des dépenses de prestations, donc des dépenses courantes.

Ce n'est pas l'analyse des expériences étrangères qui peut rassurer. Ce qui frappe c'est que la situation de la France s'aggrave alors que celle de ses voisins, ainsi que celle de la moyenne des pays de l'OCDE s'améliore. Le déficit est, hors mesures exceptionnelles, parmi les plus élevés de l'Union européenne. Nous sommes au-dessus de la moyenne européenne, et nous nous en éloignons dans le mauvais sens. Il faut rappeler que six de nos douze partenaires de la zone Euro sont en excédent budgétaire.

Quant à la dette, son évolution en France fait figure d'exception face au désendettement constaté dans la plupart des États comparables de l'Union européenne et de l'OCDE. Le ratio d'endettement est plus fort que celui des États-Unis, ou de tous les pays de l'OCDE à l'exception de 4 d'entre eux : l'Italie, la Grèce, le Japon et la Belgique. La question centrale est donc de savoir pourquoi l'on ne peut pas continuer comme cela et que faire devant cette situation. Il faut d'abord s'interroger sur l'origine du mal. On pourrait penser que notre situation provient d'éléments que nous ne maîtriserions pas. Pourtant la réalité est autre. Le risque est bien une sorte de laisser-aller, d'acceptation des déficits et de l'endettement.

Le problème est d'abord l'absence de politique budgétaire à moyen terme. L'opportunité de baisser les impôts devrait être appréciée par exemple à l'aune du niveau d'endettement. La Cour met notamment l'accent sur les dépenses fiscales. Le financement de certaines politiques publiques est assuré, en lieu et place de dépenses budgétaires, sous la forme d'exonérations d'impôts. C'est ce qu'on appelle des « dépenses fiscales » par opposition aux dépenses budgétaires. En 2005, alors que les dépenses budgétaires ont augmenté de 6 milliards d'euros, les dépenses fiscales se sont accrues de 3 milliards d'euros, constituant un élément majeur de l'évolution des finances publiques.

Le problème est surtout l'absence de maîtrise des dépenses. Le Gouvernement a fixé un objectif de croissance zéro en volume, ce qui signifie que les dépenses n'augmentent qu'à hauteur de l'inflation. L'objectif semble atteint, mais on a laissé échapper de son périmètre plusieurs dépenses budgétaires et certaines dépenses particulièrement dynamiques comme les dépenses fiscales, ainsi que les prélèvements sur recettes. Ainsi, une bonne part des dotations versées aux collectivités locales qui étaient considérées comme des charges budgétaires ont été transformées en prélèvements sur recettes et sortent du périmètre des dépenses et de la norme de croissance zéro. La dépense est sous-estimée pour cette raison, mais également parce qu'elle ne prend pas en compte des charges à payer, dont le paiement est repoussé à l'exercice suivant.

Les Gouvernements successifs affichent des programmes censés encadrer l'évolution des finances publiques. Mais aucun des quatre programmes pluriannuels établis entre décembre 2001 et décembre 2004 et notifiés à la Commission européenne n'a été exécuté conformément aux prévisions. Ils se sont tous traduits par des résultats très en retrait des ambitions affichées, la résorption du déficit se trouvant différée année après année, en raison d'hypothèses économiques et budgétaires qui se sont avérées insuffisamment réalistes et de l'absence de maîtrise des dépenses publiques.

Du point de vue de la théorie économique, l'emprunt peut être profitable, sous réserve de bien préciser que le recours à l'emprunt, qui est l'étalement du financement d'une dépense sur le futur, paraît trouver notamment sa justification quand il finance des investissements également productifs dans la durée, qui nourriront la croissance. Mais en France, nous sommes éloignés de cette logique vertueuse, puisque nous nous endettons pour financer des dépenses courantes : des dépenses de fonctionnement, des transferts sociaux, sans oublier les charges d'intérêt de nos emprunts précédents. L'investissement public diminue et ne représente plus que 6 % des dépenses publiques. Les charges d'intérêt quant à elles représentent déjà plus de 40 milliards d'euros et constituent ainsi le troisième poste de dépenses de l'État, après les dépenses fiscales et l'enseignement scolaire.

Il faut donc s'endetter un peu plus pour couvrir ces charges d'intérêt provoquant un effet boule de neige : l'endettement s'alourdit spontanément et de plus en plus rapidement. Les crédits consacrés aux intérêts de la dette sont autant de ressources non utilisées pour l'école, la santé, la défense... Avec un tel niveau d'endettement, on ne finance pas l'avenir. La situation pourrait se dégrader encore un peu plus et ce très rapidement sous l'effet de la remontée des taux d'intérêt qui ont déjà augmenté de près d'un point depuis septembre dernier. Cette remontée aura un coût de 3,4 milliards d'euros dès la deuxième année ce qui représenterait 0,2 point de PIB et pourrait engendrer un surcoût de près de 10 milliards d'euros à l'horizon de quelques années.

Le plus lourd en termes de charges est à venir : il ne faut pas oublier en effet les engagements implicites qui ne pèsent pas pour l'instant sur les finances publiques mais qui demain, pèseront lourdement, qu'il s'agisse des pensions, ou de la dégradation prévisible des rapports démographiques des régimes de Sécurité sociale. Le programme présenté par le Gouvernement pour les années 2007-2009 est ainsi ambitieux mais il reste à réunir les conditions de sa faisabilité : il repose sur des hypothèses macroéconomiques très favorables et il annonce « un effort sans précédent d'économies et de redéploiements » de dépenses, qui devrait prendre la forme de « réformes structurelles d'ampleur ». Cependant, aucune précision n'est apportée à ce stade ni sur la nature, ni sur le contenu, ni sur le calendrier des mesures envisagées.

Le rôle de la Cour n'est pas de se substituer au pouvoir politique dans la décision budgétaire. Les recommandations formulées le sont dans le cadre des objectifs et principes fixés par les responsables publics. Il existe des voies sans issue. L'une d'entre elles consisterait à continuer à vendre des actifs c'est-à-dire des immeubles, des équipements productifs ou des actifs incorporels pour éponger un peu de la dette par exemple. C'est pourtant ce que fait l'État depuis plusieurs années et la richesse des administrations publiques ne cesse de baisser depuis 1980. La valeur nette du patrimoine public, mesurée par les comptes nationaux de patrimoine établis par l'INSEE, a baissé continûment de 1980 à 1997, passant de 60,3 % à 13,9 % du PIB, soit une « destruction de valeur » pour reprendre les termes de l'INSEE, de 370 milliards d'euros, avant de se stabiliser de 1997 à 2000, puis de baisser de nouveau depuis lors. Selon une nouvelle série de l'INSEE sur la période 1994-2003, qui ne peut malheureusement être raccordée avec la précédente, la richesse nette des administrations publiques est tombée de 24,6 % du PIB en 1994 à 19,4 % à fin 2003. Quelles que soient les limites des données disponibles, la tendance est certaine. Il reste qu'on ne peut pas se contenter d'apprécier la situation financière sur la base de deux ratios rudimentaires : le déficit et la dette par rapport au PIB. Il faut mener une véritable analyse financière de l'État, comme on le fait pour les entreprises.

La cession d'actifs n'est pas une solution durable. Une autre voie, théoriquement possible, est difficile à envisager : celle de l'augmentation des prélèvements obligatoires. Est proposée dans le rapport une analyse en termes de « point mort ». Le point mort dans une entreprise est le niveau de chiffre d'affaire qui permet de couvrir l'ensemble des charges ; pour l'État, c'est le niveau de recettes, et notamment de prélèvements obligatoires, qui permet d'équilibrer l'ensemble des dépenses publiques y compris les charges d'intérêt. Le taux des prélèvements obligatoires, qui a déjà atteint 44,1 % du PIB en 2005, devrait être porté à 47,1 % du PIB pour équilibrer le total des dépenses publiques : ce serait trois points de PIB en plus, soit encore 50 milliards d'euros. Dans le contexte économique et financier actuel, et dans le cadre de la concurrence internationale - notamment fiscale-, une telle évolution semble difficilement envisageable.

Dans ces conditions, que faire ? Sur la méthode, il faut une stratégie budgétaire réaliste, crédible et suivie d'effets. Il faut, avant toute chose, définir des critères de bonne conduite budgétaire, au niveau national, en plus des critères européens. La norme de croissance zéro des dépenses est insuffisante. Il faudra, à tout le moins, inclure dans son périmètre les dépenses fiscales si on veut qu'elle ait un sens. C'est une des recommandations qui est faite par la Cour et sur laquelle le Ministère des finances a donné un accord de principe. Il faut ensuite un pacte interne, un code de bonne conduite. Cela n'existe pas en France alors que plusieurs de nos voisins ont déjà fixé, souvent sur la base d'un consensus, de véritables pactes de stabilité internes et les mettent en application. Ces pactes sont la base d'une discipline budgétaire qui se décline à tous les niveaux : État, collectivités territoriales et Sécurité sociale. En Allemagne, par exemple, l'endettement n'est désormais plus envisageable que pour financer l'investissement.

Il faut par ailleurs tirer parti de la LOLF. Elle apporte de multiples outils de maîtrise budgétaire : des règles d'affectation des surplus de recettes fiscales, une obligation de justification au premier euro des dépenses qui devrait conduire à une chasse à toutes les dépenses inutiles, une mesure des coûts par action et une mesure de la performance. Encore faut-il que les instruments soient en place et que les conséquences des analyses que

permet la LOLF soient concrètement tirées. Il reste encore à mieux définir certaines règles en matière de comptabilité budgétaire, concernant notamment la définition de ce qui doit être inscrit en charge budgétaire et peser sur le déficit et ce qui peut n'être enregistré que comme simple opération de trésorerie, sans incidence sur le résultat. L'approche devra être à l'évidence plus restrictive que celle actuellement retenue. Sur le fond, il est évident qu'il faut maîtriser les dépenses. C'est un enjeu majeur et désormais urgent, car la situation actuelle est celle d'une spirale d'auto-alimentation de la dette et de diminution du patrimoine public. Il faut donc une action plus vigoureuse encore pour maîtriser les dépenses et les ajuster aux ressources disponibles. L'objectif est d'atteindre, si ce n'est un excédent, au moins un déficit plus limité qui permette de stopper l'effet « boule de neige ». On parle de « déficit stabilisant », et ce déficit est de 1,7 % du PIB. Pour l'atteindre, il faudrait réduire les dépenses d'environ 30 milliards d'euros. L'objectif n'est donc pas hors de portée.

Pour les dépenses de l'État, plusieurs opportunités sont à saisir et notamment le départ à la retraite de près de 45 % des effectifs de fonctionnaires d'ici 2015. Il ne s'agit pas de systématiquement réduire les effectifs ou d'appliquer une norme uniforme mais bien de mener une analyse plus fine, en fonction des missions et des besoins de chaque administration, et des possibilités de gains de productivité.

Les dépenses d'intervention représentent plus de la moitié des dépenses publiques. Un réexamen de beaucoup de régimes d'aide et de transfert serait souhaitable non pas pour remettre en cause le niveau de protection sociale, mais pour éviter ce qui est économiquement ou socialement inefficace, notamment certains dispositifs d'allègements de charges sociales, censés favoriser l'emploi et qui représentent plus de 20 milliards d'euros. La liste des recommandations pourrait être allongée, en particulier sur la nécessité de renforcer l'efficacité du recouvrement des recettes. Le fil directeur est précisément de traquer les dépenses inutiles, les gaspillages, les actions inefficaces et de remettre les finances publiques en perspective. Reste maintenant à les remettre sur les rails, ce qui est la compétence du politique.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a estimé que l'analyse de l'exécution du budget 2005 faite par le Premier Président était trop pessimiste, car cette exécution est plutôt exemplaire. Comme en témoignent les rapports qu'il a lui-même présentés, les éléments d'évolution de la dépense budgétaire ont été pris en compte en effectuant toujours les comparaisons à structure constante. L'enveloppe budgétaire a été respectée à l'euro près et ce, malgré des reports importants de 2004 sur 2005. De plus, le volume des reports de 2005 sur 2006 a été divisé par deux.

Nous avons bénéficié de la bonne tenue de la recette fiscale en 2005, ce qui peut d'ailleurs constituer un motif d'interrogation, dans la mesure où cette recette croît d'une année sur l'autre 1,7 fois plus vite que la croissance de notre économie. Si cette progression se conjugait avec une hausse brutale des prélèvements obligatoires, on peut craindre une fiscalité excessive par rapport à la production économique.

Le déficit budgétaire a diminué, passant de 44 milliards d'euros à 43,5 milliards d'euros, alors qu'il s'établissait à 57 milliards d'euros en 2003. Il est souhaitable qu'il se situe en dessous de 43,5 milliards d'euros en exécution 2006. Tous ces efforts, réels, doivent être relevés, afin que notre discours garde sa crédibilité. Des divergences comptables ont été soulignées quant au montant du déficit, avec un chiffrage l'établissant à 49 milliards d'euros. Cette différence s'explique par trois éléments : la prise en charge par l'État depuis 1996 du remboursement de la dette de la CADES, qui vient s'inscrire en recette au budget général ; la décision politique de transférer les 2,5 milliards restants du déficit énorme accumulé par le BAPSA vers la dette de l'État, et enfin la prise en compte ou non du remboursement à l'État des avances accordées à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA).

Pour l'avenir et dès 2007, il conviendrait de se doter de règles de bonne conduite budgétaire, car il est trop facile de se servir de Bruxelles comme d'un bouc émissaire. Le premier élément serait d'adopter la règle d'or selon laquelle le déficit ne doit pas excéder la dépense d'investissement ; si en vertu de cette règle on pouvait réduire le déficit budgétaire de 43 à 35 milliards d'euros, cela pourrait déjà être considéré comme l'entrée dans une zone de déficit stabilisant. Le second élément serait la pluriannualité. Elle permettrait d'éviter la progression du déficit, l'alourdissement de l'endettement et l'effet « boule de neige ».

Le rejet par le Premier président de la Cour, de la tentation de vendre les actifs de l'État pour combler le déficit, doit être approuvé : cela ne sert manifestement à rien lorsque l'on se trouve face à un déficit structurel comme celui de la Sécurité sociale. Une telle pratique n'a pas eu cours en 2005.

**M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes**, a répondu que la Cour continuerait à critiquer le déficit budgétaire comme elle l'a fait depuis 1996. Pour ce qui concerne la reprise par le FFIPSA de

la dette au titre du BAPSA, la décision prise a eu pour effet d'accroître la dette de l'État au lieu de payer et liquider ce déficit. Pour ce qui concerne l'ACOFA, il s'agit d'une dette permanente et non d'une avance remboursée en fin d'année.

La Cour des comptes considère que de façon générale, il convient de se préparer aux efforts qui seront à faire demain, et qui sont bien supérieurs à ceux qui ont été faits jusqu'à présent. Le recours à la pédagogie doit se poursuivre, et il est en effet regrettable qu'en dehors des Commissions des finances, on n'ait pas senti de sensibilité aux perspectives ouvertes par la LOLF, alors que l'un de ses enjeux est justement la prise en charge de ses implications par le politique. Des décisions doivent être prises et, au-delà du pessimisme ou du découragement que pourrait susciter le rapport de la Cour, il faut considérer que l'objectif de la croissance zéro reste à tenir.

**M. Jean-Pierre Brard** a souligné le talent du Premier président, aujourd'hui dans le rôle du médecin posant un diagnostic sévère mais juste. Les mesures prises par la majorité depuis plusieurs années s'apparentent davantage aux soins palliatifs qu'à la promesse de guérison, comme les cadeaux de mesures fiscales qui « plombent » le budget bien au-delà de ce qui existait en 2002. N'y a-t-il pas lieu d'augmenter certaines recettes fiscales qui ont été diminuées ou supprimées, aggravant par là la situation ? La coopération établie par la Commission des finances avec la Cour est certes bonne, mais il faudrait mettre à profit les analyses de cette dernière. L'écart entre recettes et dépenses ne fait que s'aggraver : il y a lieu de faire progresser les recettes, et cette progression n'entravera pas le développement économique. Il est vrai qu'il n'y a pas de vision sur l'évolution des recettes et que les dépenses sont sous-estimées depuis plusieurs années. Il convient d'adopter une thérapie conforme à l'intérêt national et non aux théories de l'actuelle majorité, en ajustant la ressource à la dépense, et non l'inverse, pour reprendre le chemin d'une croissance vertueuse.

**M. Didier Migaud** a estimé qu'il fallait savoir entendre le diagnostic de la Cour des comptes. Le constat qu'elle dresse n'est ni optimiste ni pessimiste, mais réaliste. La dégradation de la situation financière des administrations publiques est continue et inexorable et le fossé se creuse entre ce constat et le message que tentent d'envoyer le Gouvernement et le Rapporteur général, forcément gênés. Les trois rapports que remet désormais chaque année, au printemps, la Cour au Parlement, correspondent tout à fait à l'esprit de la LOLF. En particulier, le rapport préliminaire est un vrai audit annuel, conformément à ce que souhaitait la Commission des finances. Cet exercice permet de souligner l'intérêt qu'il y a à respecter dans le temps les normes que l'on se fixe, au lieu d'en inventer chaque année de nouvelles.

Dans l'analyse de la situation actuelle, l'Europe ne doit pas être un prétexte ou une excuse, mais les collectivités territoriales ne peuvent pas non plus être tenues pour seules responsables. En effet, la décentralisation et les transferts de charges qu'elle entraîne provoquent une augmentation des dépenses locales, même si les collectivités ont des efforts à faire en termes de dépenses de fonctionnement. L'impact des finances des administrations publiques locales est faible sur l'ensemble des finances publiques ; par conséquent, la Cour des comptes se trompe sans doute de cible.

Dans le débat relatif à la sincérité budgétaire, il est compréhensible que le Conseil constitutionnel ait quelque difficulté à établir une jurisprudence précise, dans la mesure où il lui faut examiner des prévisions par nature fragiles. En revanche, la notion devrait être beaucoup plus facile à cerner s'agissant de l'exécution budgétaire. À cet égard, la Cour des comptes mentionne à juste titre un certain nombre de progrès à effectuer dans la présentation des recettes et des dépenses et dans l'exécution budgétaire elle-même. Est-il possible d'aller au-delà en donnant une véritable définition de la sincérité ? Concernant l'évaluation de la performance, la Cour développe des analyses pertinentes. Il est vrai qu'il s'agit d'un exercice difficile ; les pays qui nous ont précédés dans cette voie ont éprouvé eux aussi des difficultés. Comment la Cour des comptes pourrait-elle aider les administrations à les surmonter ? Comment la Cour pourrait-elle, également, apporter son expertise et ses préconisations en matière de dépenses fiscales et de dépenses d'intervention, au-delà du juste constat qu'elle dresse dans son rapport.

Enfin, la Cour apporte au Parlement une aide très précieuse dans le suivi de la mise en œuvre de la LOLF, qui représente un travail considérable pour nos administrations. Il faut prendre garde aux mauvaises habitudes françaises qui consistent à recréer sans cesse de nouvelles rigidités. En particulier, le retard pris dans le déploiement des systèmes d'information nécessaires à la pleine entrée en vigueur de la LOLF est tout à fait préjudiciable ; comment accélérer ce déploiement ?

**M. Philippe Auberger** a salué le discours équilibré du Premier président Philippe Séguin. Des efforts incontestables, bien qu'insuffisants, ont été accomplis pour améliorer la situation de nos finances publiques. Dans la situation économique actuelle, ralentir la progression des dépenses publiques ne serait absolument pas de nature à freiner la croissance. Il est faux de prétendre que les dépenses publiques soutiennent ou accélèrent en elles-mêmes la croissance du PIB. Force est de constater que la LOLF souffre d'un certain nombre de défauts présents dès l'origine, qui n'ont jamais été résolus. En premier lieu, la règle élémentaire de bonne gestion selon laquelle l'endettement ne doit servir qu'à couvrir les dépenses d'investissement, sauf conjoncture économique exceptionnelle, n'a pas été respectée. En deuxième lieu, il est indispensable de réserver aux lois de finances le monopole des dépenses fiscales. Il est regrettable que cette disposition n'ait pas été retenue par la LOLF. Enfin, il convient de ne pas généraliser les prélèvements sur recettes. C'est parce qu'on y recourt de façon trop importante que la décentralisation peut être considérée comme un échec sur le plan financier. Sur ces trois points, la Cour des comptes devrait plaider pour une révision de la LOLF. Le Premier président a cité le chiffre d'1,7 % du PIB comme ratio de déficit stabilisant l'endettement. Or, un rapport du Sénat l'avait chiffré à 2,4 %. Quant au rapport Pébereau, il ne mentionne aucun chiffre. Il serait souhaitable que la Cour définisse un « point mort » partagé, qui servirait de référence au Parlement. S'agissant des « astuces budgétaires » régulièrement utilisées par le Gouvernement, il est aujourd'hui question d'intégrer la trésorerie du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) au sein du budget de l'État.

**M. Charles de Courson**, remerciant la Cour pour la qualité de ses travaux, a estimé que le rapport préliminaire a le mérite de redresser la structure prétendument constante du budget de l'État. Il n'y a jamais eu de stabilisation des dépenses en volume ; elles ont au contraire crû de 4 % en un an. À partir du redressement opéré par la Cour, qui porte sur quelque 2 milliards d'euros, la progression des dépenses en valeur est déjà de 2,5 % et non d'1,8 %. Il faut, chaque année, raisonner selon une vraie structure constante, en dépenses brutes. En appliquant cette méthode, les dépenses de l'État et des ODAC progressent de 3,8 % et non d'1,8 % : la vérité est celle de la comptabilité nationale et non celle du budget. La Cour pourrait-elle, chaque année, effectuer un tel retraitement ? Par ailleurs, la Cour mentionne un certain nombre de reports de charges et cite l'explosion de ces reports concernant la Sécurité sociale, avec 5,5 milliards d'euros d'impayés au 31 décembre 2005. Elle cite également les défauts de paiement systématiques du ministère de la défense à partir du mois de novembre. Mais ne pourrait-on évaluer l'ensemble des autres reports de charges passés sous silence ? On sait par exemple qu'il en existe au ministère de la Culture, puisque les DRAC accumulent les dettes et affichent des retards de paiement de l'ordre de 6 à 7 mois. En outre, les imputations comptables discutables, sinon irrégulières, opérées au sein du budget de l'État, exigent, elles aussi, un redressement. Il en est ainsi de la reprise d'une partie de la dette du FFIPSA à hauteur de 2,5 milliards d'euros, qui pose manifestement un problème de sincérité budgétaire. Qu'advierait-il si l'opposition décidait de déférer, sur ce point, la loi de règlement au Conseil constitutionnel ? La même question vaut pour la CADES, dont on comptabilise un versement en recettes, alors qu'il n'y a jamais eu de dépenses correspondantes. La question vaut aussi pour la comptabilisation d'un remboursement de l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA), pour 4,2 milliards d'euros. Enfin, la technique des prélèvements sur recettes, tout comme celle des remboursements et dégrèvements d'impôts sont foncièrement trompeuses. Afficher la vérité des chiffres concernant les prélèvements sur recettes consisterait à faire passer leur montant de 62,3 à 64,4 milliards d'euros, la prime pour l'emploi de 1,9 à 2,1 milliards d'euros et les dégrèvements d'impôts locaux de 9,4 à 11,1 milliards d'euros. Au total, la hausse des dépenses de l'État en 2005 dépasse ainsi 4 % .

