

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° 25

Du mardi 3 octobre au vendredi 6 octobre 2006

Service de la Séance

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Régime d'assurance chômage des professions du spectacle
Examen du rapport 1877
- Arbitres
Examen du rapport 1881
- Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale
– Action sociale du régime général de sécurité sociale
et l'action sociale des collectivités territoriales
Auditions 1884

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de Son Excellence Mme Sylvie Fadlallah, ambassadeur de la République libanaise 1885
- Audition de Son Excellence M.Daniel Shek, ambassadeur de l'État d'Israël 1891

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2007 1897

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Examen de la deuxième partie du projet de loi pour finances pour 2007
Vote du budget des affaires européennes 1905
Vote du budget de la mission européenne 1910
- Informations relatives à la commission 1911

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET AMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

- Informations relatives à la commission 1912

COMMISSION D'ENQUÊTE

RELATIVE À L'INFLUENCE DES MOUVEMENTS À CARACTÈRE SECTAIRE ET AUX CONSÉQUENCES DE LEURS PRATIQUES SUR LA SANTÉ PHYSIQUE ET MORALE DES MINEURS

- Auditions 1913

MISSION D'INFORMATION

SUR L'INTERDICTION DU TABAC DANS LES LIEUX PUBLICS

- Examen et vote du rapport 1914

DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES

ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

- Audition 1915

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Mercredi 4 octobre 2006***Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président,
puis de Mme Cécile Gallez.*

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, sur le rapport de **M. Michel Françaix, suppléant M. Patrick Bloche**, la proposition de loi relative à la pérennisation du régime d'assurance chômage des professions du spectacle, de l'audiovisuel et du cinéma dans le cadre de la solidarité interprofessionnelle – n° 2141.

M. Michel Françaix, suppléant M. Patrick Bloche, rapporteur, a souligné que la culture est le propre de l'homme, mais également du citoyen. Comme aimait à le rappeler Gambetta : « *Il ne suffit pas de décréter des citoyens, il faut en faire* ». Or, pas de citoyen sans émancipation des servitudes de l'ignorance, sans commerce avec les œuvres de l'esprit, pas de citoyen sans culture.

L'intermittence est au cœur de ce débat. Les institutions, les élus, les employeurs de festivals et de salles de spectacle, qui ont à cœur de développer une politique culturelle de qualité et participent ainsi à l'exception culturelle française, ne peuvent réaliser leurs ambitions sans recourir aux intermittents.

Pourtant, trois ans après le mouvement qui a secoué les festivals et le monde de la culture en général, il n'a été tenu quasiment aucun compte des préconisations des nombreux rapports publiés sur ce thème et notamment de l'excellent rapport de la mission d'information sur les métiers artistiques créée par la commission, dont M. Christian Kert était l'auteur et qui a été adopté à l'unanimité.

Depuis trois ans, tout le monde s'accorde à dire que le protocole d'accord du 26 juin 2003 sur l'assurance chômage des artistes et techniciens du spectacle vivant et enregistré, voulu par le MEDEF, ne dégage aucune économie, alors même que 80 % des intermittents gagnent plus ou moins le SMIC ! La mission d'information sur les métiers artistiques l'avait dénoncé dès mars 2004 : « *L'accord n'a pour l'instant permis de réduire ni le déficit du régime, ni les abus et fraudes au dispositif, et la mission doute qu'il n'atteigne cet objectif dans la durée. Par ailleurs, la suppression de la franchise a conduit à l'augmentation des allocations versées à un certain nombre d'indemnisés pour lesquels il s'agit souvent d'un revenu de complément et non de remplacement* ».

Aujourd'hui, les difficultés rencontrées s'accroissent. Les revenus diminuent et la précarité s'étend, notamment chez les jeunes. Les différents rapports publiés, dont celui de la mission sur les métiers artistiques, s'accordent à reconnaître que le seuil de 507 heures sur douze mois correspond au volume d'heures professionnelles effectives.

L'accord du 26 juin 2003 n'a pas su ou n'a pas voulu enrayer les abus ni protéger les plus vulnérables. L'État a dû mettre en place un fonds provisoire, prolongé en fonds transitoire jusqu'au 31 décembre 2005, et obtenir de l'UNEDIC un retour à la situation antérieure concernant les congés de maternité.

Par ailleurs, malgré les engagements pris par le ministre de la culture et de la communication au nom du gouvernement sur la mise en place d'un système pérenne et équitable à compter du 1^{er} janvier 2006, les annexes 8 et 10 modifiées par ce protocole de 2003 sur l'assurance chômage des artistes et techniciens du spectacle vivant et enregistré sont aujourd'hui toujours en vigueur ! Depuis le mois de janvier, le climat de confiance que le ministre de la culture a tenté en vain d'établir est définitivement rompu et le système glisse progressivement de la solidarité interprofessionnelle vers la solidarité nationale.

Entre janvier et avril 2006, les partenaires sociaux ont péniblement tenté de trouver un accord sur une nouvelle rédaction des annexes 8 et 10. Le projet de protocole du 18 avril, concocté par le MEDEF, n'a toujours pas, à ce jour, reçu la signature d'une seule centrale syndicale ! La principale recommandation de l'ensemble des experts, le seuil de 507 heures sur douze mois, en est définitivement absente. S'y substitue un mode de calcul particulièrement complexe et opaque.

Dès le 31 mai, le comité de suivi avait tiré la sonnette d'alarme et indiqué sa volonté de voir examiner la présente proposition de loi, signée par plus de 300 députés de toutes tendances. Le groupe socialiste estime que cette situation ubuesque a assez duré. C'est dans ce contexte qu'il a décidé d'inscrire la proposition de loi relative à la « pérennisation du régime d'assurance chômage des professions du spectacle, de l'audiovisuel et du cinéma dans le cadre de la solidarité interprofessionnelle ».

Déjà, en 2002, à l'initiative de M. Jean Le Garrec, une proposition de loi avait été déposée afin de combler le vide juridique que créait la non-reconduction de la précédente convention par les partenaires sociaux.

Aujourd'hui, il appartient à nouveau au législateur de préciser les bases de ce régime spécifique d'assurance chômage, dans le cadre de la solidarité interprofessionnelle.

La présente proposition de loi comporte deux articles et fixe le cadre à l'intérieur duquel les négociations futures entre partenaires sociaux devront avoir lieu. Elle ne se substitue en aucun cas au dialogue social mais vise simplement à garantir l'égalité de traitement de chaque intermittent.

L'article 1^{er} de la proposition de loi dispose que le futur protocole sur l'assurance chômage des intermittents devra définir précisément les modalités de l'ouverture des droits à indemnisation, sur une période de référence de douze mois, avec une date d'anniversaire fixe et le versement d'une indemnité sur l'ensemble de cette même période de référence.

Le dispositif ainsi retenu devra inciter à la déclaration de toutes les heures travaillées, étant entendu que le montant global de la charge d'indemnisation des intermittents au titre de l'assurance chômage reste inchangé pour les institutions gestionnaires, puisque l'article 2 de la proposition de loi prévoit que les charges éventuelles seront compensées par la création d'une taxe additionnelle sur les contrats d'assurances.

La crise de l'été 2003 a montré la solidité du lien entre la nation et ses artistes. Dans l'attente d'une loi d'orientation qui jettera les bases de l'emploi culturel, il importe aujourd'hui que la représentation nationale affirme sa volonté de pérenniser les principes sur lesquels repose l'assurance chômage des artistes et des techniciens qui font vivre ce lien.

Il faut absolument pérenniser le principe de la solidarité interprofessionnelle, recréer les conditions d'une nouvelle négociation et casser la logique actuelle de la « permittance ».

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Michel Herbillion a fait part de son profond étonnement quant au choix du groupe socialiste de débattre de cette proposition de loi. En effet, les députés membres de la commission, quelle que soit leur appartenance politique, se sont toujours mobilisés sur les sujets culturels dans un esprit de coopération. Le meilleur signe en est l'adoption à l'unanimité des conclusions des différentes missions d'information. Or, aujourd'hui, la discussion de la proposition de loi montre une absence totale de concertation préalable, ce qui tranche avec l'attitude généralement adoptée.

Le groupe UMP ne tient pas à ce que l'examen de la proposition de loi conduise à construire un clivage idéologique artificiel et à caricaturer les positions des uns et des autres : il n'y a pas ceux qui sont pour les artistes et techniciens et voteraient la proposition, et ceux qui sont contre et ne la voteraient pas. Dans ces conditions, on ne peut qu'avoir des doutes quant à la véritable volonté du groupe socialiste d'aboutir à l'adoption de la proposition.

Le rapporteur indique que la négociation a échoué et qu'il faut donc légiférer : mais y a-t-il eu une déclaration publique de la CFDT indiquant qu'elle ne signera pas le projet de protocole du 18 avril ? Il s'agit d'un véritable procès d'intention qu'accompagne un pur affichage politique. Légiférer sans attendre l'aboutissement de la négociation entre partenaires sociaux s'inscrit dans les méthodes socialistes que le pays connaît malheureusement bien. La loi seule ne peut résoudre tous les problèmes : il faut ainsi rappeler les 35 heures non négociées et la loi dite « de modernisation sociale », qui n'était ni moderne ni sociale et dont l'objectif – la suppression des licenciements – a eu les suites que l'on sait.

Les membres de la commission s'intéressant aux sujets culturels n'ont même pas été conviés à une seule réunion de concertation ou de travail avec le rapporteur M. Patrick Bloche. Alors même que des parlementaires de la majorité ont déposé la même proposition, le rapporteur n'a pas daigné les informer que le groupe socialiste avait décidé de son examen. Si l'intention n'avait pas été purement politicienne, ce texte aurait d'ailleurs pu être examiné dans le cadre d'une niche commune aux groupes, permise par le Règlement de notre

assemblée. De même, aucune concertation avec les partenaires sociaux n'est intervenue. En conséquence, soit le rapporteur demande de signer un chèque en blanc, soit il ne croit pas à sa propre démarche.