**M. Michel Bouvard**, saluant à son tour la qualité des travaux de la Cour, s'est associé à la question de Didier Migaud relative aux systèmes d'information : comment activer CHORUS et mettre en place une vraie coordination entre les différents acteurs de la chaîne de la dépense ? S'agissant des opérateurs de l'État, qui représentent, sur le plan budgétaire, des sommes considérables, notamment dans le domaine de la recherche, comment le Parlement pourrait-il mieux les contrôler ?

**M. Philippe Séguin, Premier Président de la Cour des comptes**, a apporté les réponses suivantes :

- la variation constatée dans les chiffrages successifs du déficit stabilisant la dette s'explique par la variation des taux d'intérêt. À l'heure actuelle, le déficit stabilisant représente bien 1,7 % du budget ;
- la question du rapatriement éventuel de la trésorerie du FRR n'est pas, à ce stade, du ressort de la Cour des comptes. Il est un fait cependant que ce fonds n'a pas été suffisamment doté ;
- les dépenses fiscales existent depuis longtemps et la sous-estimation des dépenses publiques est une constante depuis vingt ans au moins ;

– la situation financière des collectivités territoriales n'a qu'un impact limité sur les soldes globaux. Mais une surveillance attentive est néanmoins nécessaire, car la progression des dépenses des collectivités est très forte ;

– il n'est pas certain que la LOLF souffre de manques, mais il est vrai qu'il existe des contradictions, entre la LOLF et des textes antérieurs qui demeurent applicables. Il conviendrait de mettre un terme à cette contradiction, ce qui permettrait de ne plus opposer régularité et sincérité ;

– il existe beaucoup de définitions de la sincérité. À terme, il y aura bien une définition commune, reposant sur deux idées : la négation de toute volonté de dissimulation et le souci de mettre le décideur en mesure d'assumer ses responsabilités en disposant de tous les éléments nécessaires à ses choix ;

– en matière d'évaluation de la performance, la Cour mènera un travail approfondi sur un certain nombre de programmes sélectionnés en commun accord avec la commission des Finances, et celle-ci pourra disposer dans quelques jours du rapport d'enquête qu'elle avait demandé sur les exonérations de cotisations sociales.

**M. Christian Babusiaux, Président de la première chambre**, a souligné qu'il est vain d'espérer des progrès très rapides des systèmes d'information. Ceux-ci ne seront tangibles qu'en 2008–2009. D'ici là, il faudra gérer le budget de l'État avec des systèmes d'information défaillants. Cependant, il existe de réelles marges de manœuvre pour améliorer l'organisation de l'État en matière de systèmes d'information. Pour éviter des déconvenues, des progrès rapides sont indispensables. En outre, si on constate quelques faiblesses dans la situation de certaines collectivités territoriales, il faut rappeler que la dette des collectivités territoriales a augmenté de 4,7 % alors que celle de l'État a augmenté de 5,9 % et celle des administrations de sécurité sociale de 10 %. Il convient donc de hiérarchiser les problèmes. Il importe de souligner que l'État a détruit 700 milliards d'euros de valeurs patrimoniales entre 1992 et 2005, alors que les collectivités locales, qui ne peuvent s'endetter que pour investir, ont vu leur passif augmenter de 350 milliards d'euros sur la même période. Ce constat peut constituer une limite à la politique de cession du patrimoine de l'État. On constate, enfin, une multiplication des opérateurs publics, qui pose un réel souci d'exhaustivité de la dépense. Si des progrès ont été accomplis, il est néanmoins indispensable d'avoir une liste complète des opérateurs et des dépenses fiscales pour connaître réellement la dépense associée à chaque programme.

\*

\* \*

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan a procédé, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, à l'examen du **projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005 (n° 3109)**.

Le **Rapporteur général** a rappelé les grandes lignes de l'exécution en 2005. Du côté des dépenses, la régulation budgétaire a été plus contraignante qu'en 2004, 7,5 milliards d'euros ayant été mis en réserve au lieu de 6,9 milliards en 2004. Une partie de ces crédits ont été « dégelés », d'autres ont servi de gages aux différents décrets d'avance (1,8 milliard d'euros) ou ont été simplement annulés (3 milliards d'euros par le décret n° 2005-1362 du 3 novembre 2005). En ajoutant les crédits annulés en loi de finances rectificative de fin d'année, 6,1 milliards d'euros de crédits ont été au total annulés sur le budget général en 2005 (contre 3,7 milliards d'euros en 2004). Le plafond des charges déterminé par la loi de finances initiale (288,5 milliards d'euros) a été diminué de 2,9 milliards au moment du collectif de fin d'année (alors qu'il avait été augmenté de 1,8 milliard d'euros en 2004). Cela a permis l'absorption de crédits de reports, passés de 9,7 milliards d'euros entrant en 2005 à 4,6 milliards d'euros entrant en 2006. Enfin, la dépense a été contenue. Elle n'a pas dépassé l'enveloppe qu'avait déterminée initialement le Parlement, soit 288,5 milliards d'euros pour le budget général. Elle a donc épousé le rythme de l'inflation, conformément au principe de « croissance zéro » en volume.

Du côté des recettes, en dépit d'une croissance plus faible qu'anticipé (1,2% contre 2,5%), les ressources de l'État se sont révélées robustes (+ 3,6% à périmètre constant), confortant les prévisions initiales (de 500 millions d'euros inférieures à l'exécution) établies à partir d'une base 2004 prudemment évaluée. Ainsi, avant impact des baisses d'impôts, on enregistre une plus-value spontanée de recettes fiscales de 11,9 milliards d'euros entre 2004 et 2005. Les recettes fiscales ont progressé 1,7 fois plus vite que l'économie. Ce phénomène

de surréaction des impôts à la croissance, assez normal compte tenu de la reprise économique de 2004, sur laquelle sont assises 40% des recettes fiscales, surprend par son ampleur. À ces 11,9 milliards d'euros, il convient d'ajouter une plus-value de recettes non fiscales (2,5 milliards d'euros avec le doublement du prélèvement sur la COFACE, l'effet de rattrapage du produit des cessions du patrimoine immobilier de l'État, le versement exceptionnel de la Banque de France au titre du solde du passage à l'euro et le décalage de la perception de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat) exactement compensée par un accroissement (2,5 milliards d'euros) du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes. Les marges de manœuvre ainsi dégagées ont été consacrées aux baisses d'impôt à hauteur de 1,8 milliard d'euros, au financement de la progression des charges à hauteur de 9,8 milliards d'euros et à la réduction du déficit à hauteur de 0,4 milliard d'euros.

Le déficit de l'État, en baisse de 0,4 milliard d'euros, s'établit à 43,5 milliards d'euros. Il s'avère donc inférieur à la prévision. Cependant, compte tenu de l'état des finances publiques, un tel déficit reste un mauvais résultat, d'autant plus que seule une trentaine de milliards d'euros sur ces 43,5 milliards servent à financer des dépenses d'investissement au sens large. Il y a là une différence fondamentale avec les collectivités territoriales qui ne peuvent emprunter pour financer des dépenses de fonctionnement. Il est donc impératif de ramener le plus tôt possible le déficit autour de 30 à 35 milliards d'euros.

Une croissance « normale » (c'est-à-dire égale à son potentiel de l'ordre de 2%) provoque automatiquement une hausse des recettes de 10 milliards d'euros. Une croissance de 3% apporte 10 milliards d'euros de plus. À l'inverse, une faible croissance réduit à néant ce « matelas » de ressources (0 en 2003, pour une croissance de 0,5 %). Dès lors, il faut retenir cette référence pour construire le budget 2007 : une plus-value de recettes de 10 milliards d'euros entre 2006 et 2007. Comment peuvent être répartis ces 10 milliards d'euros ? Sont d'ores et déjà prévus 6,2 milliards d'euros de baisses d'impôts votées en 2006 : la réforme de l'impôt sur le revenu (3,6 milliards d'euros), le dégrèvement de taxe professionnelle pour investissements nouveaux (1,1 milliard d'euros), le « bouclier fiscal » (0,4 milliard d'euros) ou l'amélioration de la prime pour l'emploi (0,5 milliard d'euros). Il faut financer 1,2 milliard d'euros de progression des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, en application des règles du contrat de croissance et de solidarité. Restent environ 2,6 milliards d'euros. La « nouvelle norme » de réduction en volume de 1 point autorise une dépense supplémentaire en 2007 de 2,2 milliards d'euros sur le budget général (là où l'application de la norme de stabilité en volume aurait autorisé 4,8 milliards d'euros). Pour deux tiers, ce montant est absorbé par l'évolution des dépenses de pensions (+ 1,2 milliard d'euros) et des charges de la dette (+ 0,2 milliard d'euros). La marge de progression restante est inférieure à 1 milliard d'euros. Pour toutes les autres dépenses, il faut donc procéder à une quasi-stabilisation en valeur, c'est-à-dire à une baisse des dépenses en euros constants. Et, même au prix de cet effort, l'amélioration structurelle du solde ne pourra qu'être très modérée (moins de 1 milliard d'euros). Cela donne la mesure du chemin à parcourir.

**Article premier :** *Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2005 :*

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article présenté par M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson** s'est interrogé sur le rôle de la Commission lors de l'examen des projets de loi de règlement. La Cour des comptes a émis plusieurs critiques sur l'exécution du budget 2005. Mais si les députés veulent redresser le projet de loi de règlement d'un certain nombre de montants, peuvent-ils déposer un amendement pour modifier les comptes ? L'article 40 de la Constitution semble y faire obstacle.

Quant au règlement du budget 2005, le Gouvernement est incapable de tenir la dépense. Il s'acharne à cacher la croissance vraie des dépenses publiques. Les dépenses sont censées augmenter de 1,8 % et alors qu'il ne s'agit pas d'une évolution à structure constante. À ce chiffre doivent être ajoutés les remboursements et dégrèvement d'impôts, les prélèvements en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne : la progression est alors de 2,8 %. Elle dépasse les 4 % si l'on prend en compte les comptes spéciaux du Trésor. Selon les comptes nationaux, la croissance des dépenses de l'État est de 3% et celle des organismes divers d'administration centrale (ODAC) de 8 %. Le projet de loi de règlement montre que le Gouvernement ne veut pas afficher la vérité des comptes.

S'agissant des recettes, la plus-value de 2,3 milliards d'euros s'explique par la mesure réformant le système d'acomptes d'impôt sur les sociétés et prévoyant le versement d'un acompte exceptionnel en 2005 pour certaines entreprises. Comment le Gouvernement peut-il estimer cette mesure à 300 millions d'euros de recettes supplémentaires, lors du débat au Parlement sur le projet de loi de finances rectificative pour 2005,

alors que le chiffre réel est finalement de 2,3 milliards d'euros ? La croissance des recettes s'explique en fait par des recettes exceptionnelles.

Enfin, le présent amendement tend à supprimer cet article, car au-delà des évaluations en loi de finances rectificative du prélèvement de l'État sur la trésorerie de certains organismes, comme Natexis et la Coface, les montants prélevés peuvent par simple lettre du ministre des finances, être augmentés. En 2005, cela a été le cas d'environ 100 millions d'euros pour Natexis .

Le **Rapporteur général** a souligné le caractère récurrent de ces recettes. Les modalités d'augmentation du prélèvement de Natexis ne justifient par la suppression de l'article.

M. Charles de Courson a retiré l'amendement.

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

**Article 2 :** Recettes du budget général :

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article présenté par M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson** a souligné qu'un remboursement à l'État par l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) a été rattaché à la gestion 2005 alors que ce remboursement s'est accompagné, le même jour, d'une nouvelle avance enregistrée en gestion 2006. L'opération d'emprunt puis de remboursement sur une durée d'une journée pour ne pas minorer le déficit de l'État n'est pas sérieuse. La Commission pourrait exprimer son mécontentement en supprimant l'article.

Le **Rapporteur général** a rejeté la suggestion d'augmenter artificiellement le déficit alors que les opérations avec l'ACOFA sont tributaires du calendrier de versement des fonds communautaires, c'est-à-dire, extérieures à la volonté du Gouvernement. Dans le cas présent, effectivement, ont eu lieu le même jour un remboursement d'une avance par l'ACOFA et une nouvelle avance de l'État à cette agence. Mais cela ne traduit aucune volonté de dissimulation. Plutôt qu'un tel amendement, il convient de réfléchir aux conditions de comptabilisation des dépenses et des recettes pendant la période complémentaire, ainsi que l'a souligné le Premier Président de la Cour des comptes, M. Philippe Séguin.

M. Charles de Courson a retiré l'amendement.

La Commission a adopté l'article 2 sans modification.

**Article 3 :** Dépenses ordinaires civiles du budget général :

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article présenté M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson** s'est indigné du mode de prise en compte de la dette du fonds de financement de la protection sociale agricole (FFIPSA). Le BAPSA a été supprimé fin 2004. Son déficit accumulé s'élevait alors à 3,2 milliards d'euros. Au lieu d'être comptabilisé dans les comptes de l'État, ce déficit a été transmis au FFIPSA et il augmente de plus d'un milliard d'euros chaque année. Ce déficit a été repris pour 2,5 milliards d'euros par l'État au terme d'une opération de trésorerie. Il faut demander au Gouvernement de majorer le déficit de l'État à due concurrence. Il s'agit d'un amendement de sincérité face à une monstruosité comptable car, malheureusement, les amendements des parlementaires sur une telle question sont irrecevables.

Le **Rapporteur général** a rappelé que la Commission avait déjà débattu de cette question à plusieurs reprises. Depuis 2002, des efforts considérables ont été faits pour rééquilibrer le BAPSA. Cependant, un déficit du régime de la protection sociale agricole de l'ordre de 3 milliards d'euros est demeuré et, en loi de finances rectificative pour 2005, une partie a été transférée à l'État sous forme de reprise de dette. Celle-ci apparaît d'ailleurs dans le tableau de financement de l'État adopté en loi de finances pour 2006. Certes, cela n'est pas tout à fait satisfaisant mais le budget de l'État ne peut pas « subir » tous les déficits des satellites sociaux, comme, par exemple, le FFIPSA ou l'UNEDIC. L'État servirait alors uniquement à enregistrer des déficits. L'important est que cet engagement de l'État apparaisse dans son tableau de financement, en toute transparence. Il convient de ne pas revenir sur le choix parfaitement assumé il y a deux ans.

**M. Michel Bouvard, Président**, a rappelé que l'objectif prioritaire est d'endiguer le flot en faisant en sorte de ne pas continuer à alimenter la dette.

**M. Charles de Courson** a insisté sur le fait que le BAPSA constituait un budget annexe au budget de l'État, qui présentait des dépenses d'environ 18 milliards d'euros et un déficit de 1,8 milliard d'euros qui

progressait chaque année. Il a également rappelé que la FNSEA avait quitté la table des négociations sur la réforme de la protection sociale agricole depuis plusieurs mois déjà. Il convient de ne plus attendre pour régler cette situation et de manifester le désaccord de la Commission.

**M. Jean-Pierre Gorges** a souhaité des précisions sur la procédure comptable utilisée.

Le **Rapporteur général** a rappelé que l'année dernière un amendement au projet de loi de règlement de 2004 sur le même sujet, déjà présenté par M. Charles de Courson, avait été rejeté par la Commission.

**M. Charles de Courson** a souligné que son amendement portait à l'époque sur 3,2 milliards d'euros. Depuis, près de 1,8 milliard de déficit annuel supplémentaire s'est accumulé.

Le **Rapporteur général** a rappelé que la dette avait ensuite été transférée à l'État, à hauteur de 2,5 milliards d'euros par l'article 117 de la loi de finances rectificative pour 2005 (n° 2005-1720 du 30 décembre 2005). Ce vote n'a pas à être remis en cause même s'il faut répondre au problème de l'avenir du système de protection sociale agricole, qu'il s'agisse d'une affectation des recettes ou d'une autre solution pérenne.

M. Charles de Courson a retiré l'amendement.

La Commission a adopté l'article 3 sans modification.

**Article 4 :** Dépenses civiles en capital du budget général :

La Commission a adopté l'article 4 sans modification.

**Article 5 :** Dépenses ordinaires militaires du budget général :

La Commission a adopté l'article 5 sans modification.

**Article 6 :** Dépenses militaires en capital du budget général :

La Commission a adopté l'article 6 sans modification.

**Article 7 :** Résultat du budget général de 2005 :

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article présenté par M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson** a proposé de tirer les conséquences des appréciations portées par la Cour des Comptes s'agissant des dettes de l'État à l'égard de la Sécurité sociale, dettes s'élevant à près de 3 milliards d'euros. Soit l'on accepte que l'État puisse agir comme il l'entend, auquel cas il convient de renoncer au principe de sincérité de la loi de règlement, soit il faut s'opposer à la poursuite de ce phénomène, d'autant que des engagements contraires ont été pris, notamment le respect d'un calendrier.

Le **Rapporteur général** a rappelé que beaucoup a déjà été fait en la matière, par exemple lors du collectif de juillet 2002 avec l'ajout de 400 milliards d'euros en faveur de l'aide médicale d'État, puis de trois primes de Noël. Actuellement, les encours n'atteignent pas un niveau tel qu'ils posent un problème de sincérité, les montants en jeu étant bien connus. Il convient cependant d'appeler l'État à la vigilance pour les maintenir à un niveau raisonnable, le cas échéant en mettant en place des mécanismes de plafonnement des créances et des dettes. Ce problème se pose en effet dans les deux sens, comme le montre l'exemple de l'UNEDIC qui, aux termes de l'article 5 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, modifié par l'article 40 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), est débiteur de l'État pour 1,2 milliard d'euros.

M. Charles de Courson a retiré l'amendement.

La Commission a adopté l'article 7 sans modification.

**Article 8 :** Résultats des budgets annexes :

La Commission a adopté l'article 8 sans modification.

**Article 9 :** Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2006 :

La Commission a adopté l'article 9 sans modification.

**Article 10 :** Comptes spéciaux clos au titre de l'année 2005 :

La Commission a adopté l'article 10 sans modification.

**Article 11 :** Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'État :

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article présenté par M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson** a souligné l'incohérence comptable du traitement en recettes non fiscales des versements de 3 milliards d'euros effectués par la CADES au titre du remboursement de la dette sociale reprise par l'État en 1993. Ce traitement en recettes non fiscales de l'exercice 2005, comme lors des exercices précédents, manifeste bien une incohérence comptable puisque la reprise du capital de la dette n'a pas été préalablement traitée comme une dépense budgétaire mais est alors directement venue majorer l'endettement public.

**M. Philippe Rouault** a souhaité un récapitulatif de l'ensemble de ces éléments et a suggéré de demander au Gouvernement un effort progressif à l'occasion d'un engagement pluriannuel.

Le **Rapporteur général** a rappelé l'ancienneté de la question du traitement comptable du remboursement de la dette sociale, datant de la prise en charge par l'État des déficits de 17 milliards d'euros accumulés par la Sécurité sociale lors de la crise du début des années 1980 et des premiers remboursements effectués par la CADES, à partir de 1996. Dès cette époque, le Conseil constitutionnel a qualifié cette reprise de dette d'opération de trésorerie (décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993), tandis que les remboursements afférents sont depuis traités comme des recettes budgétaires. Il n'y a donc pas lieu, pour la dernière année de versement, de modifier la méthode comptable, même si elle n'apparaît pas pleinement satisfaisante.

**M. Charles de Courson** a de nouveau condamné la comptabilisation d'opérations de trésorerie dans le solde budgétaire, minorant artificiellement son montant.

M. Charles de Courson a retiré l'amendement.

La Commission a adopté l'article 11 sans modification.

**Article 12 :** Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans une gestion de fait :

La Commission a adopté l'article 12 sans modification.

**Article 13 :** Transport aux découverts du Trésor :

La Commission a adopté l'article 13 sans modification.

**Après l'article 13 :**

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à supprimer la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées.

**M. Charles de Courson** a rappelé les explications au sujet des reports de charges du ministère de la Défense données à la Commission par le chef d'état-major des armées, lors de son audition avec le directeur général de l'armement. Il a été indiqué alors que l'arrêt des paiements correspondant à des dépenses engagées, contraire à la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, trouvait son origine dans le refus du contrôleur financier d'apposer son visa. Il ressort clairement de cet exemple que la LOLF n'est pas compatible avec la loi du 10 août 1922 et qu'il convient d'achever la réforme en supprimant le contrôle financier a priori prévu par cette loi.

Le **Rapporteur général** a rappelé le rejet d'un tel amendement lors de l'examen de la loi de finances pour 2006. Il est clair que la LOLF exige une limitation des contrôles a priori. Une mesure importante a déjà été adoptée qui consiste à afficher dans chaque exposé des motifs des projets de loi de finances un taux de mise en réserve, ce qui devrait pallier ces problèmes d'engagements au-delà des plafonds fixés. Le contrôle financier, lui, doit se recentrer sur la sincérité de la programmation budgétaire initiale. Il apparaît nécessaire d'attendre trois ou quatre ans pour apprécier dans quelle mesure les règles issues de la LOLF permettent d'assurer une vraie régulation, proportionnée aux réels enjeux budgétaires. Si l'institution d'un taux de mise en réserve permet d'éviter des engagements excessifs, les contrôles financiers a priori pourront être davantage allégés. Dans le cas d'espèce, le ministère de la Défense avait pris des engagements excédant ses moyens. La responsabilisation des gestionnaires pourra à terme aboutir à des sanctions, mais, d'ici là, il convient de maintenir un minimum de contrôle a priori.

**M. Michel Bouvard** a insisté sur le fait que la LOLF doit conduire à lever les contrôles a priori et qu'il pourrait être envisagé de fixer une date à moyen terme pour ce faire. Cela étant, le ministère de la Défense constitue un cas très particulier.

**M. Charles de Courson** a estimé choquant que ce ministère ait engagé des montants supérieurs à ses moyens et n'ait plus procédé aux paiements, à partir de septembre, majorant d'autant les reports de charges sur l'exercice suivant. Il a proposé de modifier son amendement en instituant un délai pour une suppression des contrôles au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Le **Rapporteur général** a proposé que ce débat ait lieu en séance, afin, peut-être, d'obtenir un engagement du ministre.

M. Charles de Courson a retiré l'amendement.

La Commission a adopté l'ensemble du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005.

\*

\* \*

La Commission a ensuite autorisé la publication de deux rapports d'information présentés par **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, l'un préalable au débat d'orientation budgétaire, l'autre relatif à la loi fiscale depuis 2002.

\*

\* \*

Puis la Commission a commencé l'examen de l'exécution 2005 des crédits de la ville, sur le rapport de M. François Grosdidier, Rapporteur spécial.

**M. François Grosdidier, Rapporteur spécial**, a indiqué que la mission « Ville et logement » regroupe deux politiques publiques qui ont en commun de connaître des crises importantes et de représenter des priorités nationales. Les banlieues ont connu en novembre 2005 une explosion de violence sans précédent, qui est significative d'une crise d'intégration. Face à une situation qui s'était dégradée au fil des décennies, le Gouvernement a entrepris une action énergique. L'intervention de l'État en faveur des quartiers en difficulté est centrée sur cinq chapitres prioritaires : l'accès à l'emploi et le développement économique, l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, la réussite éducative et l'égalité des chances, la citoyenneté et la prévention de la délinquance, l'accès à la santé. On se rappelle également qu'à la suite d'un amendement gouvernemental adopté sur le projet de loi de finances pour 2006, l'effort budgétaire en faveur de la ville a été substantiellement renforcé. Ainsi 181 millions supplémentaires ont été ajoutés sur les deux programmes relatifs à la ville de la mission « Ville et logement ».

En 2005 la consommation des crédits de la ville s'est élevée à 334,11 millions d'euros contre 422,89 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, du fait de la loi de finances rectificative, des reports et des annulations. Le rapport présenté au moment de l'examen de la loi de finances pour 2006 montrait que l'augmentation de la DSU, au profit des communes, avait plus que compensé la baisse des crédits du FIV. Les dispositifs de « réussite éducative » créés par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale nécessitent l'intervention de partenaires et sont montés progressivement en puissance au cours de l'année 2005. À la fin de l'année, 226 projets avaient ainsi pu démarrer. La majeure partie des 36,2 millions d'euros d'annulations opérées sur le chapitre 46-60 a été appliquée aux dotations consacrées aux dispositifs de réussite éducative, qui seraient restées inutilisées.

25,7 millions d'euros d'annulations de CP ont porté sur le chapitre 67-10 (rénovation urbaine). La complexité des projets de rénovation urbaine menés par l'ANRU a entraîné un décalage dans le temps des opérations. Les autorisations de programme ont respecté les engagements prévus par la loi. Même si les opérations de rénovation urbaine sont simplifiées par la création de l'ANRU, maintenant guichet unique, elles nécessitent plusieurs mois de préparation avant le commencement de leur réalisation. Les besoins en paiement en 2005 se sont donc avérés plus faibles qu'initialement prévus, si bien que la plupart des annulations du chapitre 67-10 ont pu porter sur ces dotations. Par contre, il faut s'attendre à une forte augmentation des besoins en crédits de paiement en 2007 et surtout en 2008.

En fin d'exercice 2005, le taux de consommation de l'ensemble des crédits atteint 95 %. Une montée en puissance du programme de rénovation urbaine et du dispositif « adultes relais », qui est pleinement justifiée par l'ampleur des besoins, est cependant souhaitable.

La pratique budgétaire consistant à geler les crédits en début d'année puis à les débloquer en fin d'exercice n'est pas bonne. Certes les contraintes budgétaires sont réelles, mais le fonctionnement et l'action des multiples intervenants de la politique de la ville, en particulier les associations, en sont grandement perturbés. Le ministère s'est engagé, en 2006 à ne pas renouveler ces à-coups. Les nouvelles règles de la LOLF en matière de mise en réserve devraient également limiter ces pratiques.

L'examen en mode LOLF d'un projet de loi de règlement doit permettre, au vu d'un rapport annuel de performance (RAP), de juger de la réalisation effective des objectifs fixés, tels que mesurés au moyen des indicateurs. Or, les RAP ne seront transmis au Parlement que pour l'exécution 2006. Pour aucun des indicateurs figurant dans le projet annuel de performance pour 2006, les valeurs réalisées en 2005 ne sont encore connues.

Le ministère fait valoir que de manière générale, les indicateurs 2005 seront renseignés pour PAP de 2007, qui sera présenté au Parlement à l'automne prochain. En effet il a fallu créer la plupart de ces indicateurs qui doivent être territorialisés au niveau des ZUS. Les données statistiques existantes, que ce soit par le biais de l'INSEE ou d'autres organismes, ne sont pas territorialisées. Pour pouvoir établir des indicateurs spécifiques à la politique de la ville, un traitement particulier sur les périmètres couverts par un des types de zonages territorial est nécessaire (ZUS, ZRU, ZFU, périmètres des opérations portées par l'ANRU). Ceci a pour conséquence un délai supplémentaire dans l'obtention des éléments d'information. Il n'est donc pas rare que certains indicateurs soient renseignés deux à trois exercices plus tard.

La création de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles répond également à l'objectif d'évaluation de la performance de la politique de la ville. Cet observatoire remet un rapport annuel qui permet d'analyser les progrès effectués et, le cas échéant, les améliorations à apporter à la gestion de la politique de la ville. Il faut souligner l'immense travail d'évaluation de la politique de la ville entrepris par l'Observatoire depuis sa création. La politique de la ville avait longtemps été rétive à l'idée d'évaluation, en raison de la prétendue spécificité de cette politique et de la réticence de nombre de ses intervenants à se prêter à une évaluation extérieure. Les lois successives sur la politique de la ville intervenues depuis 2002 ont fixé le cap et défini des objectifs précis. Les bases sont donc maintenant établies pour permettre son évaluation. Il serait à ce sujet utile de modifier les dispositions législatives relatives à l'Observatoire, afin que son champ d'investigation soit étendu aux nouvelles compétences issues des lois ultérieures à sa création (loi de 2005 sur la cohésion sociale, loi sur l'égalité des chances, nouvelle agence sur l'égalité des chances...).

Le rapport 2005 de l'Observatoire a répondu à cette attente d'évaluation. Le bilan montre que les actions gagneraient encore à être affectées aux objectifs prioritaires : emploi et activité ; prévention de la délinquance et des conduites à risque, accès au droit ; accompagnement scolaire et soutien de la parentalité. Dans certains domaines comme la délinquance, les indicateurs sont difficiles à établir, car les victimes déposent plainte encore trop peu souvent. Il faudrait accéder aux mains courantes des commissariats, aux activités des conciliateurs de justice et des maisons de la justice et du droit... Des enquêtes de victimisation seraient nécessaires, en lien avec l'Observatoire de la délinquance. Pour certains indicateurs de délinquance, on ne sait pas si c'est le phénomène qui augmente ou si ce sont les services de police qui intensifient leur action.

La décentralisation et la DSU, pour souhaitable qu'elles soient, rendent plus difficile l'évaluation de la politique de la ville, qui dépend maintenant de politiques nationale et communales. La loi impose à chaque commune un rapport sur l'utilisation de la DSU. La première année d'application de cette obligation de rapport semble décevante. Les préfets relancent activement les communes, pour la deuxième année d'application. À terme, il faudrait étudier la possibilité d'une fusion des différents rapports relatifs à la politique de la ville, sur la DSU, l'application de la loi de 2003, les ZFU et les contrats de ville...

La politique de la ville comporte deux dimensions, territoriale et populationnelle. De territoriale à l'origine, elle devient de plus en plus populationnelle (réussite éducative, intégration...). Une difficulté de l'évaluation de la politique de la ville tient au fait que les populations qui « s'en sortent en sortent » : elles quittent les quartiers en difficulté et ne sont donc plus comptabilisées dans les résultats en termes d'activité économique, d'éducation, de logement, d'intégration, de mixité sociale... Le rapport de l'Observatoire présente un début d'analyse cette « dynamique des quartiers ». Il faudrait une approche longitudinale avec des panels, groupes de

personnes formant un échantillon et destiné à être interrogé à intervalles réguliers. Mais les sources administratives sont difficiles à exploiter et le secret statistique est difficile à lever.

En l'état, la réforme de la comptabilité publique et le système financier CHORUS, qui est en train de se mettre en place dans le cadre de la LOLF, ne prévoient pas de « géocodage » informatique pour localiser la dépense à l'endroit du territoire national où elle est effectuée. Or un suivi et une évaluation de la politique de la ville nécessitent impérativement une telle information. Il faut donc que nos systèmes d'information intègrent cette dimension géographique.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a souligné qu'il était utile de prendre connaissance des observations sur la performance émises par le Conseil de surveillance de l'ANRU. Il est regrettable que le rapport qui devait être adressé chaque année au Parlement sur les actions engagées par les communes au titre de la dotation de solidarité urbaine soit tombé dans l'oubli. En effet, d'une part, cette dotation a augmenté considérablement ces dernières années, de 120 millions d'euros par an, pour atteindre un montant cumulé de 800 millions d'euros en 2005, et, d'autre part, il est possible qu'une partie de cette dotation soit en réalité utilisée pour financer d'autres actions que celles menées dans les quartiers difficiles.

**M. François Grosdidier, Rapporteur spécial**, a partagé ce constat et a rappelé que l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine avait été trois fois supérieure à la baisse des crédits du fond interministériel d'intervention pour la ville (FIV). Certains maires l'ont oublié. Il serait utile de flécher plus précisément les crédits de la DSU et de faire état de l'exécution précise des crédits dans un rapport. Par ailleurs, la loi pour l'égalité des chances a mis en place l'Agence nationale de cohésion sociale et d'égalité des chances, qui constituera un guichet unique pour toutes les opérations relatives à la réussite éducative, au monde associatif ... Suite à la crise des banlieues survenue en novembre dernier, les crédits du FIV ont été augmentés. On peut se demander si ces deux évolutions récentes ne vont pas à l'encontre de la logique de décentralisation promue par l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine.

**M. Michel Bouvard, Président**, a noté qu'il était nécessaire d'unifier les systèmes d'observation et d'avoir une stratégie plus claire au niveau de l'État. Il faudrait que les communes qui n'ont pas donné d'informations sur la façon dont elles ont utilisé la DSU se voient appliquer une réfaction l'année suivante.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a proposé qu'un courrier soit envoyé au ministre pour que la commission des Finances soit informée, au moment du débat budgétaire, sur l'évolution sur la dotation de solidarité urbaine et les actions menées.

**M. François Grosdidier, Rapporteur spécial**, a noté que la dotation de solidarité urbaine était, comme la DGF, libre d'emplois et qu'il était nécessaire d'instaurer un fléchage des crédits.

**M. François Scellier** a rappelé que les communes qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine peuvent justifier de beaucoup plus d'actions menées dans les quartiers que les communes qui n'en bénéficient pas.

\*

\* \*

**Mardi 13 juin 2006**

*Présidence de M. Michel Bouvard, Vice-Président.*

La Commission a procédé à l'audition de responsables de programmes : **M. Michel Clément, directeur de l'architecture et du patrimoine au ministère de la Culture et de la communication** et **M. Patrice Parisé, directeur général des routes au ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.**

**M. Michel Bouvard, Président**, a rappelé que l'exercice 2006 est intermédiaire dans la mesure où, après une année d'expérimentation, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) s'applique pleinement, mais la loi de règlement du budget 2005 ressortit encore du régime de l'ordonnance de 1959. Quels enseignements tirer de la mise en œuvre de la LOLF ? Quelles sont les capacités d'action des responsables de programme dans la définition des objectifs et des indicateurs ? Quels problèmes la LOLF a-t-elle révélés ?

**M. Michel Clément** a rappelé que le programme « Patrimoines » représente un peu moins d'un milliard d'euros, six directions centrales, huit budgets opérationnels de programme (BOP) centraux, vingt-six BOP

déconcentrés et dix-huit opérateurs, comme la Bibliothèque nationale de France, les grands musées parisiens et le Centre des monuments nationaux. La LOLF renforce la lisibilité de la politique des patrimoines en rassemblant tous les métiers concernés et en regroupant des lignes budgétaires jusqu'à présent scindées entre monuments historiques et musées. Le programme « Patrimoines » se caractérise par le poids de l'investissement - plus de 50 % de ses crédits -, à l'inverse, par exemple, du programme « Création ». La LOLF autorise une programmation pluriannuelle des équipements culturels, comme les musées ou les bâtiments d'archives. Pour les monuments historiques, la logique est un peu différente, la répartition des crédits étant affinée au niveau des services déconcentrés. L'abandon de la distinction entre mesures nouvelles et services votés est adapté à la prépondérance des crédits d'investissement, car il devient plus aisé de mettre en pratique la justification au premier euro.

La structure administrative du programme est extrêmement légère : le directeur de l'architecture et du patrimoine, responsable du programme, est épaulé par une secrétaire générale. Le programme couvrant des directions à l'histoire fortement marquée, comme celles des musées de France et des archives de France, le travail est organisé autour d'un collège de directeurs, qui se réunit tous les deux mois environ. Un gros effort a été accompli sur les indicateurs de performance.

Le dialogue avec Bercy est désormais possible alors que, jusqu'à présent, seul le directeur de l'administration générale était en rapport avec le ministère des Finances lors de la préparation du budget. La LOLF responsabilise les directeurs en charge des BOP, contraints de raisonner en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), en rupture avec le système antérieur, assez illogique, puisque les directions sectorielles répartissaient les autorisations de programme et la direction de l'administration générale distribuait les crédits de paiement.

Des points de friction apparaissent : la période est un peu tendue, s'agissant des crédits de paiement ; il est difficile de régler autre chose que les dettes correspondant aux travaux sur les bâtiments historiques ou aux constructions de dépôts d'archives et de musées. Cela pousse cependant le ministère à dresser l'état précis de ses engagements et à trouver une solution pluriannuelle. La programmation pluriannuelle doit en effet devenir la règle à chaque échelon de responsabilité, c'est-à-dire au niveau des programmes, des BOP et des directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Et, même si cela n'est pas d'actualité, le ministère souhaite que soit relancée une logique de loi de programmation pour les monuments historiques. Le mécanisme se met en place progressivement, mais plusieurs années s'écouleront avant que les responsables de programme acquièrent la plénitude de leurs fonctions et aient réellement prise sur la réalité, notamment dans deux domaines : d'une part, la gestion prévisionnelle de l'emploi et des carrières, et, d'autre part, les établissements publics. La LOLF pourra aussi jouer un rôle important en matière d'organisation administrative. Le ministère de la culture possède beaucoup de petites directions et il serait intéressant de créer une direction générale du patrimoine, ce qui permettrait de doter le directeur de programme d'un secrétariat général plus étoffé.

**M. Patrice Parisé** a rappelé que le réseau routier national était en train de passer de 38 000 à 20 000 kilomètres, 17 000 kilomètres ayant d'ores et déjà été transférés aux conseils généraux. Les services déconcentrés se réorganisent en profondeur, puisque les directions départementales de l'équipement (DDE) vont abandonner leur mission routière tandis que seront créées onze directions interdépartementales des routes (DIR) et vingt et un services de maîtrise d'ouvrage, placés sous la responsabilité des directeurs régionaux de l'équipement (DRE). Cela s'accompagne du transfert de 30 000 agents vers les départements. Enfin, la privatisation des autoroutes conduit à renforcer le dispositif de contrôle des concessions autoroutières et à ouvrir plus tôt que prévu le chantier de la réorganisation de la direction générale des routes.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, des services déconcentrés seront entièrement dédiés à la route. Chaque direction interdépartementale aura en charge un réseau compris entre 1 000 et 1 100 kilomètres, avec un réseau routier dorénavant affranchi des limites administratives et dessiné selon des logiques d'itinéraire. Les services de maîtrise d'ouvrage coïncideront avec les limites régionales, en cohérence avec la contractualisation. Chacun d'entre eux emploiera une vingtaine d'agents, chargés des études préliminaires, des dossiers de déclaration d'utilité publique (DUP), de la passation des marchés et du pilotage en matière de respect des coûts et de délais.

Les DIR et les services de maîtrise d'ouvrage disposeront respectivement de 8 500 et de 441 agents. La part « routes » des organismes techniques centraux représente 410 personnes et les centres d'études techniques de l'équipement 1 700. Quant à la direction générale des routes et au contrôle des autoroutes, ils regroupent 220 agents environ. Au total, après décentralisation, en supposant que soit retenue l'option d'un transfert des

parcs vers les conseils généraux, le programme « Routes » concernera 11.300 personnes. La masse salariale du programme, après décentralisation, est tombée de 1,5 milliard d'euros à moins de 450 millions d'euros.

Le programme comprend trois actions principales : développement du réseau ; entretien et exploitation et politique technique, action internationale et soutien. La quasi-totalité des crédits de développement provient de l'Agence de financement des infrastructures de transports terrestres (AFITT), avec 900 millions consacrés aux contrats État-régions en 2006, de l'ordre d'un milliard d'euros, si l'on inclut les opérations décidées par le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) et la mobilisation de subventions aux autoroutes concédées. Le budget d'entretien et d'exploitation s'élève à 620 millions d'euros avant décentralisation, dont 194 millions d'euros iront aux conseils généraux.

Deux BOP centraux ont été créés, l'un pour le développement, l'autre pour l'entretien et l'exploitation. Par souci de cohérence et de maîtrise totale des opérations, la création des opérations demeure du ressort du niveau central. Les dotations financières attribuées au niveau régional, AE comme CP, sont fixées « juste à temps », en relation étroite avec l'avancement des opérations. Même si des enveloppes fongibles étaient accordées à l'échelon régional, il faudrait, de toute façon, que l'opération soit précédée d'une analyse opération par opération. Chaque préfet de région ayant sous sa responsabilité une seule unité opérationnelle, la possibilité de répartir des crédits entre plusieurs services, qui constitue l'un des intérêts du BOP, n'a pas lieu d'être. Il en est de même pour l'entretien, chaque direction interdépartementale dépendant d'un unique préfet.

Les grands objectifs et indicateurs du programme sont en cours d'étude pour être éventuellement modifiés à la lumière de l'expérience d'une année, certains d'entre eux n'ayant pu être renseignés. Les trois objectifs sont : « améliorer le niveau de sécurité et de qualité de service du réseau routier national » ; « moderniser efficacement le réseau routier national en maîtrisant les dépenses » ; « entretenir et exploiter le réseau routier national au meilleur coût ». L'organisation compte trois degrés : le directeur général, responsable du programme ; les deux responsables de BOP et les unités opérationnelles. Le ministère est en train d'adapter à la nouvelle configuration son système de contrôle de gestion et de contrôle budgétaire. Les indicateurs, à ce stade, restent relativement artificiels. Les opérations routières étant longues, avec une forte inertie, celles qui feront l'objet d'une mesure en 2006 sont déjà envisagés depuis huit à dix ans. Les indicateurs existants ne sont donc guère des instruments de pilotage pertinents. Ils constitueront toutefois un levier pour améliorer la gestion des effectifs et effectuer des économies. À cet égard, la nouvelle logique est extrêmement prometteuse. La nouvelle organisation n'est pas suffisamment souple, car la fongibilité asymétrique ne fonctionne pas : il est par exemple impossible d'augmenter ou de réduire brutalement les effectifs affectés à un programme donné.

**M. Charles de Courson** s'est étonné de ce que la direction de l'architecture et du patrimoine puisse appliquer la LOLF tout en présentant un déficit, qui semble au demeurant contribuer à la dette cachée de l'État. Comment appliquer la LOLF « sous contrainte » ? Quel était le montant total des impayés au 31 décembre 2005 ? D'autre part, est-il raisonnable d'établir des BOP au niveau des DRAC, ce qui revient à les doter de moyens minuscules : 0,1 à 0,2 million d'euros, par exemple, pour Champagne-Ardenne ?

S'agissant des routes, les indicateurs ne devraient-ils pas être étudiés au niveau de l'AFITT ? Comment le système des préfets interdépartementaux fonctionne-t-il ? Le « coût kilométrique de construction » n'est pas un indicateur de performance, car le résultat, entre les zones de montagne et le département de la Marne, sera naturellement très différent. La « variation des coûts de construction des opérations par rapport aux prévisions » n'est pas significative non plus, car il suffira de surestimer le coût en amont. Quant aux deux nouveaux indicateurs, la « mesure de la congestion » et la « mesure de l'intérêt socio-économique des opérations routières », ils sont intellectuellement intéressants, mais sera-t-il vraiment possible de les renseigner ?

**M. Hervé Mariton** s'est interrogé sur l'autonomie de l'AFITT au regard de l'évaluation. Une partie du produit des radars est-elle réellement affectée à l'AFITT pour financer des opérations de sécurité sur le réseau routier, comme cela avait été annoncé ?

**M. Yves Censi** s'est enquis du délai dans lequel la programmation pluriannuelle serait possible à la direction de l'architecture et du patrimoine, et, concernant les musées, de la situation en matière de partenariat entre public et privé. Par ailleurs, comment est géré le budget de l'AFITT, laquelle n'a aucun pouvoir de décision ? Les cessions de maîtrise d'ouvrage posent des problèmes. Pour la route nationale 88, l'ensemble des intervenants se prétendent décideurs et cette foire d'empoigne génère de l'incompréhension parmi les partenaires, à commencer par la communauté d'agglomération de Rodez.

**M. Michel Bouvard, Président**, a demandé si la direction de l'architecture et du patrimoine avait achevé la consolidation des autorisations de programme (AP) délivrées par le passé et non honorées par des CP en cours d'année. La note de présentation indique très clairement la situation actuelle, ce dont il faut se féliciter.

La Cour des comptes a évalué les charges afférentes à l'entretien du patrimoine historique, en 2005, à moins de 15 millions d'euros, tout en estimant à 50 à 60 millions d'euros l'effort annuel nécessaire pour freiner sa dégradation. Ces chiffres sont-ils exacts ? Comment sont priorisés les travaux ? Les crédits sont-ils répartis en fonction de la disponibilité et de la mobilisation des propriétaires du patrimoine, qu'il s'agisse de personnes privées ou de collectivités territoriales ? Quels moyens sont envisagés pour que puissent jouer à plein les possibilités de gestion des ressources humaines par les responsables de programme ?

La commission des Finances, dans le cadre de la loi de finances pour 2006, avait déposé un amendement tendant à supprimer le compte d'affectation spéciale dédié à la gestion des amendes de police. Cet amendement n'a pas été retenu, mais la Cour des comptes a souligné le caractère pour le moins anormal du compte d'affectation spéciale, ainsi que la complexité du dispositif, une multiplicité de financements transitant par l'AFITT. Une architecture plus simple ne permettrait-elle pas de gagner en efficacité de gestion ? Les services déconcentrés de l'État doivent se sentir pleinement associés aux démarches de performance et de pilotage au quotidien. Les BOP centraux n'interviennent-ils pas à un niveau trop élevé ? La création de BOP zonaux, organisés autour des préfets chargés de la coordination du dossier, n'aurait-elle pas été préférable ? Pourquoi la fongibilité asymétrique ne pourrait-elle jouer pour les routes ? Enfin, nombre de responsables locaux se plaignent de l'inflation des indicateurs, difficiles à renseigner.

**M. Michel Clément** a expliqué que le stock d'impayés n'est pas si massif mais que la crise est réelle en matière d'engagements antérieurs à satisfaire. L'état de ces charges, DRAC par DRAC et action par action, en cours de calcul, devrait atteindre plusieurs centaines de millions d'euros. Le ministère des finances reconnaît avoir abattu plus de 300 millions d'euros sur le budget de la culture depuis 1998, somme dont il convient de déduire 100 millions obtenus par le biais de privatisations. Les DRAC ont engagé des discussions avec les trésoriers payeurs généraux pour pouvoir étaler leur dette et poursuivre leurs chantiers d'équipement culturel. Il est indispensable que le ministère de la culture, sur l'ensemble de ses programmes, améliore la gestion prévisionnelle des crédits de paiement. Le nouvel outil ARPEGE, en cours de réalisation, permettra de suivre au niveau central les engagements pluriannuels de crédits de paiement.

Dans le cadre du programme « *Patrimoines* », 288,3 millions d'euros sont déconcentrés auprès des DRAC, soit de 6 à 12 millions d'euros par direction régionale, ce qui leur confère la masse critique permettant de travailler et d'exercer la fongibilité.

Tous les BOP sont désormais créés. Les DRAC sont chargées de trois BOP principaux, plus le BOP « *Recherche* ». Celui-ci couvre essentiellement les fouilles archéologiques programmées et a été conçu afin de valoriser l'effort de recherche dans tous les ministères, mais ces activités pourraient être rattachées à un autre BOP car, pour les DRAC, il représente des masses très faibles.