L'intervention de l'État *via* une loi signifierait que les négociations ont échoué. Or un accord est toujours possible. De plus, l'UNEDIC est le dernier véritable lieu de gestion paritaire en France et il serait dommage de faire intervenir l'État alors même que des réflexions sont actuellement menées pour améliorer les conditions du dialogue social.

À quelques mois d'échéances politiques majeures, la ficelle est décidément trop grosse. La démarche précipitée du groupe socialiste relève de l'affichage politique. Les parlementaires de la majorité se sont beaucoup investis afin d'améliorer la situation des artistes et techniciens du spectacle. Ce thème n'est pas le monopole du groupe socialiste.

M. Frédéric Dutoit a tout d'abord déclaré que le groupe communiste et le groupe socialiste sont en parfait accord sur cette proposition de loi et a estimé que les propos de M. Michel Herbillion démontrent une totale méconnaissance du dossier. En effet, voilà plus de trois ans que la question de la protection chômage des intermittents du spectacle pose problème : les artistes ont été contraints d'organiser des actions spectaculaires et de perturber le fonctionnement des festivals, le ministre de la culture a dû désigner un médiateur indépendant, M. Jean-Paul Guillot, pour tenter de surmonter les divergences entre le patronat et les organisations syndicales de salariés sur cette question.

Les accords précédents ont été signés par des organisations syndicales peu représentatives et les solutions trouvées se sont avérées inefficaces. Devant l'impuissance des partenaires sociaux à dégager des solutions viables, un comité de suivi a été mis en place qui réunit des parlementaires de toutes les sensibilités politiques. Le texte de la proposition de loi qui a été mis au point fait consensus, puisque l'ensemble des groupes politiques a déposé cette proposition sur le bureau de chaque assemblée. Il est donc urgent d'en passer par la loi pour débloquer la situation.

Le texte de la proposition de loi débattue ce matin a été signé par plus de 300 parlementaires et le groupe communiste a déposé une proposition de loi similaire. Ce texte représente une véritable avancée, notamment en faisant une mention explicite à la période de référence de douze mois pour le calcul de l'ouverture des droits à indemnisation. Ce texte doit donc être voté compte tenu du nombre élevé de parlementaires qui s'y sont associés.

M. Alain Bocquet, président du groupe communiste, avait proposé à M. Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale, d'inscrire cette proposition de loi en dehors des séances réservées aux niches parlementaires. La représentation nationale aurait pu ainsi prendre le temps d'examiner tous les aspects de ce dossier complexe et dégager des solutions durables pour l'assurance chômage des intermittents du spectacle. Devant le refus du président de l'Assemblée, il ne restait plus à l'opposition que la solution de recourir à une niche parlementaire pour traiter ce problème.

M. Dominique Paillé a tout d'abord constaté que le protocole entré en vigueur en juin 2003 présente de nombreuses lacunes, que tout le monde reconnaît. La situation actuelle est pire que celle qui prévalait avant l'accord de 2003 : la situation financière des annexes 8 et 10 s'est en effet détériorée, les déficits générés sont en constante augmentation et l'Etat finance une partie des dépenses. Il faut donc sortir de la situation actuelle qui mène à une impasse financière.

M. Etienne Pinte, député UMP, a été l'initiateur du comité de suivi. Il convient de saluer son action, qui a permis de s'accorder sur des solutions pour améliorer la couverture chômage des intermittents. Ce travail s'est traduit par la rédaction d'une proposition de loi similaire à celle proposée aujourd'hui par le groupe socialiste. Il est étonnant de constater que l'exposé des motifs du texte socialiste ne fasse aucune mention de l'implication de M. Etienne Pinte dans ce dossier et reprenne sans le dire les solutions qu'il avait élaborées. Cette méthode du groupe socialiste est condamnable alors que, sur le fond, aucune divergence n'existe entre l'opposition et la majorité. Il aurait été possible d'aboutir à un texte voté par l'ensemble de l'Assemblée nationale.

Si l'on ne peut qu'approuver le contenu de cette proposition de loi, les députés UMP ne pourraient la voter qu'à la condition que le groupe socialiste explique que ce texte a été élaboré dans le cadre du comité de suivi par des parlementaires de toutes sensibilités politiques et y associe donc les députés de la majorité. Pour autant, il semblerait opportun de laisser encore quelques délais aux partenaires sociaux, notamment à la CFDT, afin

qu'elle puisse exposer clairement sa position et qu'ainsi le Parlement puisse se déterminer en conscience avant de procéder au vote de cette proposition de loi.

M. Simon Renucci a fait part de son indignation suite aux propos de la majorité et aux prétendues manœuvres du groupe socialiste. Ces déclarations et ce procès d'intention, émanant de la majorité, sont inacceptables. En agissant ainsi, on ne donne pas l'exemple d'une démocratie apaisée. Il risque d'y avoir des réactions violentes de la part des principaux intéressés qui ne comprendront pas les obstacles mis par la majorité à régler le problème de l'assurance chômage des intermittents.

M. Dominique Richard a rappelé la mobilisation du comité de suivi, dont il fait partie, qui rassemble des parlementaires de toutes sensibilités politiques et tente de dégager des solutions pérennes pour l'assurance chômage des intermittents. M. Etienne Pinte, à l'origine du comité de suivi, a fait un travail considérable qui a abouti à la rédaction d'une proposition de loi. Les quatre groupes parlementaires et les députés Verts ont déposé séparément la même proposition de loi dans le but de faire pression sur les partenaires sociaux qui négociaient alors le projet de protocole.

Il faut rappeler que des résultats significatifs ont été obtenus par le comité de suivi, à savoir la création d'un fonds de transition, la mise au point de certaines solutions techniques pour remédier à des anomalies du protocole de 2003, et maintenant la création du fonds de professionnalisation et de solidarité. La situation des artistes et des techniciens du spectacle s'est aujourd'hui réellement améliorée d'autant plus que l'UNEDIC fait une interprétation souple des dispositions, ce qui permet à certains professionnels de bénéficier du statut d'intermittent du spectacle alors qu'ils n'en bénéficieraient pas si les règles d'ouverture de droits étaient plus strictement interprétées.

Le ministre de la culture et de la communication a beaucoup œuvré en faveur des intermittents : les manœuvres et les attaques violentes de la CGT lors du festival d'Avignon sont proprement scandaleuses.

Les membres du comité de suivi s'étaient entendus, en présence du président Debré, pour n'examiner cette proposition de loi qu'après avoir constaté l'échec des négociations paritaires. Or, actuellement, les négociations sont toujours en cours et trois confédérations nationales n'ont pas donné de réponse quant à leur intention de signer ou non l'accord en cours de finalisation. Il convient de rester fidèle à cet engagement initial. On ne peut que s'étonner des propos de M. Frédéric Dutoit qui semblent contester la représentativité de certains syndicats. Il faut laisser toutes ses chances au paritarisme et reporter le vote de cette proposition de loi.

En conclusion, il n'y a pas lieu de délibérer aujourd'hui, d'autant plus que cette proposition de loi risque d'engendrer une nouvelle instabilité juridique car elle n'apporte que des solutions temporaires. En outre, elle comporte en germe le risque de détacher le régime d'assurance chômage des intermittents de la solidarité interprofessionnelle.

M. Christian Kert a dressé un bref historique du dossier des intermittents du spectacle en rappelant qu'il s'agit d'un vieux débat qui posait déjà problème à l'époque où M. Jacques Ralite était ministre ! Il convient donc de tenter de résoudre ce problème avec courage, et non de se cantonner à regretter, comme le fait M. Frédéric Dutoit, que les discussions s'éternisent depuis trois ans.

Les parlementaires s'étaient mis d'accord avec le président de l'Assemblée nationale pour examiner cette proposition de loi, en dehors des niches parlementaires, comme un ultime recours au cas où les négociations sociales auraient échoué. Ce n'est pas le cas actuellement et le ministre de la culture a fait savoir que les chances d'aboutir étaient réelles. De plus, il avait été convenu que si une proposition de loi devait être examinée, le comité de suivi ferait le point au préalable avec les partenaires sociaux sur les questions non résolues, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent.

Il est regrettable que le groupe socialiste ait demandé l'examen de cette proposition de loi en mettant le comité de suivi devant le fait accompli, compromettant ainsi les chances d'aboutir à des solutions efficaces. Le groupe UMP a appris que le comité de suivi devait se réunir cet après-midi, ce qui est bien tardif pour régler sereinement les difficultés. On en peut que regretter cette manœuvre politicienne du groupe socialiste.

M. Christian Dutoit a souhaité revenir sur l'argument selon lequel on assisterait au travers de l'inscription de la présente proposition de loi à l'ordre du jour réservé de l'Assemblée nationale à une « manœuvre socialiste ». On peut, en fait, se demander si la majorité parlementaire ne cherche pas plutôt à reporter sur un autre gouvernement et une nouvelle majorité les décisions à prendre concernant les intermittents du spectacle.

Pour respecter les promesses du ministre, un accord aurait dû être conclu depuis cinq mois. Aucun syndicat n'a signé le protocole d'accord et la CGT a clairement fait savoir qu'elle n'entendait pas le signer.

M. Michel Herbillon a fait valoir que l'argument inverse pouvait être présenté : le groupe socialiste s'est en fait précipité pour déposer sa propre proposition de loi et la faire inscrire le plus tôt possible à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, sans rechercher une solution consensuelle avec les députés des autres groupes qui avaient déposé la même proposition de loi. Cette précipitation vient sans doute du fait que les députés socialistes se sont aperçus que les partenaires sociaux étaient proches d'un accord.