**M. Michel Bouvard, Président**, a demandé si le regroupement de ces BOP serait rationnel.

**M. Michel Clément** a répondu par l'affirmative, puis, il a poursuivi ses réponses. Le ministère de la Culture n'a pas signé de contrat de partenariat ; le directeur en avait proposé un pour la Cité de l'architecture et du patrimoine, mais la mission dirigée par Mme Maryvonne de Saint-Pulgent a émis un avis défavorable. Tous les spécialistes du patrimoine préconisent de consacrer des fonds à l'entretien du patrimoine plutôt que de le laisser tomber en ruines, ce qui impose de gros travaux de restauration ultérieurs. Les crédits d'entretien, y compris pour les bâtiments privés et ceux des collectivités territoriales, ont longtemps été pénalisés du fait de leur rattachement au titre III du budget de l'État. Le rapport sur la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration de monuments historiques suggère de porter à 15 % le taux des crédits consacrés à l'entretien, et les DRAC seront incitées à les augmenter.

La plus grande part des effectifs affectés aux établissements sont gérés dans le cadre du programme 3, sur l'action support 3.7. Relèvent en revanche du programme « *Patrimoines* » les effectifs dédiés aux missions spécifiques du patrimoine, notamment le gardiennage de musées. La répartition ne doit-elle pas être effectuée par programme plutôt qu'au niveau de la mission « *Culture* » ? Il s'avère que les programmes n'atteignent pas la masse critique, mais le sujet mérite réflexion et une évolution est probable, dans les années à venir, pour que soit menée une vraie stratégie des ressources humaines.

**M. Michel Bouvard, Président**, s'est inquiété de la capacité de contrôle dont dispose le directeur de l'architecture et du patrimoine sur les dix opérateurs publics, par exemple le château de Versailles ou le musée du Louvre. L'assouplissement de la gestion ne se traduit pas toujours par une plus grande efficacité et, surtout, il tend à un démantèlement progressif du budget de l'État et de sa capacité de contrôle.

**M. Michel Clément** a répondu que cela ne lui pose pas tellement de soucis et qu'il travaille étroitement avec les établissements publics, quoique la tutelle exercée par l'État sur ceux-ci soit généralement inexistante. La Bibliothèque nationale de France est cent fois plus grosse que son service de tutelle, la direction du livre. Certains contrats de performance constituent des outils intéressants mais il importe d'en informer les responsables de programme avant le jour prévu pour la signature. Concrètement, tel n'est pas le cas.

**M. Michel Bouvard, Président**, a recommandé que les ministères aient l'obligation d'associer les responsables de programme à la définition des contrats de performance et de gestion.

**M. Charles de Courson** s'est ému du « saucissonnage » des opérations, consistant à débiter plusieurs opérations sans être en mesure de les mener à terme, ce qui entraîne des surcoûts, par exemple de location d'échafaudages ruineux. La LOLF a-t-elle aidé les services à prendre conscience du problème ?

**M. Michel Bouvard, Président**, a confirmé que des opérations multiples sont décidées par souci d'affichage, pour faire plaisir à tout le monde, sous la pression des élus, avec un nombre excessif de tranches financières, et que des décalages interviennent à la première régulation venue.

**M. Michel Clément** a convenu de la nocivité et du coût de la méthode consistant, pour les monuments historiques comme pour les établissements culturels, à étaler la dépense afin de mener plusieurs chantiers de front. Une gestion prévisionnelle des crédits de paiement plus fine, avec l'établissement d'un tableau prévisionnel, sur plusieurs années, permettrait, à tout le moins, d'éviter les ruptures de chantiers, extrêmement préjudiciables. Néanmoins, lorsqu'une cathédrale est restaurée pendant trois ans, il est impossible de laisser en l'état tous les autres monuments de la région. Il s'agit en réalité de prioriser les chantiers en privilégiant les monuments se trouvant dans la plus grande « difficulté sanitaire », pour employer l'expression technique adéquate.

**M. Charles de Courson** a déploré que son département comprenne 275 monuments classés et que la commission régionale de classement continue d'allonger la liste tous les ans. Quatre ou cinq tranches de travaux sont ouvertes chaque année. Il serait plus judicieux de se concentrer sur une cinquantaine de monuments présentant un grand intérêt.

**M. Michel Clément** a annoncé que des instructions très strictes seraient données, par circulaire, pour lever le pied sur les protections juridiques, très coûteuses. Avec plus de 40 000 monuments, le parc est déjà considérable et il est aujourd'hui beaucoup plus utile de travailler en amont, sur les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

**M. Patrice Parisé** a estimé que la mise en place des nouveaux services routiers, au-delà des apparences, sera assez simple. Avant la départementalisation, chaque DDE gérait un réseau de 3 600 kilomètres de routes départementales et de 300 kilomètres de routes nationales, en moyenne. À l'issue du processus, si l'organisation administrative était restée inchangée, chaque DDE aurait eu 120 kilomètres de route à sa charge, c'est-à-dire trente fois moins, ce qui aurait été un non-sens économique. Le fait que chaque direction interdépartementale gère 1 000 kilomètres permettra de réaliser des économies en matière d'achats. Concrètement, lorsque le siège d'une direction se situera dans le chef-lieu d'une région, le préfet de région sera l'autorité hiérarchique unique, avec un périmètre beaucoup plus large que celui de sa région administrative.

Ce qui relève de la gestion, de l'entretien et de l'ingénierie sera séparé de ce qui relève de la maîtrise d'ouvrage : en lieu et place des cent maîtres d'ouvrage actuels, vingt et un services régionaux seront créés et placés sous l'autorité du préfet de région, ce qui réduira le nombre d'interlocuteurs de la direction générale des routes. Si ces services ne sont pas rattachés aux directions interdépartementales, c'est pour séparer la maîtrise d'ouvrage de la maîtrise d'œuvre, afin de réaliser des projets de qualité tout en maîtrisant les délais et les coûts : ceux qui prépareront les commandes, réaliseront les études et passeront les marchés feront ensuite exécuter les travaux par des équipes resserrées de vingt personnes, responsables du début à la fin de l'opération.

Les indicateurs établis suscitent des réserves compte tenu de la grande inertie due à la durée des opérations, mais ils sont sérieux. Le coût kilométrique a été calculé sur la base d'une section de référence de dix kilomètres, toujours la même, avec un certain volume de terrassement, des ouvrages et des chaussées : il permet par

conséquent de mesurer de façon précise et fiable le prix d'une section de référence de dix kilomètres représentative de la diversité des ouvrages. Tout le monde se plaint de ce que les opérations figurant dans les contrats de plan soient affectées d'un montant initial peu réaliste pour se retrouver quelques années plus tard réévaluées. Il est donc crucial d'afficher un objectif de maîtrise des coûts et de ne pas fausser l'évaluation, afin de mesurer la dérive entre le coût annoncé lors de la DUP et celui constaté lors de la mise en service. Un objectif de dérive des coûts de 15 % a été fixé et il apparaît que le résultat obtenu est plus proche de 12 %.

**M. Charles de Courson** a signalé que, dans le cadre de la LOLF, il avait été envisagé de dissoudre les corps d'inspection générale. La seule conséquence de leur intervention semble être de ralentir leurs collègues. La mise en œuvre de la LOLF relève de la responsabilité des acteurs locaux ; tout ne doit pas remonter au niveau central.

**M. Patrice Parisé** a évoqué le cas d'inspecteurs généraux courageux ayant refusé de délivrer l'autorisation de mise en service d'une route parce qu'ils la jugeaient dangereuse. Il est très difficile de construire un réseau routier national homogène à Lille et à Marseille ; cela requiert le respect d'un corpus de règles qui provoque parfois des longueurs, mais un corps de contrôle est indispensable pour cette raison. La réforme des structures va s'accompagner d'une réforme du système de contrôle, de la création d'une mission d'audit interne et d'une déconcentration des décisions.

**M. Michel Bouvard, Président**, s'est prononcé contre l'inflation de normes changeant sans arrêt, et contre les contrôles tatillons sur place.

**M. Patrice Parisé** est revenu sur l'encombrement, mesuré à partir de deux indicateurs : le linéaire de voies sur lesquelles un usager est gêné pour 20 % de son trajet en ce qui concerne, d'une part, le réseau routier national à deux voies et, d'autre part, certains grands corridors autoroutiers.

**M. Michel Bouvard, Président**, ayant douté que la réponse apportée à un constat de saturation tienne compte de l'approche multimodale, M. Patrice Parisé a indiqué que celle-ci était clairement ignorée et que personne ne détient la solution. Il a, par exemple, été nécessaire d'organiser un large débat public à propos des différents modes de transport dans la vallée du Rhône, débat précédé de plusieurs années d'études, et qui n'a même pas débouché sur des conclusions.

Les indicateurs renseignent sur le niveau de service apporté par la direction générale des routes. Il ne s'agit pas de mesurer un taux de rentabilité mais, lorsqu'un dossier est présenté dans le cadre de la procédure d'utilité publique, de calculer les bénéfices actualisés par euro investi, c'est-à-dire les gains de temps et de sécurité en fonction du coût de l'ouvrage.

La fongibilité asymétrique des crédits est totalement impossible à mettre en œuvre dans le cadre d'un exercice budgétaire, à moins de réformer les règles de la fonction publique. En effet, une enveloppe salariale, calculée au plus juste, est attribuée au ministère de l'Équipement dans son ensemble. Si une tâche est externalisée, la dépense de personnel concernée ne pourra être récupérée puisque les agents restent en fonction. Si un autre directeur trouve une utilité aux personnels libérés, il pourra les employer, à condition de les payer. Sur un exercice annuel, la rigidité est donc totale. Il est seulement possible, sur plusieurs années, pour un type de tâches, de demander la mise à disposition du montant correspondant aux salaires d'agents partant en retraite, en détachement ou en disponibilité.

La RN 88 reste une route nationale et c'est le directeur qui, en la matière, décide, par délégation du ministre. Le partenariat public-privé (PPP) n'a rien à voir avec les transferts ; c'est un mode de financement particulier, la direction générale des routes pouvant choisir d'exercer la maîtrise d'ouvrage soit en direct avec les services, soit par le biais de sociétés concessionnaires, soit au travers d'un contrat de PPP. L'État, à la demande d'élus, a décidé d'examiner s'il était possible de réaliser l'aménagement de la RN 88 en PPP. Le dossier en est à la phase d'évaluation préalable. L'opération est classique : il s'agit d'une route nationale non décentralisée, la compétence de l'État demeure et c'est lui qui décide.

S'agissant des BOP, la direction générale des routes ne cherche pas à faire du dogmatisme mais à être efficace. Quand un préfet de région reçoit de l'argent pour construire des routes, il n'a pas le droit de l'utiliser pour restaurer des églises. Ces crédits n'ont qu'une destination possible et le préfet a un service unique sous ses ordres : le service de maîtrise d'ouvrage. Cela n'empêche toutefois pas un dialogue de gestion, axé sur la performance, entre le responsable de la direction générale des routes et celui de l'unité opérationnelle, pour donner à celui-ci tous les indicateurs requis afin de les décliner localement. La gestion est assurée « juste à

temps », sur les crédits de paiement comme sur les autorisations d'engagement : l'avancement des opérations est surveillé de très près et les crédits sont attribués en fonction de l'avancement des chantiers ; ce travail de pilotage au niveau national est délicat mais très bien rodé.

Ce n'est pas l'AFITT, mais la direction générale des routes, qui est évaluée. Le décret qui l'a créée lui a donné pour tâche d'appliquer les orientations du Gouvernement. Le ministre propose une programmation à l'AFITT, celle-ci l'examine et vote ses budgets en conséquence. Il a été décidé de confier à l'Agence les moyens financiers nécessaires aux contrats de plan État-région. Elle verse donc 600 millions d'euros à la direction générale des routes en début d'année, comme s'ils provenaient du budget de l'État.

**M. Michel Bouvard, Président**, ayant contesté l'intérêt de faire transiter l'argent des amendes de police destiné aux travaux de sécurité routière par le compte d'affectation spéciale et l'AFITT, **M. Patrice Parisé** a souligné que le compte d'affectation spéciale a été créé par décision politique.

\*

\* \*

### **Mercredi 14 juin 2006**

*Présidence de M. Michel Bouvard, Vice-Président,  
puis de M. Pierre Méhaignerie, Président,  
puis de M. Charles de Courson, Secrétaire,  
puis de M. Pierre Méhaignerie, Président.*

La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a poursuivi l'examen des crédits correspondant à la **mission « Ville et Logement »**, sur le rapport de M. François Scellier, Rapporteur spécial des crédits du Logement.

M. François Scellier, Rapporteur spécial, a indiqué que la mission retrace deux politiques publiques qui ont en commun de connaître des crises importantes et de représenter des priorités nationales. La France connaît aujourd'hui une crise du logement. Afin d'y répondre, le Gouvernement a fait des choix clairs, dont dernièrement le projet de loi portant « engagement national pour le logement ». Les objectifs en 2005 du plan de cohésion sociale ont été en grande partie atteints. Plus de 81.000 logements sociaux ont été financés dans le parc public, soit le plus haut niveau atteint depuis 10 ans. 410.000 nouveaux logements ont été mis en chantier en 2005, un chiffre record, inégalé depuis 25 ans. Grâce aux aides de l'ANAH, la production de logements à loyers maîtrisés a été portée de 17.000 en 2003 à près de 28.000 en 2005. Le nombre de prêts à taux zéro émis a progressé de 80.000 en 2004 à plus de 200.000 en 2005.

La consommation des crédits du logement en 2005 s'est élevée à 7,05 milliards d'euros contre 6,53 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale, du fait de la loi de finance rectificative, des reports et des annulations. Sur le chapitre 65-48/10 (construction de logements sociaux), le montant des engagements s'est élevé à 443 millions d'euros et pour les CP les mandatements ont atteint 469 millions d'euros. En matière de financement du logement social donc, la loi de programmation a été scrupuleusement respectée.

Le montant des reports 2004 sur 2005 s'était élevé à 577 millions d'euros en CP, ce qui représentait plus de 10 % des crédits. Il faut regretter ce montant trop élevé, qui fausse la portée du vote du Parlement. Certes, sur le chapitre 46-40/10 (aides à la personne), la consommation de ces aides est sensible à la conjoncture économique, au niveau de revenu des bénéficiaires et à l'état du marché de l'emploi. Compte tenu du ralentissement économique, des crédits supplémentaires s'étaient avérés nécessaires ; ils ont été ordonnancés en 2004 et payés en 2005. La Cour des comptes, dans son rapport de mai 2006 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2005, relève la sous-évaluation de la dotation de ce chapitre, cette année comme les deux années précédentes.

Les reports de 2005 sur 2006 sont évalués à 123 millions d'euros dans le présent projet de loi de règlement. Par rapport aux 1,2 milliard d'euros de CP prévus dans la loi de finances initiale pour 2006 pour le programme « développement et amélioration de l'offre de logement », ces reports représentent donc encore environ 10 % des crédits. L'intégralité des 118 millions d'euros de CP restés gelés sur le chapitre 65-48

« construction et amélioration de l'habitat » ont été reportés sur l'année 2006. Le report de ces crédits a fait l'objet, dans la loi de finances pour 2006, d'une dérogation au principe de limitation des reports à 3 % des crédits initialement ouverts par chapitre. La plus grande partie de ces reports a été affectée au programme de rénovation urbaine. L'essentiel des AP qui sont restées gelées à la fin de l'année 2005 ont été compensées par un recyclage de dotations non utilisées de l'ANAH.

Les crédits de la politique du logement ne sont pas de ceux qui se prêtent le mieux à une analyse en termes d'efficacité et de performance. Ainsi, pour les aides à la personne et à la pierre, il s'agit de dispositifs qui sont proposés sous certaines conditions à nos concitoyens ou aux organismes chargés du logement social. Le ministère vient d'engager un « audit de modernisation » sur la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement.

La Cour des comptes a calculé que les dépenses fiscales sont supérieures aux crédits de la mission, avec 9,8 milliards d'euros, soit 133 % du montant de ces crédits. Les évaluations effectuées dans le projet de loi de finances pour 2006 constituent une indéniable amélioration de l'information sur le coût d'une politique publique. L'évaluation des dépenses fiscales est cependant incomplète : parmi les 22 dispositifs de dépenses fiscales liés au programme « développement et amélioration de l'offre de logement », 8 ne sont pas évalués.

La Cour des comptes note que les deux programmes relatifs au logement ne reflètent que partiellement le financement de la politique du logement, assuré également par d'autres sources que les dépenses budgétaires (régimes sociaux, employeurs...). Or, l'absence de fascicule « jaune » budgétaire ne permet pas une vision globale de ces financements, ce qui contribuerait à éclairer le débat public.

Les indicateurs des deux programmes sur le logement sont opérationnels et la plupart sont renseignés dans le projet de loi de finances pour 2006. La Cour des comptes note que « *ces indicateurs restent toutefois perfectibles* ». Il s'agit d'une démarche progressive dont la mise en œuvre s'étale forcément sur plusieurs années.

L'examen, en mode LOLF, d'un projet de loi de règlement devra permettre de juger de la réalisation effective des objectifs fixés, tels que mesurés au moyen des indicateurs. Les rapports annuels de performance (RAP) ne seront transmis au Parlement que pour l'exécution 2006. Les résultats, en 2005, ne sont pas encore connus pour 3 des 5 indicateurs du programme « aide à l'accès au logement » et pour 6 des 10 indicateurs du programme « développement et amélioration de l'offre de logement ».

S'agissant des aides à la personne, l'indicateur relatif au taux d'effort des ménages en locatif disposant de revenus modestes montre une détérioration entre 2004 et 2005, augmentation qui était d'ailleurs prévue dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2006. La cause n'en est bien sûr pas la baisse des aides, mais l'augmentation des loyers et charges constatés en 2005. Pour aider à résoudre ce problème, et se rapprocher des valeurs cibles, le Gouvernement a fait adopter une nouvelle référence de révision des loyers qui remplace l'indice du coût de la construction.

L'indice mesurant le taux de satisfaction des usagers ayant consulté une association départementale pour l'information sur le logement (ADIL) est de 95,5 % en 2005. Cette valeur est, en apparence, excellente, mais on ne sait comment l'interpréter en l'absence de donnée pour 2004.

S'agissant des aides à la pierre, l'indicateur mesurant le pourcentage des demandeurs de logements sociaux dont l'ancienneté de la demande est supérieure à 1,5 fois l'ancienneté moyenne, les valeurs réalisées en 2005 sont toutes inférieures aux prévisions 2005 et 2006. Elles sont inférieures aux valeurs cibles dans les zones moyennement tendues et détendues, mais restent supérieures à ces valeurs cibles dans les zones tendues. C'est sur les zones tendues que devra donc porter l'effort du Gouvernement.

L'indicateur mesurant le pourcentage de logements locatifs sociaux financés ou agréés (PLUS, PLA-I, PLS) présente des valeurs réalisées supérieures aux prévisions 2005 dans les zones moyennement tendues et détendues, mais qui restent inférieures dans les zones tendues. Un effort reste donc également à faire dans les zones tendues. Au niveau national, les objectifs de production des bailleurs sociaux, fixés par la loi de cohésion sociale, ont été atteints à 96 %. Dans les régions Ile-de-France et PACA, où se situent principalement les zones tendues, le pourcentage est inférieur, en raison du manque de foncier disponible. De nombreuses mesures ont été prises pour améliorer cette situation. Le projet de loi portant « engagement national pour le logement » prévoit ainsi de simplifier les procédures d'urbanisme et de lutter contre la rétention foncière. En outre, des prêts de la Caisse des dépôts ont été créés pour financer des terrains en vue de la production de logements

sociaux. Enfin, la création d'établissements publics fonciers contribue à la mise à disposition de foncier à prix maîtrisé.

L'indicateur mesurant le pourcentage de logements privés à loyer maîtrisé aidés par l'ANAH par rapport au nombre total de logements locatifs aidés par l'Agence présente des valeurs réalisées en 2005 largement supérieures aux valeurs prévues et réalisées en 2004.

L'indicateur mesurant le pourcentage de logements locatifs sociaux financés dans les communes ayant moins de 20 % de logements locatifs sociaux par rapport à leur objectif annuel moyen présente des valeurs réalisées partout supérieures aux valeurs prévues. Les réalisations sont d'autant meilleures que le taux se rapproche du seuil de 20 %. Ainsi pour les communes ayant entre 15 % et 20 % de logements locatifs sociaux, les réalisations ont représenté ... 452 % des objectifs ! Par contre les réalisations dans les communes ayant entre 0 % et 5 % de logements locatifs sociaux sont très légèrement inférieures aux prévisions 2006. C'est là que devra donc porter l'effort le plus important. Il faut cependant veiller à faire preuve de pragmatisme dans les communes où les coûts du foncier sont trop élevés ; une démarche plus contractuelle est alors préférable. Ainsi, à Auvers sur Oise, une opération a été chiffrée à 120 % du coût du foncier... Ce système est donc parfois paradoxal, en dépit de la bonne volonté des maires.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a souligné le décalage existant entre les résultats tangibles de la politique du logement menée sur le terrain et la difficulté d'en rendre compte à un niveau agrégé. Cela est dû à la complexité des mécanismes mis en œuvre et à leurs changements permanents. Il en résulte une incompréhension pour tous les acteurs. À ce titre, les indicateurs budgétaires retenus ne semblent pas pertinents pour mesurer la réalité de la performance de la politique menée. Qui peut dire aujourd'hui comment est réparti le 1 % logement ? Il est donc nécessaire que, pour le prochain budget, une batterie d'indicateurs de performance indiscutables soit retenue.

Plus généralement, il faut disposer d'outils solides permettant d'apprécier l'efficacité de la politique menée sur tel ou tel secteur. D'autres pays, comme la Suède, ont déjà engagé de telles démarches de mesure de la performance, qui prennent nécessairement du temps. La présentation de ce rapport spécial permet d'initier un processus qui doit aboutir à une discussion en séance publique de la politique du logement à partir d'éléments tangibles, concrets et compréhensibles.

**M. Charles de Courson** a indiqué que les dépenses fiscales devraient toutes être rattachées aux budgets correspondants, avec des indicateurs adéquats. Sur les 420 mesures fiscales dérogatoires existantes, le ministère des Finances envisage d'en choisir 20 pour les doter de tels indicateurs. Il serait souhaitable que celles concernant le logement, qui représentent des montants conséquents, soient retenues à cette occasion.

**M. Didier Migaud** a indiqué qu'il ne partage pas l'appréciation positive portée par le Rapporteur spécial quant à la politique du logement.

**M. Jean-Pierre Brard** a estimé que la publication de ces rapports spéciaux sur la loi de règlement est le début d'un processus actif de dialogue avec les ministères permettant d'évaluer réellement les politiques publiques menées. Il est donc indispensable que le Parlement réclame des informations suffisamment pertinentes.

**M. Jean-Pierre Gorges** a estimé que l'article 55 de la loi SRU est contreproductif car un stock de 25 % de logements sociaux a déjà été atteint au niveau national, alors que le dispositif en cause ne fixe comme objectif pour toutes les communes qu'un seuil de 20 %. À partir du moment où la compétence en matière de logement est transférée aux communautés d'agglomération, celles-ci déterminent le nombre de logements à construire sur leur territoire ainsi que leurs caractéristiques propres. Les communes peuvent donc facilement se soustraire à l'objectif, et les pénalités qu'elles doivent verser à ce titre sont souvent récupérées par la communauté sous forme de fonds de concours. Il serait donc plus rationnel de prévoir un objectif de 25 % au niveau des communautés d'agglomération, si l'on veut faire plus de logements sociaux. Cela permettrait d'éviter les situations de blocage actuelles, en répartissant mieux les constructions nouvelles sur un espace territorial plus large.