Le rapporteur a admis qu'il convenait d'associer aux compliments formulés à l'égard du rapport présenté par M. Christian Kert, les noms de MM. Etienne Pinte, Dominique Paillé, Dominique Richard et Pierre-Christophe Baguet. M. Michel Herbillon n'a pas été cité car, dès l'origine, il n'a pas souhaité signer la proposition de loi déposée par des députés de son groupe.

M. Michel Herbillon a indiqué ne pas avoir signé le texte déposé par son groupe car il pressentait que l'on déboucherait sur la situation actuelle.

Le rapporteur a observé qu'il n'y a pas de désaccord global des députés sur le contenu de la proposition de loi. Les députés socialistes ont fait exactement ce que plus de 90 % des parlementaires demandaient. Intervenir au bout de trois ans de conflit, est-ce de la précipitation comme le pense M. Michel Herbillon ? Faut-il encore attendre trois mois pour voir si les blocages se lèvent, au risque de se retrouver en début de campagne pour l'élection présidentielle ? Le groupe socialiste a fait le choix d'agir car il faut rapidement débloquent cette situation intenable. L'enjeu est d'intérêt national et les intermittents du spectacle sont les acteurs du dynamisme culturel en France. Par ailleurs, la proposition de loi peut aider le ministre à sortir de l'impasse dans laquelle il se trouve. Les parlementaires ne peuvent pas rester dans l'expectative actuelle ; tous les syndicats font la même analyse.

Compte tenu des positions exprimées par les uns et les autres, **le président Jean-Michel Dubernard** a proposé à la commission de ne pas engager la discussion des articles, de suspendre ses travaux et ne pas présenter de conclusions sur le texte de la proposition de loi, cette position n'empêchant ni la discussion en séance publique, ni la publication d'un rapport écrit incluant le compte rendu des travaux de la commission au cours desquels chacun a eu tout loisir de s'exprimer.

Suivant la proposition de son président, la commission a décidé de suspendre l'examen de la proposition de loi et de ne pas présenter de conclusions.

*

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Jean-Marie Geveaux**, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant diverses dispositions relatives aux arbitres – n° 3190.

M. Jean-Marie Geveaux, rapporteur, a indiqué que la proposition de loi constitue une réponse adaptée aux nombreuses préoccupations du monde sportif et arbitral. On observe, en effet, une tendance inquiétante à la diminution des effectifs du corps arbitral : en cinq ans, le nombre d'arbitres a diminué de 20 000, pour atteindre aujourd'hui un effectif total de 153 200, toutes disciplines confondues.

Cette chute est due, pour partie, aux violences et aux incivilités commises dans les stades et hors des enceintes sportives. Elle tient également aux incertitudes entourant le statut social et fiscal des arbitres, qui les placent dans une situation de forte insécurité juridique. La circulaire interministérielle du 28 juillet 1994, relative à la situation des sportifs au regard de la sécurité sociale et du droit du travail, génère en effet des conflits avec l'URSSAF et de nombreux litiges sont soumis aux conseils de prud'hommes.

En qualifiant leur activité de mission de service public, la proposition de loi fait bénéficier les arbitres d'une protection pénale renforcée liée au caractère aggravant des violences et menaces commises à l'encontre d'une personne chargée d'une mission de service public.

Sur le plan du droit du travail, le texte clarifie également la situation en écartant la notion de lien de subordination pour qualifier la relation entre l'arbitre et la fédération, ce qui fait de celui-ci un travailleur indépendant et non pas un salarié. Néanmoins, au regard de la sécurité sociale, l'arbitre est automatiquement rattaché au régime général, ce qui lui garantit une couverture adaptée, notamment en matière d'accidents du

travail. Ce n'est d'ailleurs pas une spécificité liée au monde arbitral puisque, par exemple, les journalistes pigistes se trouvent dans une situation identique.

La confusion régnait également sur le plan fiscal en raison des incertitudes entourant le statut des arbitres. Le texte proposé constitue un geste important puisque les sommes touchées sont assimilées à des bénéfices non commerciaux et bénéficient d'une franchise à concurrence de 14,5 % du plafond annuel de la sécurité sociale.

En conclusion, **le rapporteur** a proposé d'adopter la proposition de loi sans modification.

M. Henri Nayrou a qualifié de louable l'initiative du Sénat qui met en place la base d'un véritable statut des arbitres, mais a jugé trop limitées les ambitions de la proposition de loi.

Le texte de la proposition est une nouvelle fois inspiré par le monde du football, comme si ce sport avait vocation à servir d'exemple universel dans le monde sportif. La crise des vocations chez les arbitres est inexorable, en raison des excès en tous genres qui entourent les rencontres sportives et de la pression croissante liée à l'impact économique des résultats sportifs. À la difficulté traditionnelle de la mission arbitrale s'ajoute désormais le risque d'être la cible des mécontentements les plus divers. Par ailleurs, les arbitres sont en passe d'atteindre les limites du bénévolat : s'ils ne doivent pas être rémunérés, encore faut-il qu'ils ne perdent pas d'argent en exerçant leurs fonctions. Enfin, il convient de relever le caractère ambigu de la situation des arbitres sur le plan social et fiscal ainsi que le caractère parfois ténébreux des relations entre les arbitres et les fédérations sportives.

Face à toutes ces questions, la proposition de loi propose certes quelques avancées : un véritable régime social pour sortir des insuffisances du régime de la franchise mise en place par la circulaire interministérielle de 1994, un alignement du régime fiscal sur le régime social, la garantie d'une protection pénale. Ces mesures ne constituent pas pour autant un véritable statut juridique de l'arbitre, ce qui est regrettable. Un sujet d'une telle importance, puisqu'il se situe au cœur de l'activité sportive, aurait mérité que le gouvernement s'y attache.

Le travail de réflexion mené sous l'égide du gouvernement depuis 2005 ne trouve qu'imparfaitement sa traduction dans ce texte, faute peut-être d'une véritable volonté politique. Quoi qu'il en soit, même avec le meilleur des statuts, nul n'est à l'abri des excès et des dérives imbéciles et, à cet égard, force est de constater que c'est la société que l'on devrait réformer.

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné que c'est l'honneur du Parlement de porter une proposition de loi qui permet d'avancer, même modestement, sur ces questions.

M. Bernard Depierre a fait observer qu'il est intéressant que ce texte soit d'origine parlementaire car il émane d'un sénateur qui connaît très bien ce sujet. Il faut soutenir cette proposition de loi qui va enfin accorder aux 153 000 arbitres un véritable statut social, une protection pénale renforcée en raison de l'exercice d'une mission de service public, une réelle indépendance par rapport aux fédérations et une exonération fiscale plafonnée à 4 500 euros par an. Cette évolution est urgente pour le sport en général et pour éviter les problèmes rencontrés récemment dans d'autres pays.

Le rapporteur a constaté que les intervenants sont d'accord sur le fond et précisé que les discussions ont été menées non seulement avec le ministère en charge du sport, mais aussi avec les ministères des finances et des affaires sociales, afin que les avancées du texte puissent être acceptées par le gouvernement. Ce travail de concertation a bien entendu été long, ce qui explique le choix d'un texte d'origine parlementaire pour accélérer le processus. Aucune opposition globale au texte ne s'est exprimée, tous les arbitres et les associations concernées ont manifesté leur intérêt et surtout leur impatience de voir enfin aboutir les dispositions de cette proposition de loi.

Tout en reconnaissant l'intérêt que revêt une telle initiative parlementaire, **M. Henri Nayrou** a regretté, compte tenu de l'importance du sujet, l'absence d'un texte plus global et plus ambitieux. Sous la précédente législature déjà, la réforme de la loi de 1984 relative aux activités physiques et sportives conduite par Mme Buffet s'était contentée de faire du replâtrage. Il apparaît pourtant clairement que plus de vingt ans après ce texte fondateur, il est nécessaire de tirer la leçon des évolutions considérables du sport professionnel et du sport amateur dans un véritable et ambitieux projet de loi. En conséquence, le groupe socialiste s'abstiendra sur cette proposition de loi en raison du manque d'ambition de celle-ci.

La commission est ensuite passée à l'examen des articles de la proposition de loi.

Article 1^{er} : Définition de la pratique arbitrale

La commission a examiné un amendement de M. Henri Nayrou tendant à supprimer l'alinéa 6 qui écarte tout lien de subordination entre l'arbitre et sa fédération.

M. Henri Nayrou a précisé que cet alinéa est en contradiction avec la dernière phrase de l'article L.223-1 du code du sport précisant que la fédération assure le contrôle de l'activité des arbitres selon les règles et procédures préalablement définies. Il y a manifestement une contradiction entre le statut de travailleur indépendant des arbitres et le contrôle exercé par la fédération.

Le rapporteur s'est déclaré défavorable à cet amendement car la contradiction n'est qu'apparente. En effet, si les arbitres doivent faire appliquer les règles fixées par les fédérations, leur action sur le terrain est parfaitement indépendante. Au surplus, cette clarification est rendue nécessaire pour éviter la multiplication des contentieux.

M. Henri Nayrou a reconnu que la différence est ténue entre la qualité de salarié et l'assimilation à un travailleur indépendant placé dans un cadre fédéral et bénéficiant de la franchise sociale, mais cela n'a pas empêché le tribunal administratif de Dijon de remettre cette assimilation en cause et il est certain que cette contradiction continuera à générer des contentieux.

M. Jean-Marie Geveaux a indiqué qu'il existe d'autres décisions de justice en sens inverse et que le texte contribue à clarifier la mission des arbitres et à éviter les conflits pour l'avenir.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a *adopté* l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 : Nature et régime fiscal des indemnités perçues par les arbitres

La commission a *adopté* l'article sans modification.

Article 3 : Affiliation obligatoire des arbitres au régime général de la sécurité sociale et assujettissement de leur rémunération aux cotisations et contributions sociales

La commission a *adopté* l'article sans modification.

Puis elle a **adopté** l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

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

Jeudi 5 octobre 2006

– *auditions sur l'action sociale du régime général de sécurité sociale et l'action sociale des collectivités territoriales :*

– *présentation de l'enquête de la Cour des comptes sur l'action sociale dans le régime général de sécurité sociale.*

– *présentation du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur l'action sociale de la Caisse nationale d'assurance vieillesse en faveur du maintien à domicile des personnes âgées.*

AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mardi 3 octobre 2006***Présidence de M. Edouard Balladur, Président*

Le Président Edouard Balladur a remercié Mme Sylvie Fadlallah, ambassadeur de la République libanaise en France, d'avoir répondu à l'invitation de la Commission. Il l'a priée de décrire la situation actuelle du Liban, celle de l'État libanais et des forces présentes au Liban, ainsi que les problèmes de sécurité qui s'y posent, et de donner son sentiment sur la façon dont l'avenir pourrait s'organiser de façon que le Liban connaisse une paix durable.

Mme Sylvie Fadlallah, ambassadeur de la République libanaise en France, a remercié la Commission de lui donner l'occasion d'évoquer la situation de son pays, et a exprimé sa gratitude à l'ensemble de la représentation nationale et au peuple français, qui ont manifesté leur indéfectible solidarité à l'égard du Liban.

Dès les premiers jours de l'agression israélienne, la France a réclamé, par la voix de son Président, l'arrêt immédiat des opérations de guerre. La France aura été la conscience de la communauté internationale, manifestant sa solidarité avec le Liban face à l'ampleur du drame et des bombardements dans une région pourtant familière de la violence.

Elle a souligné le rôle actif que la France a très vite joué au Conseil de sécurité, prenant sur elle de proposer un projet de résolution afin de prévoir une sortie de crise rapide reposant sur la cessation des hostilités et sur le renforcement des forces internationales dans le Sud libanais. En œuvrant pour une résolution consensuelle au Conseil de sécurité, elle aura été attentive au point de vue du Liban, exprimé de manière unanime au sein du gouvernement libanais et dont le Président du Conseil des Ministres, M. Fouad Siniora, a rendu compte en proclamant les sept points de règlement de la crise libanaise.

À la cessation des hostilités, la France a tenu son engagement, a accru sa participation à la FINUL et en a renforcé le dispositif et l'efficacité, après avoir obtenu des Nations unies les précisions voulues concernant la nature des opérations et les règles d'engagement de ses forces. À aucun moment elle n'a oublié l'aspect humanitaire et la nécessité de porter secours à une population en détresse.

De tout cela le Liban lui est infiniment reconnaissant, et les Libanais ne l'oublieront jamais.

Mme Sylvie Fadlallah a déclaré que la crise de l'été dernier avait été l'une des épreuves les plus dangeuses que le Liban ait eu à connaître dans son histoire récente. Rien ne la laissait présager. Le Liban avait réussi, durant les deux dernières années, à traverser des moments dramatiques, notamment l'odieux assassinat du Président du conseil des ministres Rafic Hariri, le retrait des forces syriennes, l'organisation des élections législatives. Le pays a amorcé une reprise économique vigoureuse avec un taux de croissance en hausse et s'apprêtait à accueillir de nombreux touristes.

La guerre a commencé le 12 juillet 2006. Elle a stoppé net toute l'activité économique et causé des destructions massives aux infrastructures. Elle a causé des souffrances indicibles aux populations civiles, surtout celles du Sud. Bientôt tout le Liban s'est trouvé exposé aux attaques de l'armée israélienne. En un mois, le bilan a été très lourd : près de 1 200 Libanais, dont un tiers d'enfants, ont été tués et plus de 4 000 ont été blessés. Des populations entières ont été jetées sur les routes : un million de personnes ont dû fuir et abandonner leurs maisons, villes et villages, et vivre en réfugiés dans leur propre pays. L'acheminement des secours et de l'aide humanitaire aux populations sinistrées a été d'autant plus difficile que des bombardement meurtriers ont détruit ponts, routes, autoroutes, hôpitaux, écoles, usines, etc.

À ce malheur est venue s'ajouter une catastrophe écologique sans précédent en Méditerranée : une marée noire a pollué les côtes libanaises à la suite du bombardement délibéré, par Israël, des réservoirs de fuel de la centrale électrique de Jieh, au sud de Saïda. Les dommages causés à l'environnement sont incalculables, car les atteintes à l'écosystème, à la flore et à la faune, ne sont pas moins importantes que les conséquences sur le plan économique.

Le coût exact des destructions matérielles est difficile à évaluer, mais l'étendue des dégâts est immense. On avance le chiffre de 12 milliards d'euros, en dommages et en manque à gagner – montant équivalent à celui de la reconstruction au sortir de la guerre de 1990-1991.

Quoi qu'il en soit, l'importance des destructions, leur caractère massif, les coups portés aux infrastructures et à l'industrie témoignent du caractère punitif de l'expédition qu'Israël a lancée contre le Liban. Le blocus aérien, terrestre et maritime, imposé par Israël dès le 13 juillet et qui n'a été levé que le 6 septembre, a aggravé la situation humanitaire et économique.

L'agression contre le Liban et l'usage aveugle de la force sont soulignés par la disproportion des moyens déployés par rapport aux objectifs annoncés par Israël qui étaient d'abord de libérer les deux soldats israéliens enlevés par le Hezbollah. Cette agression et le sursaut patriotique auquel elle a donné naissance ont soudé le peuple libanais durant la guerre et assuré une solidarité nationale face à l'invasion israélienne. Le soutien populaire dont aura bénéficié le gouvernement de M. Fouad Siniora et la solidarité ministérielle de ses membres témoignent que, face à l'adversité, les Libanais savent se montrer unis.

Sur la base d'un programme en sept points, élaboré par le président du conseil des ministres, le gouvernement s'est assuré l'appui de toutes les formations qui le composent. Cette unité nationale a renforcé sa position lors des négociations avec la communauté internationale. Elle a également permis que, de manière consensuelle, l'armée libanaise se déploie sur la frontière internationale, où elle n'était plus présente depuis trente ans. Cela constitue donc une évolution majeure dans le processus de restauration de la souveraineté libanaise et de l'extension de l'autorité du gouvernement sur l'ensemble du territoire national.

Le renforcement d'un contrôle de plus en plus effectif par l'armée libanaise de la région du Sud sera rendu possible grâce à la dynamique nouvelle imposée par le mandat de la FINUL, qui a pour mission d'accompagner l'armée nationale dans son action, de réaffirmer l'autorité de l'État et de garantir l'absence de tout élément armé, hormis l'armée libanaise et les soldats de la FINUL, dans la zone d'expulsion prévue par la résolution 1701.

En décidant de confirmer et de préciser la mission de la FINUL, en en accroissant les effectifs, et en acceptant pour elles des engagements nouveaux, le Conseil de sécurité a entendu donner au Liban les moyens de s'acquitter de ses tâches sécuritaires dans le Sud du pays. En bannissant toute entrée d'armes sur le territoire, il a fait du contrôle et de la sécurité des frontières libanaises une dimension essentielle de la stabilisation du pays.

La FINUL renforcée est aujourd'hui un instrument puissant pour le maintien de la paix au Liban. La France y joue un rôle primordial, à la fois par sa contribution personnelle et par le commandement qu'elle assure actuellement de la force internationale. Elle aura été de plus, par son action diplomatique, une force de persuasion et d'entraînement pour les pays européens contributeurs de troupes, auxquelles sont venus s'ajouter des contingents arabes et asiatiques.

Ainsi un temps nouveau s'ouvre-t-il pour le Liban et pour les Libanais, un temps qui est porteur d'espoir, mais aussi de craintes et de risques. En effet, si la stabilisation de la paix est une bonne nouvelle, si la possibilité de conforter la souveraineté et l'indépendance du Liban est à nouveau à portée de main, si la possibilité pour ce dernier de renouer avec la croissance et d'entreprendre sa reconstruction constitue un espoir réel, il n'en reste pas moins que l'instabilité demeure très grande au Proche-Orient. Sans une solution d'ensemble qui redonnerait vigueur au processus de paix proche oriental, sans une reprise des discussions entre Palestiniens et Israéliens sur les perspectives d'évolution concertée vers la création d'un État palestinien, aucune stabilisation définitive n'est possible dans la région.

Seul un règlement régional durable est à même d'assurer la stabilisation définitive du Liban. À cet égard, la France a souligné, lors des discussions du projet de résolution 1701, la nécessité de s'orienter résolument vers un règlement politique d'ensemble sur la région si on veut donner à la FINUL toutes ses chances de succès.

Le Liban a toujours plaidé pour une paix juste, durable et globale au Proche Orient. La nécessité de stabiliser la situation au Liban devrait inciter la France et les pays européens à relancer le processus de paix.

En s'interposant dans le sud du Liban, en confirmant le retrait israélien et en créant une zone d'exclusion, la FINUL jette les fondements d'une véritable politique de sécurité régionale. Et sans une avancée palpable et perceptible sur les autres dossiers délicats de la négociation moyen-orientale, aucune solution pérenne ne pourra voir le jour.

Des efforts sont entrepris pour relancer cette négociation d'ensemble que le Liban appelle de ses vœux, lui qui ne cesse de subir depuis plus de trente ans maintenant les conséquences des guerres, des impasses et de la radicalisation des esprits qui affectent cette région du monde.

Le Liban a applaudi aux propositions faites par la France en faveur de la tenue d'une conférence internationale sur le Proche-Orient. Si une paix globale s'installait, il pourrait à nouveau retrouver son rayonnement comme modèle politique, démocratique, pluraliste et de coexistence entre communautés religieuses au Proche-Orient. Mais actuellement, trop d'éléments sont en jeu, trop d'acteurs sont impliqués, trop de dossiers régionaux ont leur prolongement au Liban pour qu'à lui seul ce pays puisse résoudre les questions qui lui sont posées.