**M. Nicolas Perruchot** a souligné les problèmes qui se posent en matière de rénovation urbaine. Chaque conseil général est sollicité pour intervenir à ce titre sans pour autant en avoir la compétence. Il y a aussi un manque de cohérence entre ministères pour traiter des questions correspondantes, par exemple si une pharmacie, relevant du ministère de la Santé, se situe dans un centre commercial qui doit être détruit et

réhabilité dans le cadre de la politique de la ville, toute l'opération est bloquée. Ce problème ne se pose plus en matière d'aides, grâce à l'ANRU, laquelle joue bien son rôle de guichet unique. De même, l'attribution de DSU supplémentaire par la loi de cohésion sociale ne permet pas de couvrir plus de la moitié des coûts des programmes engagés. Enfin, on attend toujours les 100 millions d'euros annoncés au titre du volet humain et du soutien aux associations pour la rénovation urbaine.

**M. Augustin Bonrepaux** a confirmé les nombreuses demandes de participation adressées aux conseils généraux, y compris par l'État *via* les préfets, en dehors de leur domaine de compétences. Cela se traduit par des problèmes de financement, par exemple pour les routes, le RMI ou les contrats d'avenir.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a estimé que le débat en séance avec le Gouvernement sur la politique du logement doit permettre d'obtenir des réponses claires à un certain nombre de questions :

- Quelle est la part des dépenses publiques et des dépenses fiscales ?
- Comment ont évolué les dépenses de l'ANAH ?
- Comment est réparti le 1 % logement ?
- Quelles sont les autres ressources financières qui contribuent à la politique du logement ?
- A-t-on accru le nombre de logements sociaux ?
- Comment ont évolué les moyens financiers des locataires ?
- A-t-on accru l'accession sociale à la propriété ? Par quelles méthodes ? Quel en est le résultat par région ?
- Combien a-t-on vendu de HLM ? Où les a-t-on vendus ? A-t-on récompensé ceux qui les ont vendus ?
- Quel est le taux de rotation dans les logements sociaux ?
- Est-ce que, par solidarité, on ne devrait pas revenir à un loyer HLM plus élevé pour ceux des locataires qui ont un revenu élevé ?
- Comment sera répartie la nouvelle enveloppe des super PLUS, sachant qu'il y a 45 000 bénéficiaires potentiels sur les 90.000 bénéficiaires du PTZ, et sachant que le niveau du plafond est particulièrement élevé (45.000 euros au lieu de 75.000 euros) ?
- Combien de collectivités territoriales vont apporter leur contribution pour l'accession très sociale que constitue le double PTZ ?
- Quelle est la part de la DSU supplémentaire accordée aux communes, utilisée pour rénover les quartiers sensibles ?

Les bons résultats obtenus doivent être mieux mis en valeur grâce à un travail approfondi avec le Gouvernement sur les indicateurs. Les trop nombreux sigles existant en matière de politique de logement empêchent d'avoir une compréhension claire et suscitent toute forme de démagogie.

**M. François Scellier, Rapporteur spécial**, a estimé, s'agissant de l'article 55 de la loi SRU, qu'il fallait appréhender la question en termes de flux plutôt que de stock avec des seuils arbitraires. Ainsi, certaines communes qui ont dépassé le seuil légal continuent de construire des logements sociaux ; pour autant, des efforts restent encore à faire, sans présupposés idéologiques. Les grandes collectivités locales sont effectivement appelées à intervenir hors de leurs domaines de compétence, ce qui oblige à faire des arbitrages par rapport à différents objectifs : il faut aussi intervenir sur certains quartiers ne bénéficiant pas d'aides de l'ANRU pour éviter qu'ils ne deviennent des quartiers difficiles. Enfin, il est assez difficile d'obtenir tous les éléments d'information pertinents en matière de politique du logement, compte tenu de la complexité de la matière. Les indicateurs proposés doivent donc être affinés.

La Commission a ensuite *autorisé* la publication du rapport spécial.

\*

\*\*

La Commission a ensuite procédé à l'examen des crédits correspondant à la mission « **Administration générale et territoriale** »

**M. Jean-Pierre Gorges, Rapporteur spécial**, a indiqué que la mission « *Administration générale et territoriale de l'État* », qui regroupe aujourd'hui 2,2 milliards d'euros de crédits de paiement (soit 0,83 % du budget de l'État), revêt une importance particulière : elle couvre 16 % des crédits du ministère de l'Intérieur, finance ses fonctions « support », au travers de son troisième programme, relatif à la conduite et au pilotage des politiques de l'intérieur, ainsi que la gestion de l'ensemble du réseau des préfetures dans le cadre de son premier programme « *administration territoriale* » et comporte les crédits concernant la vie politique, culturelle et associative, finançant notamment les partis politiques et les campagnes électorales.

L'année 2005 a été une période de transition pour l'ensemble du budget de l'État. Cette phase transitoire s'est particulièrement fait sentir s'agissant de cette mission. En effet, contrairement à d'autres missions qui reprennent le périmètre des anciennes sections budgétaires, celle-ci est quasiment une création *ex nihilo*, ce qui pose des problèmes de transposition budgétaire et comptable entre l'ancienne et la nouvelle présentation.

Pour avoir le maximum d'éléments en vue d'apprécier comment s'est passée cette transition et la capacité du ministère à s'orienter vers la performance, le Rapporteur spécial a interrogé le Ministre sous la forme d'un questionnaire. Il convient de relever la parfaite réactivité des services, qui ont globalement répondu dans les délais – en l'occurrence très courts – et le plus souvent de manière précise. Il ressort de l'examen des comptes et des réponses apportées trois constats principaux : le budget de 2005 a, dans l'ensemble, été exécuté conformément à la LFI ; il s'est par ailleurs progressivement orienté vers la recherche de la performance ; la gestion est corollairement devenue plus efficiente, en phase avec les grands chantiers de modernisation de l'État.

Il est deux manières d'apprécier l'exécution budgétaire en 2005 : selon le mode classique de l'ordonnance organique de 1959 ou selon celui de la LOLF, dans lequel elle a été préfigurée. Il résulte de l'ensemble des principaux mouvements de crédits présentés selon les règles de l'ordonnance de 1959 que les crédits disponibles se sont élevés à 1.920,9 millions d'euros de crédits de paiement, soit 83,9 % des crédits ouverts en LFI. Mais cet écart (368,6 millions d'euros) est largement imputable au transfert des crédits de pension (532,8 millions d'euros). Si l'on fait abstraction de ce dernier, les crédits ont été au contraire abondés de 164,2 millions d'euros (soit un accroissement de 7,1 %), liés principalement au montant des reports (106,8 millions d'euros) et de l'avance par décret (85,8 millions d'euros). Quant aux gels et dégels de crédits, ils sont d'un montant relativement limité (à peine 1,3 % des crédits pour les gels) et se compensent (29,5 millions d'euros de gels et 27,8 millions d'euros de dégels).

Les crédits dépensés s'élèvent, pour leur part, à 1.947,4 millions d'euros, soit 26,5 millions d'euros de plus que les crédits disponibles et un taux de consommation de 101,4 %. Cela est principalement lié aux dépenses du chapitre évaluatif 37-91 « Frais de contentieux et réparations civiles », dont l'exécution est de 136,3 millions d'euros contre 81,8 millions d'euros votés. En effet, hors ce chapitre, le taux de consommation s'établit à 98,5%. La sous-évaluation des dépenses de ce chapitre constitue donc l'un des principaux problèmes de l'exécution 2005, qui s'avère pour l'essentiel globalement conforme à la loi de finances initiale.

La transposition en mode LOLF permet de faire ressortir l'importance respective des trois programmes de la mission en exécution : « *Administration territoriale* », 1.205,2 millions d'euros, soit 61,9 % des crédits ; « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* », 444,5 millions d'euros, soit 22,8 % du budget ; « *Vie politique, culturelle et associative* », 297,7 millions d'euros, soit 15,3 % du budget. Sans surprise, on observe une forte diminution de crédits de paiement sur le premier programme, entre ceux inscrits en LFI et ceux dépensés (1.618,8 millions contre 1.205,2 millions d'euros), en raison du transfert des crédits de pensions. Il en est également ainsi pour le troisième programme (496,9 millions contre 444,4 millions d'euros), pour la même raison, mais dans une proportion moindre, liée à la sous-évaluation des frais de contentieux. Le deuxième programme présente au contraire un net accroissement entre les crédits votés (173,7 millions d'euros) et les dépenses effectives (297,7 millions d'euros), soit + 124 millions d'euros, tenant essentiellement aux ouvertures de crédits par décret d'avance et aux reports, prévus pour le financement des élections de 2004 et le référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe de 2005. Si les taux de consommation des crédits de paiement des premier et deuxième programmes s'élèvent respectivement à 99,9 % et 98,6 %, celui du troisième atteint 107,7 %, toujours en raison de la sous-évaluation des frais de contentieux.

Ces données prendront tout leur sens par comparaison avec l'exécution budgétaire de cette année. L'évolution par rapport à 2004 n'a pu être établie pour des raisons méthodologiques, aucun système d'information ne permettant d'opérer une répartition fiable des crédits entre programmes pour 2004, ce d'autant

plus que l'extension de l'expérimentation de globalisation des crédits des préfectures invaliderait toutes les clés de conversion relatives aux chapitres concernés.

S'agissant du volet « performance », alors que l'avant-PAP ne comportait pas d'objectifs et d'indicateurs chiffrés, un chiffrage a été intégré, non seulement dans le PAP pour 2006, mais aussi parfois pour l'exécution du budget de 2005. En outre, l'évolution des indicateurs témoigne de plusieurs améliorations dans chacun des trois programmes. Concernant le programme « *Administration territoriale* », la globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération des préfectures, initiée depuis 2000, s'est accompagnée de la mise en place d'un contrôle de gestion, contrepartie de la liberté de gestion nouvelle donnée aux responsables. Elle a donné lieu à la fixation d'objectifs nationaux dès 2003, qui a accéléré l'adhésion des préfectures à la culture de performance. Au vu des résultats connus de 2005, les objectifs ont globalement été atteints, mais sept indicateurs sur douze restent encore à renseigner. Pour ce qui est du programme « *Vie politique, culturelle et associative* », le suivi des indicateurs – qui sont proportionnellement mieux renseignés (trois sur cinq) – révèle deux améliorations : le raccourcissement du délai d'envoi du décret de répartition de l'aide publique aux partis politiques et la baisse du coût des élections par électeur inscrit. Le programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » présente aussi un nombre encore trop important d'indicateurs non renseignés, mais atteste de certains bons résultats, s'agissant notamment des objectifs « *Offrir aux utilisateurs du ministère la qualité de prestations dont ils ont besoin en matière de systèmes d'information et de communication* » et « *Améliorer l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emplois en recherchant la meilleure adéquation profil / poste* ». Dans l'ensemble, les efforts du ministère pour intégrer la culture de la performance issue de la LOLF sont satisfaisants. Mais ils devront être poursuivis pour assurer une pleine mise en œuvre de celle-ci. Les informations relatives aux indicateurs devront être enrichies et comporter des valeurs-cibles pluriannuelles.

L'efficacité de la gestion a été améliorée, en raison de la globalisation des crédits des préfectures qui, en permettant aux préfets d'optimiser la dépense, a préfiguré la fongibilité permise par la LOLF. La globalisation des crédits a eu trois effets : une transformation progressive de la structure d'emplois des préfectures, au profit des emplois de catégorie A et B ; des marges de manœuvre sur les rémunérations, en raison principalement d'une vacance d'emplois et de redéploiements en fonction des priorités locales ; des prestations des préfectures significativement améliorées en 2005 (délais plus courts pour la délivrance des titres, réduction des coûts, hausse de la productivité).

Les résultats de la LOLF sont visibles s'agissant des premier et troisième programmes, mais structurellement limités pour le deuxième, qui correspond à un secteur offrant peu de marges de manœuvre. Concernant le premier programme, l'optimisation de l'emploi des crédits s'est exprimée en 2005 à travers une fongibilité accrue entre les crédits de personnel et de fonctionnement. Les montants transférés en gestion au niveau local par les préfectures au titre de la fongibilité se sont élevés à 0,35 million d'euros des crédits de fonctionnement vers les crédits de personnel et 12,2 millions d'euros des crédits de personnel vers le fonctionnement. Avec la fongibilité, une approche plus stratégique s'est mise en place dans les préfectures, impliquant la refonte des organigrammes avec la création d'une direction unique des « moyens et de la logistique » regroupant les fonctions budgétaires et celles des ressources humaines. Une méthode de comparaison de l'activité de chacune des préfectures a été instaurée, fondée sur deux outils économétriques – ARCADE pour les personnels et ESTIDOT pour la dotation de fonctionnement – qui permettent de tendre vers une optimisation géographique des ressources du programme. S'agissant du deuxième programme, le seul axe d'amélioration sur lequel le ministère travaille est celui de l'optimisation de l'organisation matérielle des élections. Enfin, le troisième programme est principalement marqué par une action de rationalisation des achats engagée en 2005. Quatre pôles se répartissent désormais l'essentiel des achats des services centraux et déconcentrés : la direction des systèmes d'information et de communication pour la téléphonie et l'informatique ; la direction de la défense et de la sécurité civiles pour les moyens aériens ; la direction de l'administration de la police nationale pour l'ensemble des équipements spécifiques à la police, les véhicules et le carburant, et la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières pour le mobilier, le matériel de bureau et la reprographie.

Les réformes entreprises par le ministère devraient conduire, à terme, à réaliser des économies structurelles. La création du secrétariat général en janvier 2004 a déjà permis de regrouper des services et de réaliser des économies de structures. Des expérimentations permettront sans doute d'aller plus loin. L'année 2005 a vu la formalisation d'un plan pluriannuel de gestion prévisionnelle des ressources humaines, articulé autour d'un vaste mouvement de requalification des personnels et de réformes statutaires constituées,

notamment, par la fusion des corps administratifs. L'optimisation des conditions d'achat repose sur une mise en concurrence des fournisseurs ou des prestataires de service. Le nouveau marché de téléphonie fixe, passé en 2003, avait déjà permis de réaliser une économie de 20 % sur la facture annuelle du ministère. Le développement de la téléphonie sur Internet devrait notamment permettre d'aller plus loin dans la réduction de ce poste de dépense. Le développement des systèmes d'information devrait se traduire par des économies substantielles. Les gains potentiels nets de ces mesures restent cependant à chiffrer avec précision. L'évolution des process, qui est le corollaire des actions entreprises en matière d'économies structurelles, notamment les simplifications découlant de la réduction du nombre de corps, devrait se traduire par un allègement de la gestion quotidienne et la réduction du nombre d'instances paritaires. La dématérialisation de certains actes de gestion, telle que la gestion des frais de mission au sein du ministère constitue également une piste de rationalisation de l'emploi des crédits.

En conclusion, cette mission offre une bonne illustration de l'assimilation de la culture de la performance par les services administratifs, même si l'effort devra naturellement être poursuivi et étendu.

**Le Président Pierre Méhaignerie** s'est inquiété de ce que le nombre élevé des indicateurs ne conduise à une « bureaucratization » de ceux-ci, voire à un « gosplan » à l'échelon local. Par ailleurs, certaines données sont surprenantes : ainsi, il est inscrit que le délai maximal d'obtention d'un passeport ne devait pas dépasser neuf jours en 2005, alors même que la perception que peuvent en avoir les usagers est sensiblement différente.

**M. Jean-Pierre Brard** a estimé ce délai moyen à sept semaines.

**M. Jean-Pierre Gorges, Rapporteur spécial**, a rappelé que si le nombre d'indicateurs pouvait sembler important, le ministère a l'intention d'en faire évoluer la grille dans le temps. S'agissant des données fournies par le ministère, elles font l'objet d'un audit permanent.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a précisé que le délai moyen d'obtention d'un passeport constaté en 2005 n'était que de sept jours selon les indicateurs.

**M. Didier Migaud** a estimé que ce chiffre peut être le bon, dès lors que la dégradation de la qualité du service n'est apparue qu'en 2006. Il y a un décalage entre le chiffre indiqué et la perception que peuvent en avoir les usagers.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a précisé qu'une obtention en urgence d'un passeport pouvait parfois prendre entre trois semaines et un mois.

**M. Jean-Pierre Brard** a souligné que de nombreux Français avaient dû se résoudre à ne pas partir à l'étranger, faute de passeport.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que cette situation était due aux syndicats de l'Imprimerie nationale, qui ont saisi le Conseil d'État en référé. En effet, la société Oberthur pouvait fournir la prestation pour un coût inférieur de 22 %. En outre, le Conseil d'État a conforté le monopole de l'Imprimerie nationale sur l'émission des passeports, puisqu'il a considéré que les données informatiques rentraient dans le champ de ce monopole, contrairement aux recommandations de la Commission européenne.

**M. Marc Le Fur** a rappelé que l'activité d'imprimerie proprement dite est aujourd'hui marginale dans la fabrication des passeports. L'anticipation de la mise en œuvre de la LOLF par les préfetures est notamment liée à leur expérience en matière de budgets globalisés. Pour autant, tous les services de l'État ne sont pas encore intégrés dans les préfetures. C'est notamment le cas des directions départementales de la Jeunesse et des sports, qui comportent parfois moins de dix personnes, ou des directions départementales des affaires sanitaires et sociales. Il convient d'intégrer ces services dans un ensemble cohérent. Il est vrai qu'une telle réforme se heurterait au corporatisme des ministères, qui pourraient avoir le sentiment de perdre leur expression locale.

Après avoir admis que la cohérence de l'action territoriale de l'État pouvait être améliorée, **M. Didier Migaud** a souhaité que la Commission examine la mise en œuvre du code des marchés publics. En effet, malgré ses multiples réformes, il ne fonctionne toujours pas de manière efficiente : les délais sont longs et les économies ne sont pas toujours au rendez-vous. Dans les autres pays de l'Union européenne, pourtant soumis aux mêmes règles communautaires, on n'observe pas les mêmes rigidités.

**M. Thierry Carcenac** a souligné qu'au moins trois types de « carte d'identité » existent : la carte nationale d'identité, la carte Vitale et la carte fiscale, quand elle sera mise en place. Les moyens informatiques mis en

œuvre sont extrêmement sophistiqués, alors qu'aucune mesure de simplification et d'harmonisation n'est recherchée.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a rappelé la position de la CNIL sur la question de l'identifiant unique, qu'il a estimé relever d'une logique dogmatique.

**M. Marc Le Fur** a rappelé que les pays du nord de l'Europe ont adopté un identifiant unique sans nuire aux libertés individuelles.

**M. Jean-Pierre Gorges, Rapporteur spécial**, a formé le vœu que chaque Français dispose d'une adresse électronique normalisée.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a souhaité que MM. Thierry Carcenac et Jean-Pierre Gorges réfléchissent à la simplification des identifiants utilisés dans les relations entre l'administration et les citoyens.

**M. Richard Mallié** a rappelé qu'une harmonisation entre la carte Vitale et la carte nationale d'identité ne concernerait, en toute hypothèse, que les Français, alors même que les résidents étrangers disposent d'une carte Vitale.

**M. Jean-Pierre Gorges, Rapporteur spécial**, a également convenu que l'organisation territoriale des services de l'État pouvait être améliorée et qu'une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur ce sujet aurait été particulièrement utile.

La Commission a ensuite *autorisé* la publication du rapport spécial.

\*

\* \*

**Mardi 13 juin 2006**

*Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président.*

**La Commission a procédé à l'audition MM. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement, sur le débat d'orientation budgétaire.**

**Le Président Pierre Méhaignerie** a demandé aux ministres de remettre les lettres plafonds à la Commission, afin que celle-ci puisse travailler le plus en amont possible.

**M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, a indiqué que le débat d'orientation budgétaire (DOB) s'intégrait dans la stratégie de désendettement annoncée lors de la conférence budgétaire de janvier par le Premier ministre, dans la continuité des conclusions du rapport de M. Michel Pébereau sur la dette de la France. Le budget 2007 constitue la première étape d'un plan de désendettement significatif pour revenir au déficit zéro. En 2007, la dépense de l'État progressera de 1 % de moins que l'inflation, soit une progression « zéro volume » moins 1 %, ce qui ne s'était pas vu depuis plus d'une vingtaine d'années. À ce DOB est par ailleurs associé pour la première fois un débat d'orientation sur le budget de la sécurité sociale.

Avec 0,54 % au premier trimestre, la croissance est solidement installée entre 2 et 2,5 %, hypothèse retenue pour le budget 2006. La consommation des ménages, premier moteur de l'activité, a très vigoureusement progressé au premier trimestre ; l'exportation, deuxième moteur de l'activité, poursuit son net redressement depuis l'été 2005.

L'inflation est toujours très contenue, à 1,7 % en avril sur un an, malgré la hausse du pétrole, et, dans la zone euro, elle reste maîtrisée à 2 %, voire un peu moins. Il n'y a donc pas de risque d'inflation.

Les marchés ont plutôt bien réagi à l'annonce de l'augmentation des taux d'intérêt américains, qu'ils avaient anticipée, et l'euro s'est même légèrement déprécié par rapport au dollar. La tendance est donc à une évolution modérée des taux, comme le préconise le gouvernement français. L'Allemagne, partenaire commercial principal de la France, sort d'une période difficile.

L'amélioration de la situation sur le marché de l'emploi se poursuit, avec un taux de chômage de 9,3 %, qui devrait passer au-dessous de 9 % courant 2006 et à 8,7 % d'ici un an. De nombreux emplois sont créés dans le secteur marchand, avant même la prise en compte des effets du contrat nouvelle embauche (CNE). L'ensemble des prévisionnistes a rejoint la fourchette de prévision de croissance du Gouvernement : 2 % pour le Fonds monétaire international (FMI), 2,1 % pour l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La croissance, en 2007, devrait suivre le même rythme de 2 à 2,5 %, la plupart des conjoncturistes le confirment, même si cela reste insuffisant pour la France, dont l'objectif devrait excéder 3 %. Pour gagner ce combat, le Gouvernement accroît ses efforts en faveur de la recherche, modifie progressivement le modèle industriel et investit dans l'innovation, et cette volonté d'atteindre les objectifs de Lisbonne commence à porter ses fruits.

Le Gouvernement, pour la première fois depuis longtemps, a tenu l'objectif de 3 %, avec un déficit limité à 2,88 %. Parmi les grands pays européens en déficit excessif en 2003, seule la France est repassée sous la barre des 3 %, ce qui lui a valu un satisfecit du commissaire Joaquín Almunia pour sa gestion des finances publiques. Pour 2006, l'objectif, en matière de déficit, est de 2,8 %.

Le Gouvernement a aussi pris l'engagement de réduire l'endettement de la France d'au moins deux points de produit intérieur brut (PIB) dès 2006. Cela passe par une meilleure maîtrise des finances publiques, mais aussi par une gestion plus dynamique, au niveau étatique, de l'endettement public dans son ensemble : de nouveaux instruments financiers ont été créés afin d'éviter l'endettement « de confort » ; les organismes contribuant à la dette ont été placés sous contrôle étroit ; chacun est désormais pourvu d'une feuille de route. Sur les 2 % de baisse de la dette visés, un bon tiers du chemin a déjà été parcouru. L'exécution du budget 2006 est plutôt en avance, notamment en ce qui concerne les recettes.