Quoi qu'il en soit, le Liban fera face aux tâches qui lui incombent et assumera pleinement les responsabilités qui lui reviennent dans la mise en place de la résolution 1701.

D'ores et déjà, le Liban a dépêché 15 000 soldats dans le Sud. Ces forces ont pris leurs positions, établi leurs barrages et patrouillent jusqu'à la frontière internationale, bénéficiant du soutien massif et enthousiaste de la population.

Le Liban a d'autre part facilité et accompagné l'installation des contingents de l'ONU qui rejoignent progressivement les forces déjà en place de la FINUL. Aux côtés de la FINUL, il a entrepris aussi d'établir la zone d'exclusion prévue par la résolution 1701. D'ores et déjà, l'armée libanaise fait respecter scrupuleusement toutes les mesures relatives au fonctionnement de cette zone et entend mettre en place toutes les conditions nécessaires à l'exercice de l'autorité de l'État dans ce périmètre. De même, avec l'aide de la FINUL, le gouvernement a la ferme intention de faire respecter à ses frontières l'interdiction d'introduire des armes et du matériel militaire sur le territoire libanais, sauf celui destiné à l'armée libanaise et aux forces de la FINUL.

La stratégie du gouvernement libanais est de parvenir à faire régner la sécurité sur l'ensemble du territoire libanais en assurant le retrait d'Israël et en favorisant, sur le plan intérieur, l'entente nationale. Le consensus interlibanais est le seul garant d'une vie politique nationale apaisée. Cette voie étroite est la seule applicable. Dans cette perspective, le retrait des forces israéliennes des fermes de Chebaa doit être abordé et résolu. Cette question est fondamentale pour assurer l'intégrité territoriale du Liban et consolider son unité nationale.

Mme Sylvie Fadlallah a exprimé le souhait que la France puisse aider son pays à assurer le retrait des forces d'occupation israélienne, qui figure d'ailleurs dans les questions à résoudre dans les résolutions onusiennes sur le Liban. Elle considère enfin que la libération des prisonniers est une étape nécessaire dans l'application complète de la résolution 1701.

En mettant à exécution toutes les dispositions relatives à cette résolution, le Liban entend non seulement respecter ses engagements internationaux, mais aussi ôter les prétextes à ceux qui seraient tentés d'arguer de la persistance de l'occupation et de l'insécurité pour conserver leurs armes.

Mais, si le Liban applique de bonne foi ses obligations, Israël ne remplit pas les siennes ou recourt à des mesures dilatoires pour retarder l'exécution de ses engagements. Ainsi Israël n'a-t-il levé que très tardivement et après de multiples pressions le blocus aérien, terrestre et maritime qu'il imposait au Liban. De la même manière, il a repoussé à maintes reprises la date du retrait de ses troupes du Liban. Ce retrait, bien qu'avancé, n'est toujours pas achevé, le village de Rajar étant encore occupé. En outre, contrairement aux engagements pris, Israël continue de bafouer la souveraineté libanaise, notamment en violant régulièrement l'espace aérien libanais. Enfin, il n'a pas encore remis le plan des mines disséminées dans la région.

Le Liban n'a cessé de dénoncer les multiples violations des droits de l'homme et du droit humanitaire qui ont été commises par les forces israéliennes. Israël a fait usage, contre les civils libanais, de bombes à sous-munitions, dont l'utilisation, en zone de peuplement civil, est prohibée par le droit international. Les habitants des régions bombardées sont exposés à l'effet mortel de milliers de mines non éclatées qui sont projetées par ce type d'armes et qui n'exposent que longtemps après leur lancement. Ces bombes font tous les jours de nouvelles victimes parmi la population. C'est pourquoi le Liban demande qu'Israël cesse ses violations de la souveraineté libanaise et qu'il soit procédé, le plus rapidement possible, au règlement des questions restées pendantes de la résolution 1701.

Aujourd'hui, le Liban doit faire face dans l'urgence à de multiples tâches aussi impérieuses les unes que les autres.

Tout d'abord, il faut assurer aux populations démunies et déplacées une aide importante pour qu'elles puissent subvenir à leurs besoins et affronter les rigueurs de l'hiver. À Stockholm, le Liban a pu obtenir une aide d'urgence substantielle de plus de 900 milliards de dollars, à laquelle la France a généreusement contribué.

Il faudra ensuite envisager très vite la tenue d'une conférence de soutien au Liban qui réunira, aux côtés des pays bailleurs de fonds, les institutions monétaires, financières, internationales et régionales, afin de poursuivre l'effort de reconstruction et de réhabilitation des infrastructures économiques et sociales du Liban et de l'aider à relancer son économie.

Une fois encore, le Liban compte sur l'aide de la France en ce domaine. Par le passé, elle a accompagné et appuyé tous nos efforts en ce sens, et il ne fait pas de doute qu'elle continuera à le faire.

Enfin et surtout, le Liban devrait conforter encore plus son consensus interne. Toutes les parties libanaises, y compris le Hezbollah, dont deux ministres siègent au gouvernement, ont exprimé leur accord avec la résolution 1701 et en ont souhaité l'application. Dans cette perspective, et quels que soient les débats surgis dès la cessation des hostilités, l'essentiel est de renforcer le climat de confiance et d'entente interne. Cela permettra une application consensuelle, aussi bien des résolutions internationales que des engagements pris en matière d'entente politique à l'occasion des accords de Taëf de 1989 qui ont scellé le « vouloir-vivre en commun » des Libanais.

Telle est la situation qui prévaut au Liban au sortir d'une guerre meurtrière, alors que le dispositif de la FINUL se déploie jour après jour. Que l'arrêt des hostilités et le retour au calme s'achève et perdure et que le tribut payé par le Liban et les sacrifices qu'il a endurés ouvrent la voie menant à une paix régionale réelle : là réside le véritable enjeu de la mission de la FINUL.

Mme Sylvie Fadlallah a conclu en disant qu'il fallait saisir la chance offerte aujourd'hui par le renforcement de la présence ces forces internationales pour passer du stade de l'interposition à celui d'une dynamique de paix au Proche-Orient.

Le Président Edouard Balladur a remercié Mme Sylvie Fadlallah et ouvert la discussion.

M. Roland Blum a exprimé son accord avec le propos selon lequel la crise libanaise ne peut être résolue de façon durable que dans un cadre régional en liaison avec le problème israélo-palestinien, mais il a observé que la crise récente avait pour origine le Hezbollah et s'est inquiété des dernières déclarations de M. Hassan Nasrallah, qui semblent aller dans le sens de la violence. Il s'est donc demandé comment le gouvernement libanais pourrait obtenir le désarmement du Hezbollah.

M. Jacques Myard s'est dit profondément choqué par la brutalité des attaques de l'aviation israélienne sur le Liban, notamment sur ses populations civiles, et s'est enquis du type de bombes employé à Beyrouth.

Il a considéré que la question du Hezbollah demeurait entière. Il s'est interrogé sur la position du Liban qui entend souligner le rôle éminent de la résolution 1701, alors que, à la demande du gouvernement libanais, la FINUL a été placée sous le chapitre « 6 amélioré » et non pas sous le chapitre 7 de la Charte autorisant le recours à la force. Relevant que Mme Sylvie Fadlallah avait insisté sur la nécessité de la cohésion interne, il s'est demandé si cet objectif n'était pas contradictoire avec celui visant à désarmer le Hezbollah.

M. Jean-Claude Guibal, après avoir réaffirmé son amitié pour le Liban et le peuple libanais, a demandé à Mme Sylvie Fadlallah si le Hezbollah constituait, de son point de vue, une véritable menace pour Israël et si l'intervention israélienne était, selon elle, programmée.

Est-il exact, par ailleurs, qu'un accord allait être signé entre le général Michel Aoun et le Hezbollah ? Enfin, les autres composantes du peuple libanais considèrent-elles le Hezbollah comme responsable de ce qui s'est passé, ou sont-elles solidaires avec lui ?

M. Didier Julia a dit ne pas partager certaines des analyses qui ont été faites. Il a déclaré qu'Israël occupait depuis vingt-deux ans des territoires libanais et enlevait chaque semaine des ressortissants libanais, et que par conséquent il était difficile d'imaginer qu'une guerre de cette ampleur ait été déclenchée simplement parce que deux soldats avaient été capturés.

Il a déclaré connaître l'un des deux ministres du Hezbollah membres du gouvernement libanais, par ailleurs professeur de philosophie, et a considéré que la paix avec le Hezbollah ne pourra se faire que si ce dernier est davantage intégré dans le processus politique, et qu'il ne se trouve pas contraint de rechercher une

représentation « dans la rue », sous des formes plus sauvages. Il s'est dit intéressé de savoir ce que pense Mme Sylvie Fadlallah d'une intégration renforcée du Hezbollah, qui serait ainsi détourné de sa vocation guerrière. Il est exact que le général Michel Aoun s'est entretenu avec le Hezbollah, mais c'est une initiative qui lui est propre, et qu'il faut rapprocher de son espoir de devenir président de la République libanaise.

Le Président Edouard Balladur a jugé que M. Didier Julia faisait preuve d'un singulier optimisme en considérant que la reconnaissance politique d'un mouvement entraînait automatiquement sa renonciation à la violence.

Mme Sylvie Fadlallah a répondu que le gouvernement libanais souhaitait résoudre la question des armes de manière consensuelle, par le dialogue. Le Hezbollah est né en partie de l'occupation israélienne de 1982, et fait maintenant partie du tissu social libanais. Il est intégré dans le processus politique, même si c'est de façon encore insuffisante. Rien n'empêche qu'à l'avenir, par les moyens démocratiques, il le soit davantage en obtenant plus de voix. Il a déjà, cependant, deux ministres au gouvernement.

La politique du gouvernement libanais est d'intégrer le Hezbollah dans un processus politique, mais aussi d'écarter les raisons qui justifient que celui-ci continue de détenir des armes : l'occupation de certaines parcelles du territoire national, la violation de l'espace aérien libanais, la détention par Israël de prisonniers libanais, la non-communication des plans de mines.

Les résolutions des Nations unies sont demeurées inappliquées pendant plus de vingt ans, et le retrait israélien, en 2000, ne s'est fait que sous la pression et la résistance du Hezbollah. Aujourd'hui, Israël s'est retiré et le gouvernement libanais souhaite régler les problèmes bilatéraux par la négociation. Une fois ces problèmes réglés, le Hezbollah n'aura plus de raison légitime pour prétendre détenir des armes afin de libérer le territoire.

M. Richard Cazenave a indiqué qu'il était présent à Beyrouth lors de la négociation d'une phase importante du dialogue national. La question portait sur le fait que les fermes de Chebaa, occupées par Israël, sont en territoire libanais et non syrien, et l'on peut se demander ce qui s'oppose à ce que les Nations unies le confirment. Il semble que la Syrie reconnaisse ces fermes comme libanaises, mais refuse de le faire par écrit. Or si la question de l'appartenance de ces fermes était réglée, le Hezbollah n'aurait plus aucun prétexte pour conserver des armes, puisque le Liban aurait récupéré le contrôle de la totalité du territoire national. Il est étrange qu'aucune solution n'ait encore été trouvée.

Le Président Edouard Balladur a observé que, quand bien même on priverait le Hezbollah de tout motif de détenir des armes, il n'en continuera pas moins s'il le veut. Puis il a demandé à Mme Sylvie Fadlallah si elle estimait importante, voire indispensable, la participation de la Syrie à des discussions débouchant sur un règlement de paix et a précisé qu'il souhaitait en tout cas savoir si le Liban jugeait indispensable la participation de la Syrie au processus de paix et, si oui, dans quelles conditions.

Mme Sylvie Fadlallah a souligné que tous les Libanais souhaitaient entretenir les meilleures relations possibles avec la Syrie, pays avec lequel ils ont des liens économiques, culturels et familiaux. Pour autant, ils souhaitaient que ces relations s'inscrivent dans le cadre du respect de la souveraineté et de l'indépendance du Liban.

Le dialogue entre les formations politiques libanaises a permis de dégager un consensus sur la nécessité d'avoir des relations équilibrées d'État à État entre la Syrie et le Liban. La Syrie doit, à cet effet, prendre les mesures qui lui sont demandées par les Libanais et par la communauté internationale, en vue de la délimitation des frontières ainsi que de la création de missions et de relations diplomatiques entre les deux pays. Ce faisant, la Syrie ferait la preuve de sa disposition à jouer un rôle de stabilisation dans le pays, voire dans la région. Il ne faut en effet pas oublier qu'elle a un contentieux important avec Israël du fait de l'occupation du Golan.

Aucune négociation régionale ne peut se faire sans la Syrie, et il ne peut y avoir de paix durable sans un retrait israélien du Golan, retrait d'ailleurs exigé par les Nations unies.

S'agissant des fermes de Chebaa, le président du conseil des ministres du Liban a demandé, parmi les sept points qu'il a énoncés à la conférence de Rome, le retrait des Israéliens. En attendant qu'il soit statué définitivement sur la question des frontières, il faudrait que ces fermes soient placées sous le contrôle des Nations unies. Cela permettrait une sortie rapide de la crise, sans pour autant légitimer, aux yeux de la population, la détention d'armes par le Hezbollah.

M. Paul Quilès a observé que Mme Sylvie Fadlallah avait fait référence à la résolution 1701, selon laquelle Israël et le Liban doivent respecter et appliquer intégralement les dispositions des résolutions 1559 et 1680 et les dispositions pertinentes des accords de Taëf exigeant le désarmement des troupes armées au Liban afin que, conformément aux décisions du gouvernement libanais du 27 juillet 2006, seul l'État libanais soit autorisé à détenir des armes et à exercer son autorité au Liban. En même temps, certains responsables militaires libanais disent qu'il n'est pas question que le Hezbollah désarme, au motif que l'armée libanaise est dans l'incapacité d'assurer la défense du territoire. Comment concilier ces deux positions ?

Mme Sylvie Fadlallah a répondu que l'Etat libanais a eu, pendant longtemps, une politique de faiblesse, et était incapable de défendre ses frontières. Lors du dialogue national, le problème a été discuté entre Libanais, et la discussion devait se poursuivre sur la manière de renforcer l'État, de lui donner les moyens d'assurer la sécurité aux frontières et de résoudre le problème du désarmement du Hezbollah – soit par remise à l'armée régulière, soit par intégration sous une forme ou une autre dans celle-ci.

Mais la solution passe d'abord par le renforcement de l'État libanais, et par l'attribution à l'armée libanaise des moyens de se défendre. C'est bien ce qui se passe actuellement puisque celle-ci, appuyée par la FINUL, est en train de se rééquiper en matériel et d'améliorer la formation de ses hommes.

Le Président Edouard Balladur a estimé illusoire de faire la paix dans la région sans que la Syrie y soit partie prenante, quel que soit le jugement qu'on porte par ailleurs sur tel ou tel de ses comportements. La formule du « Quartet » a quelque peu trouvé ses limites, et il faudrait étendre le cadre du dialogue à tous les pays voisins d'Israël, de la Palestine et du Liban pour régler le problème dans son ensemble.

Il a remercié Mme Sylvie Fadlallah pour ses analyses intéressantes et l'a assurée de la sympathie active de la France à l'égard du Liban et de son désir de contribuer à sa sécurité, notamment en participant à la FINUL renforcée. La reconstruction du Liban était en bonne voie lorsque la guerre a éclaté ; il faudra hélas reprendre le métier, mais l'on peut faire confiance au dynamisme, au courage et à l'esprit d'invention du peuple libanais. Pour que cette reconstruction soit possible, il faut au préalable que la sécurité soit assurée. Celle-ci dépend de la communauté internationale, mais aussi de la communauté libanaise, ou plutôt des communautés libanaises et de leur capacité à nouer entre elles des liens durables et à se concevoir les unes et les autres comme appartenant au même pays, et liées les unes aux autres par des relations de citoyenneté et d'intérêt commun, des liens de nation.

Mme Sylvie Fadlallah a remercié le Président Edouard Balladur et les membres de la Commission, ainsi que tous les députés, de toutes les tendances politiques, qui lui ont témoigné leur soutien pendant les événements de l'été. Elle a remercié la France de son engagement politique, diplomatique, militaire et humanitaire en faveur du Liban.

*

* *

Mercredi 4 octobre 2006*Présidence de M. Edouard Balladur, Président*

Le Président Edouard Balladur a remercié M. Daniel Shek, ambassadeur de l'Etat d'Israël en France, d'avoir bien voulu répondre, quelques semaines seulement après sa prise de fonctions, à l'invitation de la Commission. Il est utile que celle-ci, après les événements de l'été, soit informée aussi précisément que possible des développements d'une situation cruciale pour la paix dans la région et dans le monde. Il est également légitime, compte tenu de l'implication des forces françaises dans la FINUL renforcée, de savoir ce qui attend les soldats français et ce qu'attend Israël de la FINUL.

M. Daniel Shek, ambassadeur de l'Etat d'Israël en France, s'est dit extrêmement heureux de se trouver dans ce haut lieu de la démocratie française, car la démocratie israélienne a beaucoup appris de l'histoire de France, et la vie politique de l'un comme l'autre pays est régie par des notions et des valeurs semblables, même si elle est, lui semble-t-il, plus agitée qu'en France... Venant à l'Assemblée nationale en ambassadeur ami d'un pays ami, il a déclaré espérer contribuer, dans l'exercice de ses nouvelles fonctions, à approfondir la relation franco-israélienne au moins autant qu'il l'avait fait dans les précédentes.

Israël subit trois menaces qui diffèrent par leur ampleur comme par leur caractère. La première vient du Liban, ou plutôt du Hezbollah : elle n'est pas existentielle, et ne sera sans doute pas très durable. La deuxième vient du dossier palestinien ; elle n'est pas existentielle non plus, mais il y a longtemps qu'elle dure, et il serait exagérément optimiste de penser qu'elle n'est pas appelée à durer encore. La troisième, enfin, vient d'Iran ; contrairement aux deux premières, elle est à la fois existentielle et durable.

Concernant la première menace, il convient tout d'abord de rappeler le contexte historique. Israël a évacué en 2000 le territoire libanais selon les principes définis par une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. La responsabilité de faire appliquer par la partie libanaise l'autre aspect de cette résolution appartenait à la communauté internationale, et en particulier à l'ONU et à son secrétaire général, qui se sont déclarés satisfaits du comportement israélien, mais n'ont pas manifesté la même satisfaction vis-à-vis de la partie libanaise.

La guerre avec le Hezbollah n'a pas commencé en juillet 2006, contrairement à ce que croient certains. Entre 2000 et 2006, les escarmouches, les harcèlements, les provocations ont été incessantes sur la frontière entre les deux pays. Les raisons en sont aisées à comprendre, et peuvent se formuler comme suit : lorsque tout le monde se réjouissait de voir Israël se retirer du Liban, le Hezbollah était en deuil, et lorsque tout le monde était en deuil après l'éclatement de la guerre de juillet 2006, le Hezbollah était en fête. Pourquoi ? Parce que le Hezbollah n'a de raison d'être que dans un contexte de frictions et de conflit. Une fois disparu le motif de conflit, à savoir la présence israélienne sur le territoire libanais, il lui fallait en créer artificiellement un autre, d'où cette série continue d'incidents de frontière au cours des six années écoulées.