Le Gouvernement s'est engagé à revenir, dès 2007, en deçà du déficit stabilisant, soit 2,5 %. Après quatre années de « zéro volume », le budget 2007 a été construit sur la base de moins 1 % en volume, et le « zéro valeur » a été appliqué en ce qui concerne Bercy. La baisse de dépenses contenue dans le projet de loi de finances permettra de financer la réforme fiscale votée dans la loi de finances pour 2006. Au terme d'une vague d'audit sans précédent, dont les résultats sont disponibles sur Internet, sur les 74 000 départs en retraite de 2007, 15 000 postes ne seront pas remplacés, dont 3 000 à Bercy, où des gains de compétitivité massifs ont été enregistrés, notamment grâce aux nouvelles technologies de l'information.

Sur la base d'un scénario de croissance à 2,25 %, avec moins 1 % en volume pour l'État, plus 1 % en volume pour les dépenses sociales et zéro volume pour les collectivités territoriales, le déficit des finances publiques serait nul et l'endettement serait ramené à 57 ou 58 % du PIB en 2010, ce qui constitue donc un objectif soutenable.

**M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement,** a souligné le caractère novateur de ce budget à trois titres :

- il suit une feuille de route : le désendettement, qui suppose une réduction du déficit et de la dépense publique, de manière non traumatisante pour le service public ;
- la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est en vigueur ;
- le ministère du budget et le ministère de la réforme de l'État sont groupés, ce qui permet d'accompagner les ministres dans leur tâche : jamais les lettres plafonds n'ont été envoyées aussi tôt, jamais le DOB n'avait été aussi étayé.

Pour la première fois, la dépense publique baissera en volume. Les effectifs de fonctionnaires diminueront de 15 000, et cela ne se traduira aucunement par une baisse de la qualité des services publics rendus aux Français.

Les grandes priorités tracées par les lois de programmation sont financées : sécurité, justice, défense nationale, aide au développement. Les engagements pour l'avenir sont assumés : enseignement supérieur et recherche, infrastructures. Il est cependant possible de comprimer la dépense publique en analysant systématiquement les politiques publiques à travers une politique d'audits et de contrats de modernisation. Les cent audits réalisés à l'été, portant sur un montant de 100 milliards d'euros parmi les 266 milliards du budget de l'État, fondent très concrètement les propositions du Gouvernement. Parallèlement, deux chantiers transversaux ont été ouverts, sur les achats publics et la politique immobilière. Le Gouvernement s'est inspiré d'exemples étrangers puisés au Canada, en Grande-Bretagne ou à Singapour. Quant aux contrats de performance, pour les

ministres, ils consistent à prendre des engagements concrets de réduction des effectifs en échange d'une modernisation du service public. Dans le même esprit, toutes les directions de Bercy ont signé un contrat d'objectifs et de moyens.

Aucun passe-droit n'a été accordé, tous ont accompli des efforts ; il n'y a ni gagnants, ni perdants. L'objectif est que les baisses d'effectifs ne se traduisent pas par un repli de la qualité des services publics. Contrairement à ce qu'affirmait un syndicaliste à la radio, le personnel de nettoyage des écoles, par exemple, n'est pas concerné. Les ambiguïtés habituelles sont levées dans la mesure où chacune des décisions est documentée. Dans l'éducation nationale, deux référentiels ont été suivis : les conclusions des rapports d'audit et la démographie.

La méthode suivie marque un changement d'époque, grâce à la LOLF et aux rapprochements entre les ministères du budget et de la fonction publique. Toutes les techniques modernes de communication permettant de réaliser des gains de productivité ont été mobilisées, à commencer par Internet et le jeu virtuel permettant à chacun de devenir ministre du budget. En tout cas, les Français sont très demandeurs de telles mesures.

**M. Gilles Carrez**, Rapporteur général, a estimé que ces orientations budgétaires, présentées pour la première fois dans une perspective pluriannuelle, sont bonnes : après quatre exercices respectant le zéro volume, un cran supérieur est franchi en 2007 avec moins 1 % en volume.

Côté recettes, la loi de finances 2007 est bouclée. Les deux grandes réformes de l'impôt sur le revenu et de la taxe professionnelle, ainsi que diverses mesures comme celles contenues dans la loi « Dutreil », représentent une baisse d'impôts de quelque 6 milliards d'euros. Une croissance de 2 à 2,25 % rapportera 10 à 12 milliards d'euros de recettes fiscales, dont il faudra déduire les prélèvements sur recettes opérés au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, et les baisses d'impôt, soit un solde de 2,5 milliards d'euros.

Par ailleurs, il est souhaitable que la dépense fiscale soit le propre des lois de finances, la dispersion des dispositifs conduisant à des incohérences.

La stratégie de la majorité consiste à émettre des hypothèses prudentes, à bloquer la dépense et à affecter les surplus de recettes à la baisse des déficits. Mais à quel horizon le Gouvernement escompte-t-il arriver à un déficit stabilisé, qui se situe autour de 35 milliards d'euros ?

Le changement de culture est évident : l'application de la LOLF et l'amélioration sensible des systèmes comptables, combinées avec la démarche d'audit, permettent de justifier un objectif de dépenses qui, en d'autres temps, aurait paru hors d'atteinte. Et il s'agit, certes, de supprimer 19 000 emplois, mais aussi d'en créer 4 000 par ailleurs, soit un solde de 15 000. Il n'en reste pas moins que, sur des sujets comme le fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA), les opérations militaires extérieures (OPEX), les frais de justice, les prélèvements sur recettes ou les dépenses fiscales, l'incohérence budgétaire demeure forte.

La majorité est soucieuse d'accompagner la consolidation de comptes de la Nation ainsi que le renforcement, la clarification et la stabilisation des règles comptables. Elle souhaite ne pas laisser à ses successeurs, quels qu'ils soient, la situation qu'elle avait trouvée en 2002 : il avait alors fallu élaborer en toute hâte une loi de finances rectificative pour tenir compte de 2,5 milliards d'euros de dépenses sous-estimées. Mais la Commission n'est pas inquiète, car la maîtrise de la dépense publique est effective et non artificielle, dans la mesure où elle s'appuie sur quatre années d'exécution et sur un travail d'audit extrêmement précis.

**M. Didier Migaud** a souligné le contraste entre la présente audition et celle du premier Président de la Cour des comptes, entendu le matin même. Les deux ministres font preuve de leur habituel talent pour faire prendre les vessies pour des lanternes. La réalité n'est pas conforme à ce qu'ils décrivent, loin s'en faut. Il suffit par exemple de lire les têtes de chapitre du rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives de finances publiques : « une situation de déficit excessive depuis 2002 », « un endettement en augmentation rapide », « un déficit public toujours parmi les plus élevés de la zone euro et de l'Union européenne », « un déficit structurel persistant », « une dette publique excessive exposée à une hausse des taux d'intérêt », « l'inadéquation persistante des hypothèses de croissance », « le dépassement constant des objectifs de dépenses », etc. Quelle que soit la majorité issue des urnes, il sera nécessaire d'adopter un collectif budgétaire, tant le projet de budget pour 2007 s'éloignera de la réalité.

La LOLF a des conséquences positives sur l'appréciation de la réalité, même si la lecture faite du rapport Pébereau par le ministre de l'économie est particulièrement orientée. Il est paradoxal que le Gouvernement s'engage à désendetter le pays après avoir accru la dette de près de dix points de PIB. Pourquoi les comptes

publics restent-ils aussi dégradés après quatre ans d'une politique prétendument merveilleuse ? Comment le Gouvernement a-t-il pu creuser la dette de près de dix points de PIB avant de se rendre compte qu'il convenait de faire marche arrière ? Comment le Gouvernement définit-il donc la sincérité budgétaire ?

**M. Hervé Mariton** s'est enquis des hypothèses d'évolution du solde budgétaire des collectivités territoriales et de celui des comptes sociaux en 2007, ainsi que, globalement, du rythme d'effort permettant de parvenir au déficit zéro d'ici à 2010.

**M. Charles de Courson** s'est inquiété de l'incidence que pourrait avoir la forte hausse des taux d'intérêt, notamment en Allemagne, sur la croissance française et européenne. Le déficit stabilisant se situe non pas à 2,5 % mais à 1,7 % environ, et il baisse à mesure que les taux d'intérêt s'élèvent, que la croissance recule et que la dette s'alourdit. Dans ces conditions, comment le Gouvernement espère-t-il atteindre un niveau de déficit stabilisant ? Comment s'y prendra-t-il pour obtenir une croissance zéro en volume des dépenses des administrations publiques locales (APUL) et une croissance limitée à l'inflation, plus 1 %, des dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Le bon objectif de croissance des dépenses de l'État n'est donc pas 0,8 % mais 0 %. Or ce ne serait possible qu'en supprimant la moitié au moins des postes libérés par des départs en retraite, soit 40 000 en 2007.

**M. Jean-Claude Sandrier** a ironisé sur le jeu Internet, que le Gouvernement aurait développé dans le but de réduire un déficit qu'il a lui-même créé. Comment le Gouvernement entend-il agir dans le domaine des dépenses fiscales ? Quelle dynamique économique espère-t-il provoquer avec un tel budget, considérant que les dépenses de fonctionnement induisent de l'activité et de l'emploi ? Les ventes d'actifs, qui se traduisent davantage par un appauvrissement que par un enrichissement, vont-elles vraiment cesser ? Enfin, et sans que cette question soit polémique, dans les établissements scolaires, le Gouvernement envisage-t-il de remplacer des éducateurs par des policiers ?

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé que, dans un pays habitué à la dépense publique comme la France, il n'est pas si mal de parvenir à un tel résultat, mais que les problèmes de prélèvements sur recettes, d'avances de trésorerie ou de retards de crédits de paiement devaient être regardés en face. Les collectivités territoriales qui dépensent sont aidées par l'État au lieu d'être incitées à l'économie. Enfin, la France est le pays européen qui a le plus accru ses dépenses sociales : une étude récente montre que l'augmentation, en euros constants, est d'environ + 24 % sur dix ans pour une moyenne européenne de + 19 %. Il est donc totalement inapproprié de parler de « casse sociale ». Toutes ces dépenses sociales ne concilient pas efficacité et justice.

**M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, a confirmé les chiffres avancés par le Rapporteur général et a assuré qu'aucune réforme fiscale supplémentaire n'est prévue. Le déficit stabilisant, d'un montant de 35 à 38 milliards, devrait être atteint aux alentours de 2008. Le taux de 2,5 % sera obtenu avec moins 1 % en volume pour les dépenses de l'État, plus 1 % pour les ASSO et avec les dépenses des APUL à l'équilibre.

L'Office statistique des communautés européennes (EUROSTAT) a contrôlé et validé les comptes de la France sans que cela soit contesté par la Cour des comptes, et la France est le seul des grands pays en situation de déficit excessif à être repassé au-dessous de la barre des 3 %. Entre 1997 et 2002, le service de la dette a atteint 50 milliards d'euros par an, soit un total cumulé sur cinq ans de 250 milliards d'euros, et la dette s'était accrue de 177 milliards d'euros, alors que la croissance était élevée et que tous les autres pays européens, hormis l'Allemagne, avaient commencé à se préoccuper du problème. La retraite à soixante ans et les 35 heures ont coûté respectivement 200 milliards et 100 milliards d'euros, qui ont généré des intérêts, et, avant de s'attaquer au problème de la dette, il a fallu corriger ces erreurs économiques.

**M. Jean-François Copé**, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement, a ajouté que, sur les points spécifiques comme le FFIPSA, les OPEX, les frais de justice ou les prélèvements sur recettes, le Gouvernement propose de rechercher des solutions avec la Commission et d'entamer de vraies discussions avec le Parlement à l'occasion du débat budgétaire de l'automne. Le Gouvernement a soigneusement répondu au rapport de la Cour des comptes et celle-ci, au demeurant, a constaté la régularité des comptes de l'État. À propos de la sincérité, le meilleur baromètre est effectivement EUROSTAT, qui examine dans le détail les comptes de tous les pays membre de la zone euro et a validé officiellement ceux de la France.

Ce budget prend date, car il va droit sur le chemin du désendettement, de la réduction du déficit et de la capacité à baisser la dépense publique sans porter atteinte à la qualité du service public. Le projet socialiste intègre-t-il ces quelques principes simples intéressant l'avenir de tous les Français ? Sera-t-il financé en augmentant les impôts, la dette ou les deux ? Pris de remords, les socialistes ne reviendront-ils pas au bon sens, comme toutes les gauches modernes européennes ?

La croissance des dépenses de l'État est à zéro depuis 2002, mais pas celle des dépenses des collectivités territoriales. Il importe de créer une nouvelle donne en imaginant la manière de maîtriser la dépense locale moyennant des engagements précis de l'État sur un gel des transferts de compétences et une association des collectivités territoriales aux grandes décisions les concernant, y compris celles relatives à la fonction publique territoriale.

Le débat sur les effectifs de l'éducation nationale est d'un autre temps. Il est souhaitable d'adopter une approche plus courageuse, car chacun sait que les augmentations d'effectifs ne constituent pas la réponse aux problèmes de l'éducation nationale. Alors que, en quinze ans, le système a perdu 500 000 élèves et gagné 97 000 professeurs, la situation ne s'est pas pour autant améliorée. Les manques sont plutôt ressentis dans les familles que dans les écoles, pour payer les cours particuliers, les établissements d'enseignement privés ou les voyages à l'étranger. Ce n'est pas un problème de moyens mais d'organisation, et la communauté enseignante est ouverte à des réformes. La gestion doit être effectuée au plus près du terrain, en tenant compte des besoins, des populations et des demandes des chefs d'établissement.

Les mauvaises nouvelles des branches famille et retraite sont à peu près équilibrées par les bonnes nouvelles de la branche chômage. Mais certaines dépenses sont extrabudgétaires. Sur le budget de l'emploi, par exemple, l'augmentation mécanique des charges sociales et la mobilisation de ressources nouvelles pour abonder directement le fonds pour l'allocation spécifique de solidarité (ASS) s'ajouteront aux crédits dédiés au budget.

**M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, a précisé que le budget avait anticipé la légère hausse des taux d'intérêt, notamment en Allemagne, qui pourrait avoir un petit impact.

**M. Philippe Auberger** a relevé que le rythme de progression de la dépense publique était contenu pour la première fois sous le niveau de l'inflation et que le nombre de fonctionnaires est réduit.

D'après le premier président de la Cour des comptes, le déficit stabilisant s'établit à 1,7 % du PIB, alors que le rapport du sénateur Paul Girod l'évalue pour sa part à 2,4 %. Par quel calcul le Gouvernement parvient-il à 2,5 % ? Serait-il possible de procéder à un exercice de simulation avec diverses hypothèses, pour que cet indicateur intéressant ne devienne pas l'objet de polémiques ? Dans le cadre de l'effort de désendettement de l'État, des trésoreries d'établissements ou d'organismes publics seraient rattachées au trésor. S'il s'agit de trésoreries dormantes, il convient de les traiter dans la loi de finances rectificative et de diminuer d'autant les crédits qui ont été mis à disposition ; si l'utilisation des fonds est simplement différée, le niveau d'endettement public ne s'en ressent pas.

**M. Michel Bouvard** s'est interrogé sur la participation des administrations centrales à la diminution des effectifs, les administrations déconcentrées étant bien souvent les seules mises à contribution. Les vagues d'audit permettent de procéder à des économies de fonctionnement mais n'aboutissent pas toujours à des réformes de structures. Le travail sur les stratégies ministérielles de réforme (SMR) a-t-il été réutilisé ou est-il définitivement perdu ? Quelle part la loi de finances pour 2007 réservera-t-elle aux investissements, dont la faiblesse est chronique ? Quels indicateurs seront proposés s'agissant de la dépense fiscale ? Les reports de crédits excéderont-ils les 3 % fixés par la LOLF ?

**M. Hervé Novelli** a observé que les audits portent généralement sur la gestion et non sur les thématiques elles-mêmes. S'agissant du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, un coût budgétaire de 22 à 23 milliards d'euros est lié à la compensation des allègements de charges sociales. Il serait utile de réfléchir aux finalités de cette masse, qui représente 1 à 1,5 point de PIB.

**M. Jean-Yves Chamard** a déclaré ne pas comprendre la décision d'embaucher 40 000 contrats d'avenir pour mettre un terme à la grève administrative des directeurs d'école de moins de cinq classes, qui ne bénéficient d'aucune décharge. La solution proposée ne peut en effet être pérenne. Comment les nouvelles mesures en faveur des personnes âgées dépendantes seront-elles financées, alors que le déficit de la sécurité sociale, année après année, est si difficile à compenser ?

**M. Augustin Bonrepaux** a accusé les ministres d'être coupés de la réalité en prétendant que les mesures annoncées n'auraient pas d'effets sur les services publics. Que se passe-t-il à la Poste, à la SNCF et à France Télécom ? Quand des écoles maternelles sont fermées, ce sont les collectivités territoriales qui prennent le relais à travers les crèches.

Le premier Président de la Cour des comptes a reconnu que les collectivités territoriales n'étaient nullement responsables de l'endettement de l'État et que, contrairement à ce dernier, leur endettement servait à enrichir le patrimoine. Or le Gouvernement s'inspire du rapport Pébereau pour condamner les collectivités territoriales. Il devrait commencer par suivre ses recommandations : ne pas baisser les impôts ; compenser exactement les charges ; laisser aux collectivités territoriales la liberté en matière de dépenses.

Le Gouvernement envisage de créer 40 000 emplois dans les écoles et 20 000 dans les établissements de personnes âgées, sous forme de contrats d'avenir, financés par les départements. C'est en contradiction totale avec l'objectif des contrats d'avenir, car les emplois en question ne courront que de septembre à juin, qu'ils aient abouti ou non à une insertion. Les titulaires d'un contrat d'avenir sont-ils toujours compris dans les statistiques des allocataires du RMI ? En tout cas, au terme de leur contrat, ils retombent dans le RMI.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a fait état de la conviction, largement partagée d'après lui, selon laquelle les politiques publiques françaises ne souffrent pas d'une insuffisance de moyens mais d'une confusion des objectifs, d'un empilement des structures et d'une complexité des procédures. Les pouvoirs publics en sont au début d'une longue marche pour gagner des marges de productivité fantastiques au profit du pouvoir d'achat des Français.

**M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, a expliqué que le rapport Pébereau préconisait de ne plus baisser les impôts après intégration de la réforme fiscale votée en 2005. Par ailleurs, c'est par confort que nombre d'organismes de l'État gèrent leur trésorerie sans avoir en tête son impact potentiel sur la dette. Il importe d'adopter une vision plus commune, plus coordonnée et plus dynamique de la gestion de l'endettement, comme c'est déjà le cas pour le déficit.

**M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement**, a rappelé que les reports, après avoir atteint un record historique de 14 milliards d'euros en 2002, étaient descendus à 9,7 milliards d'euros en 2005 et 4,6 milliards d'euros en 2006. Le combat continuera en 2007, y compris pour le ministère de la défense, qui a déjà contribué à l'effort. Il n'est pas question que les audits aboutissent uniquement à des améliorations de fonctionnement. Les SMR ont naturellement été poursuivies mais le Gouvernement a été bien au-delà en industrialisant le processus et en passant tous les crédits au peigne fin.

Les dispositifs sociaux ont également fait l'objet de nombreux audits, relatifs aux charges sociales, mais aussi à l'allocation adulte handicapé (AAH), à l'hébergement d'urgence, aux bourses d'enseignement supérieur ou à l'aide au logement. Pour les allègements de charges, le Gouvernement sollicitera le conseil d'orientation pour l'emploi, dont ce sera le premier sujet d'étude, et il faudra en débattre à l'automne, dans le prolongement des discussions de 2005.

Les 40 000 contrats aidés dans l'éducation nationale correspondent à la mobilisation d'une partie des contrats du plan de cohésion sociale. Ce ne sont pas des contrats pérennes, mais il n'est pas forcément souhaitable de pérenniser tous les emplois publics, car personne ne sait de quoi demain sera fait. Quoi qu'il en soit, la grande différence avec les emplois jeunes et les autres dispositifs existants, c'est que les anciens titulaires du RMI, signataires d'un contrat d'avenir bénéficient d'une formation et sont, par conséquent, en situation de revenir sur le marché de l'emploi.

\*

\* \*

**Mercredi 14 juin 2006**

*Présidence de M. Jean-Pierre Brard, Secrétaire,  
puis de M. Pierre Méhaignerie, Président.*

La Commission a procédé, sur le rapport de **MM. Michel Bouvard et Alain Claeys, Rapporteurs**, à l'examen des propositions de la **Mission d'évaluation et de contrôle sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF**.

**M. Michel Bouvard, Rapporteur de la MEC**, a rappelé que la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a adopté ce rapport à l'unanimité. Il s'est félicité de la collaboration fructueuse avec M. Alain Claeys. Ce dernier avait déjà remis un rapport sur ce sujet en 2000 dans le cadre de la MEC. La MEC a bénéficié du travail de la Cour des comptes, laquelle a remis un rapport sur « *L'efficacité et l'efficacités des universités* » en décembre 2005, à la demande de la commission des Finances, en application de l'article 58, alinéa 2, de la LOLF.

Les Rapporteurs partagent trois constats. Tout d'abord, en l'espace de vingt ans, les universités ont su faire face à trois défis majeurs : la massification de l'enseignement supérieur, l'instauration de relations contractuelles entre chaque établissement et l'État au début des années quatre-vingt-dix, et dernièrement la mise en place du système LMD. Le deuxième constat est que les universités ont dû assumer ces changements avec peu de moyens. Le niveau de financement consacré par notre pays à l'enseignement supérieur est insuffisant, comparé à celui des universités étrangères. Le troisième constat a trait aux résultats des étudiants à l'université, qui ne sont pas satisfaisants. Les chances de réussite des étudiants aux diplômes sont très inégales selon le type de baccalauréat qu'ils ont obtenu. Les bacheliers technologiques, avec un taux de réussite à l'ancien DEUG de seulement 40 %, et les bacs pro, avec seulement 15 %, sont les grands perdants du système universitaire français, qui prétend assurer un accès égal de tous à l'enseignement supérieur.

Les lacunes de la gouvernance du système universitaire s'observent à deux niveaux :

- l'État manque d'une vision stratégique et exerce une tutelle que l'on a pu qualifier à la fois de molle et de « tatillonne » ;

- les universités n'ont souvent pas de projet commun d'établissement et opèrent une gestion comptable et financière qui pourrait être plus rigoureuse. La mise en œuvre de la LOLF constitue l'opportunité d'une modernisation qu'elles doivent saisir.

Actuellement, les établissements n'utilisent pas toutes les marges de manœuvre que leur offre la loi. L'amélioration de la gouvernance des universités, dans le sens d'une capacité de pilotage renforcée, passe avant tout par la modernisation de pratiques. Le rapport comporte des propositions concrètes, qui ne constituent pas un bouleversement du système, mais visent à utiliser toutes les marges de manœuvre existant dans le cadre législatif actuel, et à agir sur quelques leviers qui permettront de renforcer la gouvernance des universités.