Parallèlement, c'est avec consternation qu'Israël a constaté le flot continu d'armement en provenance d'Iran, transitant par le territoire syrien pour aboutir dans les stocks du Hezbollah, éparpillés un peu partout sur le territoire libanais. Avec consternation, mais non passivité : Israël n'a cessé, en effet, de mettre en garde ses interlocuteurs occidentaux, tant en Europe qu'en Amérique, contre la multiplication des provocations à la frontière du Liban et contre le stockage massif de missiles de plus en plus sophistiqués et à la portée de plus en plus longue. Ces mises en garde n'ont cependant produit aucun résultat.

C'est dans ce contexte qu'a été franchie une « ligne rouge », certes plus implicite que concrète, lorsque le Hezbollah a enlevé deux soldats israéliens, en a tué huit autres, et a tiré des roquettes et des missiles sur plusieurs villes israéliennes. On a souvent dit qu'Israël s'était laissé surprendre ; c'est beaucoup dire. C'est excessif. Tsahal, malgré des lacunes certaines dans le dispositif de renseignement, savait plus ou moins ce qui l'attendait, quels armements le Hezbollah allait utiliser, et il ressort clairement des comptes rendus des réunions d'état-major que l'on redoutait des bombardements sur plusieurs villes, dont Haïfa.

La difficulté essentielle rencontrée par Tsahal tenait au fait qu'elle ne trouvait pas en face d'elle une armée régulière, mais des milices et des guérillas, incrustées délibérément et sans scrupule, qui plus est, au sein de la population civile. Il reviendra aux polémologues, aux experts en défense et en stratégie, d'analyser ce qu'a été cette guerre, et sa signification dans l'histoire militaire. Sans doute faudrait-il, en vérité, redéfinir la notion de « guerre », celle de « victoire », comme celle de « défaite ». Mais, faute d'un résultat clair, ou facilement mesurable, sur le terrain militaire, force est de comparer, d'un point de vue qui ne soit pas seulement militaire, mais aussi politique, la situation prévalant avant et après les hostilités dans la zone qui comprend le Sud-Liban et le nord d'Israël.

Première constatation : l'armée libanaise, dont tout le monde souhaitait depuis des années le déploiement au Sud-Liban, mais qui avait toujours été trop faible face au Hezbollah pour cela, est aujourd'hui déployée sur le territoire libanais tout entier, jusqu'aux frontières d'Israël.

En outre, il y a désormais une FINUL renforcée en nombre, différente par sa composition et dont les missions ont été redéfinies, et il faut savoir gré à la France de sa contribution décisive, qui n'est pas pour peu dans la confiance que peuvent avoir les Israéliens dans cette FINUL nouvelle.

Un embargo, par ailleurs, a été décidé sur les armements qui seraient destinés, sur le terrain, à d'autres forces que l'armée libanaise régulière.

Enfin, le gouvernement de M. Fouad Siniora se trouve renforcé par la nouvelle situation, conformément à ce que souhaitaient Israël et la communauté internationale.

Un élément important, cela dit, manque : le retour des soldats israéliens kidnappés et retenus en otages –et tout ce que les membres du Parlement français pourront faire pour hâter la solution de ce dossier sera le bienvenu.

Beaucoup d'observateurs ont critiqué le fonctionnement de Tsahal. On a même écrit que le mythe de son invincibilité s'était effondré. C'est oublier qu'il n'y a pas d'armée invincible, et que Tsahal ne s'est d'ailleurs jamais considérée comme telle. Il faudra certes un processus assez long pour tirer les leçons de ce qui s'est passé, mais l'histoire enseigne que Tsahal a toujours trouvé en elle-même les ressources pour corriger ses faiblesses, en particulier après la guerre d'octobre 1973. En tout état de cause, il n'y a pas lieu de considérer l'armée israélienne comme affaiblie : elle reste une armée forte, une armée du peuple, qui a des principes et des convictions, et qui saura surmonter cette difficile période de remise en question.

Concernant le dossier palestinien, M. Daniel Shek a rappelé que le gouvernement israélien actuel avait été élu sur un programme où le règlement de cette question figurait au premier rang. Le plan de retrait unilatéral a cependant été contrecarré par la victoire électorale du Hamas, par les heurts entre factions qui s'en sont suivis, puis par la guerre du Liban ; c'est une option qui n'est donc plus d'actualité. Quant à la négociation, la communauté internationale a compris la difficulté d'y associer le gouvernement issu du Hamas, qui refuse de reconnaître la réalité d'un Etat juif dans la région. L'Union européenne, sur la base d'un texte proposé par la France, a fixé trois conditions : reconnaissance d'Israël, renonciation au terrorisme, acceptation de tous les accords déjà signés entre Israël et les Palestiniens. Il est essentiel que l'on s'en tienne à ces conditions, que l'on maintienne le cap jusqu'à ce que le gouvernement du Hamas accepte ces règles raisonnables, condition *sine qua non* d'un dialogue véritable en vue d'une paix entre les deux pays, les deux gouvernements, les deux sociétés.

En attendant, deux initiatives sont à prendre d'urgence : la première consiste à trouver les moyens d'acheminer l'aide humanitaire aux Palestiniens sans passer par le canal du gouvernement du Hamas ; la seconde est d'ouvrir une brèche, même petite, entre le gouvernement du Hamas et le Président Mahmoud Abbas, dont la marge de manœuvre est actuellement limitée. Il y a en Israël une véritable volonté d'avancer sur cette question.

S'agissant enfin de la menace iranienne, il faut un effort surhumain pour en parler sur un ton aussi mesuré que des deux premières. Aucune raison valable, en effet, ne peut être invoquée pour ne pas prendre au sérieux les propos du Président Mahmoud Ahmadinejad, qui fait preuve d'une grande suite dans les idées. Lorsqu'il annonce que l'Iran va atteindre la capacité nucléaire et se doter de l'arme nucléaire, lorsqu'il déclare que son rêve le plus cher est de se réveiller un matin et de constater qu'Israël a disparu de la carte du monde, lorsqu'il tient des propos négationnistes sur la Shoah, ce ne sont pas des déclarations à prendre à la légère. C'est un moment-test pour les outils de la communauté internationale. Il est inadmissible qu'un pays membre des

Nations unies, et signataire de sa Charte, se permette de menacer de destruction un autre Etat membre. Au-delà même de la menace existentielle que ce comportement fait peser sur Israël, il représente un péril plus large, car un Iran qui posséderait l'arme nucléaire ferait basculer le monde entier dans une réalité radicalement différente de celle qui prévalait jusqu'à présent. Tel est le sens du propos de Mme Tzipi Livni, ministre des affaires étrangères d'Israël, lorsqu'elle déclare à l'ONU que le « moment de vérité » est venu.

Derrière chacune des trois menaces auxquelles est confronté Israël se trouve, d'une façon ou d'une autre, l'Iran, qu'il s'agisse de la menace nucléaire qu'il fait peser directement sur Israël, du soutien politique, financier, militaire qu'il apporte au Hezbollah, ou du rôle dangereusement grandissant qu'il joue dans les affaires palestiniennes. Chacun doit se pénétrer de l'ampleur de cette menace, et il faudra, si l'on souhaite voir résolu le dossier palestinien, prendre garde aussi à sa composante iranienne.

Le Président Edouard Balladur a remercié l'ambassadeur pour son exposé et ouvert la discussion.

M. Hervé de Charette, après avoir félicité l'ambassadeur pour sa maîtrise parfaite de la langue française, a convenu avec lui que le mot « guerre » n'avait plus le même sens qu'autrefois, lorsqu'une guerre avait un début et une fin, un vainqueur et un vaincu. En l'espèce, chacun peut voir midi à sa porte, et c'est avec talent que l'hôte de la Commission a défendu la thèse du verre à moitié plein contre celle du verre à moitié vide. Cela dit, nombreux étaient, dans le monde entier, ceux qui espéraient qu'Israël réussirait à détruire le Hezbollah, mais force est de constater que tel n'a pas été le cas...

Bien qu'il soit délicat, pour un ambassadeur, de commenter les débats de politique intérieure de son pays, il serait utile aux parlementaires français de savoir comment les différents secteurs de l'opinion, en Israël, analysent la situation qui résulte de la guerre, notamment dans le « camp de la paix » et, inversement, chez les partisans de l'extension des colonies.

La question cruciale est celle des perspectives de négociation avec les Palestiniens. On a en effet le sentiment que le chaos qui s'est installé à Gaza est en train de gagner la Cisjordanie, et la responsabilité de cette évolution est assez largement partagée : en imposant aux populations des conditions de vie inacceptables, on a pris le risque d'une guerre civile aux effets déstabilisants – et en premier chef pour le Président Mahmoud Abbas. Si l'option du retrait unilatéral « n'est plus d'actualité », il ne reste que la voie de la négociation, mais celle-ci semble suspendue. A quoi l'est-elle ? A l'issue du débat de politique intérieure israélien ? A l'évolution de la situation sur le terrain ?

M. Didier Julia a demandé si l'Etat d'Israël envisageait de respecter les résolutions – qui ne datent pas d'hier – du Conseil de sécurité lui enjoignant de se retirer du Golan et des fermes de Chebaa, et si le retrait de ces territoires posait vraiment un problème de sécurité aux Israéliens. De même, la capture de deux soldats israéliens par le Hezbollah ne doit pas occulter le fait que quelque 335 personnalités libanaises ou palestiniennes, parmi lesquelles plusieurs députés, se trouvent dans des prisons israéliennes. La franchise l'oblige à dire qu'une partie au moins des difficultés actuelles vient de la partie israélienne.

On a laissé se créer en Palestine un ghetto, au sens véritable du terme, où les gens souffrent de malnutrition et vivent dans des conditions sanitaires désastreuses. Le gouvernement israélien envisage-t-il de débloquer les quelque 550 millions de dollars d'impôts et de droits de douane qui reviennent à l'Autorité palestinienne, et dont la confiscation contribue à la désorganisation du pays ? Le droit d'Israël à la sécurité est entier, mais celle-ci est justement mise en danger par la situation en Palestine. Le gouvernement israélien refuse de parler à celui du Hamas, mais chacun sait bien que les électeurs qui ont voté pour le Hamas ont voté contre la corruption qu'incarnait le gouvernement du Fatah, et non pas pour la destruction d'Israël. Faut-il vraiment poser un préalable à l'ouverture de toute discussion avec le Hamas, ou plutôt se rappeler que l'ancien chef des Palestiniens avait fini par reconnaître Israël à la faveur d'un voyage à Paris ?