Six propositions tendent à renforcer les structures de gouvernance, afin de permettre l'émergence d'un intérêt commun, tout en approfondissant la démocratie dans l'université :

- offrir aux conseils d'administration le choix de prévoir dans les statuts le renouvellement possible du mandat du président ; cette solution a été préférée à celle qui consisterait à allonger la durée du mandat ;

- aucune affectation ne pourrait être prononcée si le président émet un avis défavorable expressément motivé ; il aurait ainsi, en matière de ressources humaines, un pouvoir comparable à celui des directeurs d'instituts et de laboratoires ; cela lui permettrait d'assurer la cohérence des recrutements avec la politique scientifique de l'établissement ;

- renforcer le conseil d'administration comme lieu du débat sur les questions stratégiques ; chaque année, le président de l'université présenterait un rapport d'activités qui comprend notamment les rapports d'activités de chaque composante ainsi que l'évaluation des enseignements et de la formation ; la présentation de ce rapport donnerait lieu à un débat ;

- en vue de constituer des équipes cohérentes, supprimer la possibilité de panachage des listes aux élections aux conseils ;

- offrir une formation administrative, comptable et financière à tous les membres des conseils, au président et aux directeurs d'unités de formation et de recherche (UFR), dans le cadre de l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN) ;

- doter la Conférence des présidents d'université (CPU) d'une autonomie juridique et budgétaire en en faisant un groupement d'intérêt public (GIP), qui reprendrait les missions de l'Agence de mutualisation des

universités (AMUE) ; aujourd'hui, la CPU est un service ministériel sans réelle autonomie qui entretient des rapports croisés avec l'AMUE ; il faut instaurer un vrai dialogue entre elle et le ministère.

Ensuite, il convient de renforcer les compétences au sein des universités en matière de gestion administrative, comptable et financière. Cela passe par la valorisation de la fonction de secrétaire général, moins en termes de rémunération que de prise en compte du niveau des responsabilités assumées. En deuxième lieu, il faudrait augmenter le nombre de cadres administratifs A et A+ dans les universités, pour exercer des fonctions de direction. Enfin, il faudra offrir une formation continue obligatoire à tous les cadres administratifs en renforçant l'ESEN.

Moderniser les outils de gestion est indispensable, afin de donner aux universités la capacité d'assumer leur autonomie. À cet effet, les moyens nécessaires pour mettre en place des systèmes d'information permettant une comptabilité analytique et un contrôle de gestion devront être mobilisés ; ces systèmes doivent être compatibles entre universités et avec ceux de l'État, lequel doit obtenir des données consolidées pour l'application de la LOLF et pour fixer les grandes orientations stratégiques. Les universités, autonomes, n'étant pas soumises à un contrôle *a priori*, il est indispensable que chacune instaure un service interne de contrôle de gestion. Enfin, le contrôle de légalité doit être assuré : actuellement, le contrôle exercé par les recteurs est lacunaire ; les recteurs devront remettre chaque année un rapport au ministre justifiant de leur action en matière de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire en tant que chanceliers des universités.

Tout en renforçant la gouvernance et la gestion comptable et financière des universités, il importe d'accorder à celles-ci davantage de leviers de gestion. La Mission en propose quatre :

- introduire un contrat de service pluriannuel entre l'université et chaque enseignant-chercheur, prévoyant la répartition de son temps de travail entre enseignement, recherche et autres tâches. Cela permettra de moduler le travail des enseignants-chercheurs selon les moments de leur carrière – par exemple, un jeune enseignant peut légitimement souhaiter s'investir davantage dans ses travaux de recherche ;

- rapprocher le régime des primes de recherche et d'encadrement doctoral de celui des autres primes, en intégrant l'ensemble des primes (IATOSS et enseignants-chercheurs) dans le budget des universités ;

- prévoir la possibilité de transférer la propriété du patrimoine aux universités, sur la base du volontariat, et sous réserve d'une « dotation globale de transfert » accordée à l'université, tenant compte de l'état du patrimoine après expertise contradictoire ;

- inciter au regroupement des compétences dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), sous la responsabilité des conseils d'administration des universités concernées, moyennant une majoration du contrat des universités participantes.

**M. Alain Claeys, Rapporteur de la MEC**, a tenu à rappeler que la Mission avait essayé de rencontrer l'ensemble des acteurs de l'université, qu'ils en soient membre ou qu'ils interviennent plus largement dans l'encadrement de la politique universitaire, soit dans le cadre des auditions publiques de la MEC, soit lors d'entretiens avec les Rapporteurs. Il a souligné que l'université française manque de moyens, et qu'il n'est pas souhaitable de lui donner pour seule perspective de gérer la pénurie.

L'autonomie des universités est prévue par la loi, mais son application est très inégale. Il y a en fait deux sujets à traiter dans la gestion du système universitaire :

- la gouvernance des établissements eux-mêmes ; les universités sont récentes en France, et elles fonctionnent encore largement sur des logiques facultaires ;

- les relations des universités avec l'État, qui devraient être fondées sur les contrats et l'évaluation ; ce second point fait l'objet de cinq propositions.

Les dotations financières de l'État aux universités, en ce qui concerne l'enseignement se répartissent entre la partie contractuelle et la dotation globale de fonctionnement (DGF). Le calcul de la DGF repose sur un système complexe qu'il convient de rénover pour qu'il corresponde mieux aux contraintes auxquelles les établissements sont soumis. Les critères pertinents à prendre en compte sont : les inscriptions pédagogiques, le nombre de boursiers et la structure de l'offre de formation.

Parallèlement, les objectifs de l'université font l'objet du contrat. La portée des contrats est aujourd'hui encore trop faible pour être le socle de la politique de l'établissement. En moyenne, ils ne dépassent pas 20 %

du budget, si bien qu'ils ne peuvent être l'élément central de la stratégie de l'université. Ces propositions ne préjugent pas du périmètre global du budget.

La durée des contrats, fixée à quatre ans, constitue aujourd'hui une autre faiblesse : ils sont très souvent signés avec plus d'un an de retard, et la période d'exécution, très courte, ne permet pas d'apprécier leur mise en œuvre. Il faudrait donc porter la durée du contrat de quatre à six ans.

L'État stratège doit remplir son rôle d'évaluateur. Tel n'est pas le cas aujourd'hui. L'évaluation devra être réalisée par le Comité national d'évaluation (CNE) au sein de la nouvelle Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), créée par la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche. Un nouveau contrat ne pourra être signé sans que le précédent ait été évalué par l'AERES.

Enfin, la mise en place de la réforme LMD constitue l'occasion pour chaque université de réfléchir à son organisation propre. Le nouveau système favorise en effet les échanges entre les filières. Une réflexion sur les composantes, notamment les unités de formation et de recherche (UFR), et leur adéquation avec les objectifs de l'établissement, doit être menée dans chaque université. La Mission recommande donc que le découpage de l'établissement en composantes soit justifié dans chaque contrat ; les UFR doivent être incitées à se regrouper de façon transdisciplinaire ; les arrêtés ministériels fixant d'éventuels redécoupages doivent être signés en même temps que le contrat qui les prévoit.

Le dernier sujet traité par le rapport, mais pas le moindre, est l'orientation des étudiants. Le principe est l'accès libre à l'enseignement supérieur de tous les bacheliers. Il ne correspond pas à la réalité : beaucoup de bacheliers issus des filières technologiques et professionnelles restent au bord de la route et n'obtiennent jamais de diplôme universitaire. De surcroît, ce sont eux qui connaissent les taux de chômage les plus élevés.

L'orientation passe d'abord par l'information. Comme un décret de 1986 leur en fait, en principe, obligation, les universités doivent toutes publier des statistiques précises sur la réussite aux diplômes et l'insertion professionnelle des diplômés, et créer des observatoires de la formation et de l'insertion professionnelle dans le cadre des PRES.

Alors que les bacheliers technologiques et professionnels ont des taux d'échec importants dans les filières générales de l'université, les filières courtes, dotées d'un encadrement renforcé, qui ont été créées pour eux, recrutent paradoxalement une majorité de bacheliers généraux. La dernière proposition du rapport est donc que tout bachelier issu d'une filière technologique ou professionnelle doit être admis dans une formation supérieure courte s'il en fait la demande. Cela implique que les recteurs s'assurent de l'admission et de la répartition des élèves issus des bacs technologiques dans les STS et IUT de leur académie ou dans d'autres académies, en cohérence avec les schémas régionaux de formation. Il faudra augmenter les places ouvertes dans ces filières, ce qui implique des moyens supplémentaires. Cependant, cet investissement sera en partie compensé, car l'échec dans les filières générales de l'université est extrêmement coûteux pour la Nation, puisqu'il faut assurer l'accueil et l'encadrement des étudiants qui redoublent.

En définitive, l'université a assumé seule le passage à un enseignement supérieur de masse, l'État n'ayant pas toujours été à la hauteur de l'enjeu. Ses carences ont été en partie compensées par les collectivités territoriales. Aujourd'hui, l'État doit prendre ses responsabilités en consacrant des moyens supplémentaires aux universités. L'augmentation des moyens ne doit pour autant pas être accordée sans une amélioration de la gouvernance des universités, l'instauration de relations contractuelles plus stratégiques et le renforcement de l'évaluation.

**M. Jean-Pierre Gorges** s'est étonné de l'absence de propositions permettant d'obtenir des résultats tangibles face aux problèmes d'organisation de l'université et aux difficultés liées à l'orientation des jeunes. Nos universités deviennent en quelque sorte des classes préparatoires pour le plus grand « entrepreneur » de France, qui serait l'État. Or, l'acquisition de véritables compétences pratiques ne commence, souvent, qu'une fois un concours administratif réussi et non pas au cours des études universitaires. Certes, la qualité croissante des candidats aux concours administratifs est un facteur positif. Mais n'est-il pas paradoxal de constater qu'il est aujourd'hui, statistiquement, plus difficile de devenir professeur d'éducation physique et sportive que polytechnicien ? On ne peut que déplorer la situation des étudiants qui se sont engagés dans des formations diplômantes qui ne leur offriront aucun travail. L'annonce d'une diminution du nombre de fonctionnaires l'an prochain est une bonne chose, mais elle pose d'autant plus la question de l'employabilité des étudiants inscrits à l'université, lesquels ne peuvent souvent s'orienter que vers le secteur public. Les recommandations des Rapporteurs ne proposent aucune orientation structurante pour limiter les inscriptions dans des filières sans

issue. Il est regrettable que le système universitaire oriente si mal des dizaines de milliers de jeunes ayant pourtant un excellent niveau intellectuel.

**M. Yves Deniaud** a tenu à nuancer ces propos. L'université est une palette de filières où coexistent des voies de sorties tant publiques que privées. Le droit, la médecine, la pharmacie sont des filières d'excellence et n'ont pas d'équivalent dans les grandes écoles. Par exemple, si l'engorgement des sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) constitue une préoccupation véritable, il semble qu'émergent de nouveaux métiers, notamment en matière de gestion d'équipements privés, qui peuvent correspondre aux compétences des étudiants en STAPS. L'élévation du niveau des candidats aux concours de la fonction publique est un constat banal que l'on observe dans tous les métiers. Elle peut d'ailleurs constituer une source d'enrichissement des métiers du secteur public, créatrice de gains de productivité. Il est crucial de bien informer les jeunes s'engageant dans des filières universitaires sur les métiers qu'ils pourront véritablement être en mesure d'exercer.

**M. Michel Bouvard, Rapporteur de la MEC**, a estimé exagéré de dire que l'université était seulement une sorte de classe préparatoire pour la fonction publique. Il est essentiel de s'attaquer en premier lieu à la question des bacheliers des filières technologiques et professionnelles qui ont du mal à être accueillis au sein de l'université, alors que les filières supérieures étaient initialement conçues pour leur offrir des débouchés. Partageant l'opinion de M. Yves Deniaud constatant une dérive des formations technologiques vers l'hyper sélectivité, M. Michel Bouvard, Rapporteur de la MEC a souligné l'utilité de la diffusion des statistiques relatives au taux d'insertion professionnelle de ces jeunes. Au sein de l'université, beaucoup de filières sont tournées vers le privé et, même si les effectifs du public sont amenés à diminuer dans les prochaines années, il sera toujours nécessaire de disposer de filières universitaires formant aux métiers de la fonction publique.

**M. Alain Claeys, Rapporteur de la MEC**, a fait observer que la place des classes préparatoires dans le système de formation de notre pays sera amenée à évoluer, probablement vers une forme d'intégration de ces filières au sein du système universitaire. Le discours de M. Jean-Pierre Gorges est exagérément simplificateur. Il n'y a pas de relation mécanique entre la formation universitaire et les métiers de demain : le raisonnement n'est malheureusement pas aussi simple ! La vocation de l'université doit demeurer la recherche et il est important de ne pas en négliger l'importance. La difficulté vient justement du fait qu'il y a trop peu de docteurs dans le secteur marchand.

**M. Jean-Pierre Brard, Président**, a fait observer que l'annonce de la suppression de 15.000 postes de fonctionnaires en 2007 – représentant 1/400<sup>ème</sup> de l'effectif – s'assimile davantage à de la propagande qu'à une mesure de réforme de l'État.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a félicité les rapporteurs pour la qualité de leurs propositions précises et concrètes. Il a cependant regretté que ne soit pas prévu d'ouvrir davantage les conseils des universités à des personnalités extérieures.

**M. Michel Bouvard, Rapporteur de la MEC**, a expliqué que la MEC a considéré que le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire accomplissent en général leurs missions de façon satisfaisante. Le conseil d'administration consacre une grande partie de ses réunions à des questions d'importance relative internes à l'université, qui relèveraient, dans le secteur privé, du comité d'entreprise. Les rapporteurs ont préféré, en imposant un rapport obligatoire du président au conseil d'administration, créer l'obligation d'aborder chaque année les enjeux stratégiques auxquels doit répondre l'université, ainsi que l'évaluation des formations et des enseignants. Plutôt que d'espérer une grande réforme de l'université se heurtant à de multiples oppositions et pesanteurs, les rapporteurs ont voulu proposer une solution consensuelle, qui permet d'ouvrir les conseils aux questions stratégiques qu'ils ne peuvent plus éluder.

**M. Alain Claeys, Rapporteur de la MEC**, a souligné qu'il n'avait pas d'idée arrêtée sur la composition des conseils. Cependant, la solution choisie permet déjà de responsabiliser le conseil d'administration, ce à quoi contribue l'abandon du panachage, afin qu'il se sente engagé par les choix qu'il fera, de même que l'État s'engage à travers le contrat pluriannuel.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a demandé si, pour les propositions appelant des mesures législatives, l'on pouvait escompter le dépôt d'un projet de loi.

**M. Michel Bouvard, Rapporteur de la MEC**, a précisé que les Rapporteurs n'ont volontairement pas consulté le ministère, afin de réserver la primeur de leurs propositions à la Commission. Cependant, il serait

envisageable de regrouper les mesures législatives dans une proposition de loi, surtout dans la mesure où ces propositions reflètent un consensus.

**M. Alain Claeys, Rapporteur de la MEC**, a souligné que l'on ne peut faire progresser la gouvernance dans une situation de pénurie financière, la France étant en retard sur ses partenaires européens en ce qui concerne les moyens accordés à l'université. Un rattrapage doit être programmé, accompagné de la mise en place d'une plus grande transparence pour contrôler l'utilisation des crédits. L'évaluation doit se mettre en place de façon systématique, afin qu'il n'y ait plus, comme c'est le cas aujourd'hui, de contrats qui peuvent se dérouler sans qu'aucune évaluation ne soit effectuée.

**M. Michel Bouvard, Rapporteur de la MEC**, a confirmé que, partant d'une situation de sous-financement et de sous-évaluation, tout doit évoluer de pair ; il n'est plus concevable de se contenter d'une évaluation globale effectuée tous les neuf ans.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a interrogé les Rapporteurs sur les mesures leur paraissant essentielles au sein de leurs propositions.

**M. Alain Claeys, Rapporteur de la MEC**, a estimé que plusieurs éléments vont de pair : ainsi l'accroissement des capacités de gouvernance et la progression de l'évaluation vont de pair avec l'accroissement des moyens. Les derniers sans les premières ne seraient que de la démagogie.

**M. Michel Bouvard, Rapporteur de la MEC**, a précisé que le renforcement de la gouvernance répond à un problème majeur qui est le manque d'autonomie des universités, alors que des capacités existent et ne sont pas mises en œuvre. En outre, le rôle de l'État stratège doit s'accroître : la mission de contrôler et d'évaluer lui incombe et il doit la remplir, dans l'esprit de la LOLF.

La Commission a *accepté* les propositions de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et a *autorisé* la publication du rapport.

### **Jeudi 15 juin 2006**

*Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président.*

**La Commission a procédé, sur le rapport de MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Charles de Courson et Didier Migaud, Rapporteurs, à l'examen d'un rapport d'information de la MILOLF.**

**M. Michel Bouvard**, Rapporteur, a indiqué qu'il s'agissait du quatrième rapport de la Mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF, composée d'un député de chacun des groupes de l'Assemblée nationale. Il a ensuite précisé qu'il était prématuré de vouloir dresser un quelconque bilan de l'application de la LOLF : l'on ne pourra commencer à envisager une telle opération que lors de l'examen, l'an prochain, de la loi de règlement pour 2006 ; et encore ce n'est que dans quelques années que l'on pourra porter un jugement éclairé sur la mise en œuvre de cette réforme et la réalisation de ses objectifs : le renouvellement de l'autorisation parlementaire, une plus grande liberté pour les gestionnaires, contrebalancée par des engagements précis en termes d'objectifs et, au final, une plus grande efficacité de la dépense publique. Dans ce rapport, la mission a souhaité se pencher sur trois aspects de la réforme : le renouvellement attendu du débat parlementaire, la mise en œuvre de la LOLF dans les services déconcentrés de l'État et la modernisation des systèmes d'information financière.

**M. Didier Migaud**, Rapporteur, a ensuite précisé quatre observations d'ordre général :

– il faut d'abord noter que la réforme se fait dans une situation budgétaire difficile, la LOLF servant parfois de révélateur de certaines difficultés. Elle sert également, parfois, de bouc émissaire à des difficultés dont l'origine est ailleurs. Il faut donc veiller à faire la part des choses entre ce qui est dû à la LOLF, et doit éventuellement être corrigé, et ce qui est dû à la situation budgétaire actuelle ;

– il est ensuite frappant de constater à quel point la mémoire administrative est courte : l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui a pourtant été la constitution financière de la France pendant quarante-six ans, fait bel et bien partie de l'histoire au point que de nombreux interlocuteurs de la mission, parfois critiques sur la mise en œuvre de la LOLF, semblent avoir déjà oublié le système précédent et ses rigidités. Ceci est à la fois rassurant, car cela prouve que la LOLF est rentrée dans les esprits, mais également inquiétant : il ne faut pas oublier d'où l'on vient et comparer la LOLF non seulement à ce que l'on peut espérer mais aussi à ce à quoi l'on échappe

désormais... Il faut néanmoins lutter contre la tendance de certains ministères à réintroduire, au sein de la LOLF, des rigidités qui n'y ont pas leur place ;

– la mission tient également à rappeler que la LOLF n'est qu'un outil, qui n'est porteur d'aucune idéologie politique de réduction ou d'accroissement systématique de la dépense publique ; chaque majorité est absolument libre de mener la politique budgétaire et économique qu'elle souhaite. Les seuls « pré-supposés » idéologiques de la LOLF sont une volonté de plus grande transparence vis-à-vis du Parlement et du citoyen et une meilleure efficacité de la dépense publique ;

– enfin, il convient de saluer le travail accompli par les administrations, tant au niveau central que déconcentré, pour permettre la mise en œuvre, en temps et en heure, de la LOLF ; cela s'est traduit – et se traduit encore – par une surcharge de travail importante.

**M. Michel Bouvard**, Rapporteur, a ensuite abordé le premier thème du rapport, qui concerne le débat budgétaire de l'automne dernier et la qualité des documents qui ont été transmis au Parlement, thème qui se rapporte à l'un des principaux objectifs de la réforme : refonte totale des documents budgétaires, nouvelle architecture budgétaire, nouvelles modalités de l'autorisation parlementaire et, enfin, droit d'amendement parlementaire. La Mission a procédé à une analyse des documents budgétaires qui ont été soumis au Parlement à l'automne dernier afin d'en déceler les qualités, les faiblesses et les pistes d'amélioration ; elle a également étudié les débats budgétaires pour en examiner les perspectives d'évolution.

Les progrès sont indéniables, même si beaucoup reste à faire. Le projet de loi de finances est aujourd'hui plus lisible, l'architecture en missions et programmes fonctionne bien, ce qui permet de repérer beaucoup plus rapidement qu'avant les grands postes de dépenses de l'État. Il est aujourd'hui nécessaire de stabiliser la maquette budgétaire, et de lui « laisser sa chance ». Les critiques déjà formulées à de nombreuses reprises à l'encontre de telle ou telle mission, comme la *Défense* ou les *Remboursements et dégrèvements* ne sont néanmoins pas abandonnées. Le premier débat budgétaire amène à s'interroger également sur la pertinence de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*. L'on peut également se réjouir de l'apparition de ces nouvelles annexes générales que sont les documents de politique transversale.

Mais les principaux changements concernent les annexes relatives aux dépenses, les anciens bleus, appelés désormais Projets annuels de performance (PAP). Pour chaque mission, le Parlement dispose d'un document unique dans lequel figure le PAP de chacun des programmes qui la compose. Il s'agit d'un progrès incontestable en termes de lisibilité et quiconque a ouvert un bleu « services votés, mesures nouvelles » ne peut que constater les progrès accomplis.

Ces progrès doivent néanmoins être poursuivis :

– chaque mission doit être accompagnée d'un développement stratégique présentant les grandes orientations de la politique publique menée ;

– la présentation des PAP eux-mêmes peut être mieux organisée ;

– la justification au premier euro doit être plus précise et concerner tous les crédits inscrits sur le programme ;

– les dispositifs de performance doivent être mieux hiérarchisés et tous les indicateurs doivent être renseignés ;

– point fondamental, la partie consacrée aux opérateurs doit être approfondie car ceux-ci ne doivent pas échapper à la logique de la LOLF ; les contrats d'objectifs et de moyens doivent se généraliser et le pilotage par l'État doit être réaffirmé. Enfin, l'information du Parlement doit être améliorée. Un amendement au projet de loi de règlement visant à créer une nouvelle annexe générale consacrée aux opérateurs sera proposé ;

– enfin, les analyses relatives aux dépenses fiscales doivent être multipliées ; il est inutile, après l'intervention du président Philippe Séguin, de revenir longuement sur ce point.

**M. Didier Migaud**, Rapporteur, a ensuite souligné la nécessité pour le Parlement de tirer les conséquences de la réforme dans son propre mode de fonctionnement ; ici aussi, il existe des marges de progression importantes. Les débats eux-mêmes n'ont pas été totalement bouleversés, mais les germes de changements structurels ont été plantés. Les discussions de seconde partie sont encore trop restées enfermées dans les jeux de

rôle habituels, les députés ne maîtrisant pas encore les nouveaux outils dont ils disposent. Quelques recommandations peuvent être faites ;

- le travail entre les différents rapporteurs, au fond et pour avis, doit être mieux coordonné ;
- les débats doivent impérativement être centrés autour des missions, même pour le Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie...
- une attention beaucoup plus grande doit être portée à la performance tant par les ministres d'ailleurs que par les rapporteurs ou députés ;
- enfin, l'exercice du nouveau droit d'amendement va probablement se renforcer : il en a été fait un usage raisonnable à l'automne dernier, en partie grâce à la vigilance du président Pierre Méhaignerie, qui a veillé à ce que la réduction de crédits compensant une augmentation ne soit pas un simple gage, mais corresponde bien à un choix politique et soit pleinement justifiée dans l'exposé des motifs. Une telle vigilance est indispensable pour qu'un débat puisse s'engager avec le gouvernement, elle le sera d'autant plus quand le nombre d'amendements va augmenter au cours des prochaines années, avant, très probablement, de se stabiliser.

Pour que l'objectif d'une plus grande efficacité de la dépense publique soit atteint, il faut, en outre, que les pratiques administratives évoluent et qu'une plus grande attention soit portée à la démarche de performance. Or, c'est bien au niveau des services que cette évolution doit avoir lieu grâce à une plus grande déconcentration de la gestion. La mission a donc, parallèlement à l'audition de plusieurs responsables de programmes et directeurs d'administration centrale, procédé à quatre déplacements en région (Rhône-Alpes, Ile-de-France, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne) auprès de la plupart des services déconcentrés de l'État.

Ces déplacements se sont révélés utiles et particulièrement riches en enseignements car ils ont permis de mesurer le décalage, parfois non négligeable, entre le discours théorique et la réalité administrative. Ils ont également été particulièrement appréciés par les interlocuteurs de la Mission, soulagés de constater que le Parlement suivait avec attention la mise en œuvre d'une réforme dont il avait été à l'initiative et satisfaits de disposer d'un interlocuteur à qui ils pouvaient faire part de leurs difficultés, de leurs attentes mais aussi de leurs espoirs. La Mission souhaite d'ailleurs rendre un hommage particulier à ces hommes et à ces femmes chargés de mettre en œuvre la LOLF au quotidien et qui, depuis l'an dernier, sont confrontés à une masse de travail très importante.

Il faut rappeler l'importance des BOP territoriaux : la logique de la LOLF est d'aller vers une plus grande déconcentration de la gestion, chaque responsable de BOP devant disposer d'une enveloppe fongible assortie d'objectifs et d'indicateurs sur lesquels il doit s'engager. L'élaboration des BOP au niveau déconcentré s'est relativement bien déroulée compte tenu du caractère totalement nouveau de la démarche : il s'agissait ni plus ni moins d'apprendre une nouvelle langue avec sa syntaxe, sa grammaire et son vocabulaire. Pour autant, un certain nombre de difficultés sont apparues auxquelles il conviendra de remédier le plus rapidement possible afin de mener à bien cette ambitieuse réforme.

Quelques recommandations peuvent être formulées :

- le dialogue de gestion entre le responsable de BOP et le responsable de programme doit commencer le plus rapidement possible dans l'année ;
- le niveau départemental doit impérativement être associé à l'élaboration des BOP ;
- le rôle du préfet de Région comme garant de la cohérence de l'action des services de l'État dans la région doit être réaffirmé ;
- le personnel et ses représentants doivent être mieux associés à la procédure d'élaboration des BOP ;
- les BOP de fonctionnement au niveau central doivent être réduits et les fléchages de crédits limités autant que possible ;
- enfin, la partie performance des BOP doit être approfondie.

**M. Michel Bouvard**, Rapporteur, a enfin abordé le dernier thème traité par la mission : la modernisation du système d'information financière de l'État. Lors de tous ses déplacements, la Mission a entendu ses interlocuteurs se plaindre de la faiblesse, voire de l'indigence, des systèmes d'information dont ils disposent.

Certains responsables de programme ou de BOP s'inquiètent même de ce que l'alourdissement des procédures informatiques risque de miner le relatif engouement pour la LOLF rencontré dans les services gestionnaires

Cette préoccupation des acteurs de terrain quant à la qualité des systèmes informatiques rejoint parfaitement celle de la Mission qui suit avec attention, malgré la complexité technique du dossier, les vicissitudes de la mise en place d'un progiciel de gestion intégrée pour l'ensemble des services de l'État.

Après l'abandon du projet ACCORD 2, il a été décidé d'adapter les systèmes existant afin d'appliquer « l'essentiel » de la LOLF au 1er janvier 2006. Cette adaptation, appelée « Palier 2006 » s'est bien passée et l'on n'a pas constaté de retards de paiement significatifs ; par ailleurs la « bascule » des opérations d'investissement s'est déroulée sans encombre.

Pour autant, le succès de la solution « palier 2006 » a eu un coût budgétaire important, souligné par la Cour des comptes : l'adaptation de l'informatique budgétaire et comptable de l'État à « l'essentiel » de la LOLF représentera une dépense supplémentaire de 150 à 200 millions d'euros. Dans son rapport sur les comptes de l'État 2004, la Cour des comptes estime que *« ce coût paraît élevé pour une solution informatique provisoire, dont les fonctionnalités se situent en deçà des objectifs fixés par la LOLF, et présentée initialement comme une adaptation « a minima » des systèmes existants »*.

À moyen terme, « Pallier 2006 » a vocation à être remplacé par un nouveau système baptisé Chorus qui répond à trois principaux objectifs :

- fédérer les grandes fonctions financières de l'État dans une seule application commune aux gestionnaires et comptables de toutes les administrations ;

- mettre en œuvre toutes les dispositions de la LOLF, notamment en termes de comptabilité et de gestion par la performance ;

- simplifier et moderniser les processus financiers.

Le calendrier du projet prévoit un démarrage sur site pilote en 2007 et un déploiement de l'application dans toutes les administrations de l'État à partir de 2008. Le temps dont dispose ainsi l'administration doit permettre de conduire le projet Chorus de façon exemplaire, en évitant les erreurs et les fautes qui ont émaillé l'histoire récente :

- les difficultés de pilotage rencontrées lors du projet ACCORD 2 ne doivent pas se renouveler ;

- les gains de productivité attendus doivent être évalués précisément ;

- la stratégie contractuelle et la mise en œuvre des marchés successifs doivent être améliorées afin de limiter la dépendance de l'État envers ses prestataires ;

- les services déconcentrés doivent être étroitement associés à l'élaboration du PGI

- une réflexion doit être menée afin d'appliquer Chorus aux opérateurs de l'État ;

- enfin, le coût budgétaire du projet doit être surveillé et contenu afin d'éviter tout risque de dérapage ; dès 2006, 270 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été inscrits en loi de finances initiale. La commission des Finances devra être particulièrement attentive à ce point.

**M. Charles de Courson**, Rapporteur, a indiqué que la mise en œuvre de la LOLF constitue un incontestable progrès, mais que les comportements des parlementaires, du Gouvernement et des administrations restent à modifier. Il semblerait que celui des ministres lors des discussions budgétaires n'ait pas beaucoup évolué. Le rapport avance des propositions pour remédier à ces difficultés. Concernant les dépenses fiscales, les documents budgétaires attestent d'une réelle amélioration, dans la mesure où celles-ci sont rattachées aux missions dans les PAP. Mais il n'en est pas de même pour les impôts affectés à des personnes morales autres que l'État, mentionnés dans l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances, alors qu'ils représentent une dizaine de milliards d'euros. Ainsi, par exemple, le versement relatif aux transports s'élève à 2,6 milliards d'euros pour la seule région Île-de-France. Il conviendra, là aussi, de combler rapidement cette lacune.

**M. Jean-Pierre Brard**, Rapporteur, a rappelé que la LOLF a permis de réaliser un progrès considérable dans la mesure où elle repose sur un consensus entre les différents groupes politiques. Mais si le socle juridique existe aujourd'hui, encore faut-il que cette loi soit pleinement mise en œuvre et assimilée. Cela sera possible si le consensus se poursuit, ce qui suppose l'absence de toute ambiguïté sur la signification de la LOLF : celle-ci

doit être un outil neutre pour garantir l'efficacité de la dépense publique et non un moyen de la réduire. Il convient de se réjouir de ce que les membres de la MILOLF et le Président Pierre Méhaignerie partagent ce point de vue. Les marges de progression sont encore importantes, notamment concernant la connaissance de la LOLF par les parlementaires, qui n'ont pas encore pleinement pris la mesure des changements qu'elle implique. Si celle-ci tend à accroître la portée du rôle du Parlement, encore faut-il que celui-ci s'approprie pleinement les nouveaux pouvoirs qu'elle lui offre.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a regretté l'intérêt limité que semblait susciter l'examen du projet de loi de règlement et s'est interrogé sur les moyens d'accroître l'implication des parlementaires et des ministres dans ce débat. Il a estimé souhaitable d'identifier plus précisément les ministères performants, notamment en terme de rationalisation des structures. Par ailleurs, il convient d'éviter que la LOLF ne débouche sur une bureaucratisation du système, en particulier des indicateurs. Enfin, il sera nécessaire de disposer de la totalité des rapports d'audits de modernisation et d'en tenir compte à l'occasion de l'examen du prochain projet de loi de finances.

**M. Michel Bouvard**, Rapporteur, a souligné que la qualité de la mise en œuvre de la LOLF était très inégale selon les ministères. Les résultats diffèrent en particulier en fonction des étapes franchir. Ainsi, par exemple, alors que le ministère de l'agriculture avait proposé une maquette intéressante, il se révèle être moins bon dans la mise en œuvre de la LOLF sur le terrain : il a multiplié les BOP, certains n'ayant pas grand sens, comme le BOP qualifié de « BOP hippocampe » qui regroupe des crédits destinés au cheval et à l'eau ! D'autres ministères mettent en place des systèmes de fléchage des crédits ou créent des BOP supports pour garder la main mise sur le pilotage des politiques au niveau de l'administration centrale. Tous les ministères peuvent réaliser des progrès.

Le phénomène de bureaucratisation que certains dénoncent se traduit en particulier dans le foisonnement des indicateurs. La multiplicité des indicateurs créés soulève de nombreuses difficultés dans les services déconcentrés : ils mobilisent beaucoup de temps, les outils de gestion nécessaires ne sont pas toujours disponibles et les agents ne comprennent pas toujours leur utilité, les services centraux ayant eux-mêmes parfois des difficultés à expliquer leur intérêt. Aussi, apparaît-il essentiel d'associer davantage les personnels à la mise en œuvre des indicateurs. A l'avenir, on observera certainement, à l'instar de ce qui s'est passé dans les pays ayant engagé une démarche similaire, une réduction du nombre des indicateurs.

Par ailleurs, certains ministères n'ont pas tiré les enseignements de la mise en œuvre de la LOLF pour adapter leurs structures.

**M. Didier Migaud**, Rapporteur, a précisé que les exemples étrangers montrent la difficulté qu'il y a pour mettre en place un dispositif de mesure de la performance. 10 ans après la mise en œuvre de sa réforme, la Suède a encore trop d'objectifs et d'indicateurs. Seul le Royaume-Uni a réussi à diminuer le nombre de ses indicateurs.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné, citant l'exemple des indicateurs relatifs à la politique du logement, que leur multiplicité nuit à leur lisibilité et à leur compréhension par le citoyen.

**M. Didier Migaud**, Rapporteur, a ajouté que ce constat vaut également pour les agents de l'administration. Paradoxalement, alors que la LOLF prône une logique de souplesse dans la gestion et de responsabilisation, on constate l'apparition de nouvelles rigidités. La logique aurait pourtant voulu que l'on passe d'une culture de soumission à une culture d'évaluation et de contrôle. Comme en témoigne l'organisation du débat sur le projet de loi de règlement, notre pays demeure dans une culture d'affichage. On s'intéresse davantage aux intentions plutôt qu'aux réalisations.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a suggéré que la commission des Finances approfondisse 7 ou 8 audits, parmi la trentaine qui ont été menés jusqu'à présent.

**M. Charles de Courson**, Rapporteur, s'est étonné de ce que, parmi les audits réalisés, celui concernant la modification de la grille horaire des enseignements dans les lycées ne soit pas disponible en ligne, contrairement aux autres audits.

**M. Jean-Pierre Gorges** a proposé que l'on s'inspire de l'organisation des entreprises et que soit distinguée, au sein des ministères, l'action politique, menée par le ministre, de l'action opérationnelle, conduite par des directions administratives opérationnelles. Il faut opérer une telle séparation dans un souci d'efficacité.

**M. Hervé Novelli** a regretté le clivage qui existe entre les députés qui connaissent les tenants et les aboutissants de la LOLF et les autres, y compris au sein de la Commission. La réforme ne doit pas être l'apanage de quelques uns. Compte tenu des difficultés de compréhension soulevées par la mise en œuvre de la LOLF, il serait utile que la commission des Finances fasse œuvre pédagogique.

**M. Didier Migaud**, Rapporteur, a estimé souhaitable de mieux définir les missions des responsables de programme. Des propositions seront aussi faites sur ce point par la mission menée conjointement avec M. Alain Lambert. Il existe en effet une marge de manœuvre incontestable, compte tenu du peu de responsables de programme ayant obtenu des lettres de mission précises. L'administration est capable de beaucoup d'adaptations, en utilisant les nouveaux outils mis à sa disposition, mais à condition de ne pas trop rigidifier les choses. Que reste-t-il comme marge de manœuvre au niveau déconcentré, si tous les crédits sont fléchés au niveau des BOP ?

**M. Charles de Courson**, Rapporteur, a mis en exergue les démantèlements de l'État que constitue la multiplication des opérateurs. La liste de 780 qui a été retenue par la Direction du Budget n'est pas exhaustive et de nouvelles structures sont créées chaque année. Même si tous les opérateurs ne peuvent pas être réintégrés au sien du budget de l'État, il est indispensable qu'ils soient tous traités budgétairement comme des services de l'État, avec des objectifs et des indicateurs de performance.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a soutenu la démarche consistant, pour le prochain budget, à traquer les ministères responsables d'empilements des procédures.

**M. Michel Bouvard**, Rapporteur, a estimé que le ministre est responsable de son administration et qu'il ne doit donc pas déléguer à d'autres ses compétences gestionnaires. Il y aurait sinon un risque d'inflation législative accru. La création de secrétaires généraux des ministères permet de réaliser un lien entre le ministre et son administration, mais il ne faut pas dédouaner le ministre de ses responsabilités en la matière : c'est lui qui doit rendre les arbitrages.

Par ailleurs, les contrats d'objectif entre l'État et ses opérateurs doivent devenir systématiques, en étant coordonnés avec la stratégie de chaque ministère. Une étude fine doit être réalisée par programme, en analysant la nature des relations existantes entre opérateurs et tutelle.

**M. Jean-Pierre Gorges**, a constaté que des changements de structures ont lieu à chaque changement de gouvernement. Les nouvelles structures créées se multiplient donc et persévèrent dans leur être, par delà les gouvernements et les alternances. Il est donc nécessaire d'avoir plus de stabilité en disposant, comme dans les entreprises privées, d'une structure opérationnelle regroupée autour de quelques grandes directions d'administration centrale, qui seraient mises à disposition de plusieurs ministres.

**M. Didier Migaud**, Rapporteur, a estimé que la LOLF va obliger collectivement les administrations à des changements dans leur organisation. La réforme administrative doit ainsi découler de la mise en œuvre de la réforme budgétaire. L'organisation gouvernementale devrait aussi survivre aux gouvernements et aux alternances, comme dans de nombreux autres pays, par exemple en Espagne où le nombre de ministres est limité à quinze. La structure de la maquette budgétaire doit donc rester relativement stable, car elle permet de concentrer les moyens sur les grandes missions de l'État.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a confirmé qu'une discipline de l'organisation gouvernementale doit être tenue, avec un nombre fixe de quinze ministres et des cabinets ministériels réduits avec des conseillers ayant une expérience de terrain. Il est de la responsabilité des candidats à l'élection présidentielle de s'engager sur ces points. En ce qui concerne la pédagogie de la LOLF, si un travail important a déjà été fait, il reste encore beaucoup à faire, notamment en associant au mieux tous les parlementaires, et en particulier les commissions saisies pour avis dès l'examen de la loi de règlement.

La Commission a *autorisé* la publication du rapport d'information.

#### **Informations relatives à la Commission**

La Commission a reçu, en application de l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 un projet de décret ayant pour objet le transfert de d'équivalents temps plein travaillés et de crédits de la mission Écologie à quatre autres missions (Transports, Développement et régulation économiques, Agriculture, Solidarité et intégration) ;

Elle a en outre reçu des observations définitives de la Cour des comptes sur le rôle de l'État dans l'élaboration et le suivi des contrats de plan État-régions.

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

**Mardi 13 juin 2006**

*Présidence de M. Philippe Houillon, président*

**La Commission a examiné, sur le rapport de M. Étienne Blanc, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements au projet de loi portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes (n° 3090).**

**Article 2** (art. L. 112-8 du code des juridictions financières) : Remplacement de la commission consultative de la Cour des comptes par un conseil supérieur de la Cour des comptes :

Le **rapporteur** a présenté un amendement précisant que le conseil supérieur de la Cour des comptes ne rend pas d'avis sur les nominations des présidents de chambre et regroupant dans le même article du code des juridictions financières l'ensemble des compétences du conseil en matière de nomination.

Après que **M. Jean-Pierre Dufau** eut souligné qu'il s'agissait de la codification d'une pratique existante, la Commission a adopté cet amendement.

**Article 4** (art. L. 122-1-1 [nouveau] du code des juridictions financières) : Avancement des magistrats :

La Commission a adopté un amendement du **rapporteur** précisant que les promotions des magistrats de la Cour aux grades d'auditeur de 1<sup>ère</sup> classe, de conseiller référendaire et de conseiller maître sont soumises à l'avis du conseil supérieur de la Cour des comptes.

**Article 5** (art. L. 122-2 du code des juridictions financières) : Accès à la maîtrise :

La Commission a adopté un amendement du **rapporteur** permettant aux présidents de section de chambre régionale des comptes ayant quinze ans de services publics, y compris en dehors d'une juridiction financière, d'être nommés conseillers maîtres.

**Article 9** (art. L. 122-6 [nouveau] du code des juridictions financières) : Avis du Premier président sur les nominations au tour extérieur :

Le **rapporteur** a présenté un amendement supprimant l'avis du Premier président sur l'intégration à la Cour des magistrats de chambre régionale des comptes en faisant valoir que, ces nominations étant prononcées sur proposition du Premier président, il n'y a pas lieu de prévoir l'avis de celui-ci.

**M. Jean-Pierre Dufau** a souhaité avoir la confirmation que l'avis du Premier président continuerait à être exigé pour les autres nominations à la Cour au tour extérieur.

Après que le **rapporteur** eut confirmé ce point, la Commission a adopté cet amendement.

\*

\* \*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Sébastien Huyghe, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements au projet de loi modifié par le Sénat, portant réforme des successions et des libéralités (n° 3122).

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 768 à 814-1 du code civil) : Option de l'héritier, successions vacantes ou en déshérence et administration de la succession par un mandataire :

La Commission a repoussé l'amendement n° 13 de Mme Anne-Marie Comparini, visant à permettre aux successibles de réaliser tous les actes nécessaires à la continuation de l'activité de l'entreprise, sans que ces actes emportent acceptation de la succession.

Elle a ensuite repoussé l'amendement n° 17 du même auteur, tendant à doubler le délai pour le dépôt de l'inventaire au tribunal ainsi que l'amendement n° 18 du même auteur.

La Commission a repoussé les amendements de coordination identiques n°s 3 et 14 de **M. Alain Vidalies** et Mme Anne-Marie Comparini.

Elle a également repoussé l'amendement n° 12 de Mme Anne-Marie Comparini, visant à porter à quatre mois le délai dont disposent les héritiers souhaitant conserver un bien pour payer les créanciers, **le rapporteur** estimant cette mesure inutile.

La Commission a alors examiné l'amendement n° 4 de **M. Alain Vidalies** précisant que le juge ne pourra pas autoriser le mandataire successoral à réaliser des actes de disposition portant sur des immeubles, son auteur ayant estimé nécessaire d'exclure du dispositif les ventes de gré à gré de biens immeubles.

Bien que **le rapporteur** eut exprimé un avis défavorable aux motifs que le juge autorise la vente de gré à gré sans fixer de prix, afin de permettre une négociation de ce dernier, et qu'il demeure toujours possible de revenir devant le juge si le prix apparaît sujet à caution, la Commission a accepté cet amendement.

Elle a ensuite repoussé les amendements n° 5 de M. Alain Vidalies et n° 11 de Mme Anne-Marie Comparini, comme dépourvus d'objet du fait de l'acceptation de l'amendement n° 4.

**Article 14** (art. 929 et 930, 930-1 à 930-5 [nouveaux] du code civil) : Possibilité de passer des actes de renonciation anticipée à l'action en réduction (RAAR) :

La Commission a examiné l'amendement n° 6 de **M. Alain Vidalies**, tendant à exclure que le notaire recevant la renonciation de l'héritier réservataire présomptif à exercer une action en réduction dans une succession non ouverte puisse être chargé du règlement de cette même succession.

**Le rapporteur** a objecté qu'il n'est pas pertinent d'écarter du déroulement d'une succession le notaire ayant reçu la renonciation d'un héritier réservataire présomptif à exercer une action de réduction dans une succession non ouverte, car ce professionnel est susceptible de disposer d'informations essentielles à la famille. En outre, le fait que le Sénat ait prévu la présence d'un second notaire lors de l'action réduction constitue une précaution qui satisfait l'objectif poursuivi par l'amendement.

La Commission a alors repoussé cet amendement.

**Article 21 bis** (art. 515-3, 515-3-1 [nouveau], 515-7 du code civil) : Formalités du PACS :

La Commission a repoussé l'amendement n° 15 de Mme Anne-Marie Comparini, et l'amendement n° 7 de M. Alain Vidalies visant à ne pas faire figurer l'identité du partenaire en marge de l'acte de naissance d'une personne pacsée, après que **M. Alain Vidalies** eut rappelé l'hostilité des associations à la précision introduite par le Sénat et indiqué que le groupe socialiste se réservait la possibilité de soulever la question de sa constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel.

---

#### Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné *M. Jacques-Alain Bénisti*, rapporteur sur le projet de loi de modernisation de la fonction publique (n° 3134).

La Commission a désigné *M. Georges Fenech*, rapporteur sur la proposition de résolution de M. Philippe Vuilque et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête relative à l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs (n° 3107).

**MISSION D'INFORMATION  
SUR L'INTERDICTION DU TABAC DANS LES LIEUX PUBLICS**

**Mercredi 14 juin 2006**

Table ronde : « le dispositif de la loi du 10 janvier 1991 est-il dépassé ? »

- M. Vassilis Vovos, président de Japan Tobacco International, accompagné de M. Éric Marchin, directeur des relations extérieures ;
  - M. Didier Chenet, président du Syndicat national des hôteliers restaurateurs cafetiers et traiteurs (SYNHORCAT), accompagné de M. Franck Trouet, directeur du service juridique et social ;
  - M. Jean-Paul Vaslin, directeur général de la Confédération nationale des débiteurs de tabac ;
  - M. Francis Attrazik, vice-président confédéral de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) ;
  - M. Gérard Dubois, président de l'Alliance contre le tabac ;
  - Mme Bernadette Roussille, membre de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ;
  - M. Alain Atger, président de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) ;
  - M. Philippe Mourouga, directeur du département de l'Institut national du cancer ;
  - M. Guy Berger, président de l'instance d'évaluation de la loi du 10 janvier 1991, président du conseil d'administration du comité de Paris de la Ligue contre le cancer.
-