L'indispensable règlement global du conflit devra inclure la Syrie et toutes les parties libanaises. Quant à l'Iran, il faut rappeler qu'Israël est lui-même une puissance nucléaire et avait, voici quelques années, bombardé l'Irak, qu'il soupçonnait de vouloir se doter de la bombe atomique. Il ne faut pas entraver le développement économique de l'Iran ni lui instruire un procès en sorcellerie, quoi que l'on puisse penser des déclarations dangereuses et repoussantes de son président.

M. Jacques Myard a dit avoir apprécié l'exposé clair et argumenté de l'ambassadeur, mais a objecté que, depuis quelque trente ou quarante ans que les violences succèdent aux violences au Proche-Orient, on y est

toujours le terroriste de quelqu'un. Il ne s'agit donc pas de savoir qui a tort et qui a raison, mais que faire pour en sortir.

Certains accusent Israël de vouloir, pour des raisons de politique intérieure, entretenir « un conflit permanent de basse intensité », concept que l'on entend d'ailleurs défendre par certains experts et même par certains hommes politiques israéliens. Si c'était vrai, ce serait inquiétant, car le conflit récent a eu pour conséquence géostratégique de fusionner en un seul les conflits du Proche-Orient et du Moyen-Orient, et en l'absence de tout début de règlement, Israël risque fort de se trouver face à un front unique, en ayant perdu de surcroît la bataille de la communication. C'est une situation qui est intenable à long terme, pour Israël comme pour les Occidentaux. Mais pour en sortir, par où commencer ?

M. François Loncle, après avoir assuré les Israéliens de sa solidarité face aux propos odieux et condamnables du président iranien, a évoqué la catastrophe écologique qui a frappé le littoral libanais à la suite des bombardements, et demandé si l'Etat d'Israël était disposé à participer à la réparation des dégâts provoqués par la marée noire.

M. Patrick Balkany, s'exprimant en tant que membre de la diaspora et fils de déportés à Auschwitz, a déclaré que le peuple juif avait toujours été un peuple de paix, mais que, pour faire la paix, il fallait être deux. La question est donc simple : Israël est-il en mesure d'obtenir du Hezbollah, du Liban, de la Syrie par la même occasion, et des Palestiniens – sans parler de l'Iran qu'ils acceptent de négocier, et la communauté internationale est-elle capable de garantir la sécurité d'Israël à l'intérieur de frontières internationalement reconnues et, au-delà, cette paix globale et durable que le monde entier attend ?

M. Daniel Shek a apporté les éléments de réponse suivants :

On peut comprendre que certains aient appelé de leurs vœux la destruction du Hezbollah, mais si Israël avait eu le choix, il aurait préféré ne pas entrer dans cet engrenage. La seule guerre que l'on gagne, a-t-on coutume de dire, est celle que l'on a su éviter. Tel n'a pas été le cas, mais ce que souhaite Israël, au terme de cette guerre qu'il n'a pas voulue, c'est voir se dégager une perspective de stabilité plus grande que celle qui existait à l'époque où le nord d'Israël vivait sous la menace des katiouchas de l'OLP, puis du Hezbollah. Une telle stabilité, en outre, est de nature à se renforcer d'elle-même, au fur et à mesure que se consolidera la présence de l'Etat libanais dans le sud du Liban.

S'agissant du débat politique interne à Israël, c'est davantage le citoyen que l'ambassadeur qui répondra aux membres de la Commission. Il est plutôt sain qu'après le traumatisme de la guerre, la société israélienne veuille se regarder dans la glace et tirer les leçons de ce qui s'est passé, et la capacité qu'elle a montrée à plusieurs reprises, dans le passé, d'adopter un tel comportement, mérite le respect. Reste qu'il faut aussi élaborer un projet de règlement politique, et il y a dans le pays une véritable volonté de trouver une ouverture. Avec la Syrie d'abord ? Avec les Palestiniens ? Tout est ouvert. La marge de manœuvre entre le Hamas et le Président Mahmoud Abbas n'est pas énorme, mais il faut s'employer à trouver la brèche.

La résolution du Conseil de sécurité des Nations unies sur les fermes de Chebaa donne en fait raison à Israël, et M. Kofi Annan a déclaré, en 2000, qu'Israël avait répondu pleinement à ses exigences, car les fermes ne sont pas en territoire libanais mais syrien, or il n'y a pas d'accord conclu avec la Syrie, et Israël n'est donc pas dans son tort en refusant de les restituer au Liban. Pour le Hezbollah, ce dossier, rouvert dans des conditions tragiques, n'est qu'un prétexte, mais il y a fort à craindre qu'il en trouve d'autres si celui-ci disparaît. M. Hassan Nasrallah n'en a-t-il pas cité un certain nombre ? Ce qu'il faut, c'est que l'état d'esprit du Hezbollah change.

La situation des Palestiniens de Gaza est tragique, et l'est encore plus quand on songe que, le jour du mois d'août 2005 où le dernier soldat et le dernier civil israéliens ont quitté Gaza, chacun espérait qu'allait commencer un grand mouvement de réhabilitation et de développement de ce territoire, de prise en charge par les Palestiniens de leurs propres affaires. Hélas, les villages israéliens abandonnés n'ont jamais servi à loger les Palestiniens, mais à accueillir des roquettes Kasam destinées à être tirées sur les localités israéliennes voisines. Puis le Hamas a été élu, et au lieu que soit saisie la chance qui s'offrait, s'est à nouveau mis en marche l'engrenage du conflit, de la violence et de la misère. Israël n'a aucun intérêt à ce que les Palestiniens vivent dans la misère. Il faut absolument trouver des canaux afin que l'aide arrive aux Palestiniens pour acheter des vivres et des médicaments, et non des roquettes Kasam. L'argent qui revient aux Palestiniens est bloqué sur un compte auquel Israël ne touche pas, mais on ne peut tout de même pas demander à ce dernier de laisser ces fonds financer des armements qui seront braqués sur lui !

Faut-il parler avec le Hamas ? Ce n'est pas à Israël de répondre à cette question, car le fond du problème, c'est que le Hamas refuse de parler avec Israël. Chacun se réjouissait de la perspective d'un gouvernement palestinien d'union nationale, et voulait y voir le signe que le Hamas devenait enfin raisonnable. Mais le Hamas a finalement refusé de participer à un gouvernement qui reconnaîtrait Israël. Si le Hamas change, il n'y a de la part d'Israël aucune objection de principe à discuter avec lui : comme l'a dit la Ministre des Affaires étrangères, Mme Tzipi Livni, si le Hamas accepte de discuter de paix et de reconnaître Israël, il deviendra un interlocuteur valable.

Prétendre que les Palestiniens n'ont pas voté pour la destruction d'Israël en votant pour le Hamas, c'est un peu, toutes proportions gardées, comme affirmer que les Allemands n'ont élu Hitler que pour son programme social. Une élection, c'est un *package deal* : on vote pour un ensemble, en toute connaissance de cause.

Quant à l'Iran, il n'a pas besoin, pour son développement économique, de nouvelles sources d'énergie, et il produit du pétrole en abondance. Il ne cache pas ses ambitions, et s'il y a une différence avec les autres pays qui veulent se doter de l'arme nucléaire, c'est parce qu'il a fait connaître son objectif, qui est la destruction de l'Etat d'Israël. Il serait illégitime de donner l'arme nucléaire à un Etat qui déclare clairement avoir un tel objectif.

Les conflits du Proche et du Moyen-Orient sont-ils en voie de « fusionner » ? Mme Condoleezza Rice, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, a réuni aujourd'hui au Caire les ministres des affaires étrangères de huit pays arabes modérés, pour discuter avec eux d'autres options que le conflit. La guerre du Liban et le rôle joué par l'Iran suscitent en effet une inquiétude grandissante dans un certain nombre de pays de la région, inquiétude qui peut les amener à faire preuve d'une plus grande ouverture vis-à-vis d'Israël. Mme Tzipi Livni a d'ailleurs eu, aux Nations unies, avec plusieurs de ses homologues des pays voisins, des contacts qu'elle a trouvés encourageants.

Où se produira l'ouverture ? On ne peut le dire avec certitude, mais il semble probable que le dossier palestinien primera, ne serait-ce que parce qu'il est le plus urgent, qu'il se trouve au cœur du conflit israélo-arabe, et que sa résolution serait susceptible de créer un effet d'entraînement sur le règlement des autres dossiers. Mme Tzipi Livni a rencontré M. Mahmoud Abbas à New York, et ce dernier devrait rencontrer bientôt M. Ehoud Olmert. Ces entretiens mettront sans doute en évidence le caractère limité des marges de manœuvre du président de l'Autorité palestinienne, mais Israël est disposé à aller aussi loin que celui-ci sera capable d'aller. Quelles conséquences cela aura-t-il sur la scène politique palestinienne ? Le Hamas s'en trouvera-t-il contraint à un plus grand réalisme ? Le rapport des forces entre le Hamas et le Fatah en sera-t-il modifié ? Il est encore trop tôt pour le dire.

Israël partage la consternation de M. François Loncle devant la catastrophe écologique qui a frappé les côtes libanaises, et qu'il n'avait nullement l'intention de provoquer. Peut-il contribuer à leur réparation ? Les Libanais eux-mêmes n'ont montré aucun empressement à accepter ses offres de participer à la reconstruction de leur pays, et il est peu probable que l'aspect écologique du dossier fasse exception. Il reste donc à espérer que l'aide internationale sera aussi diligente et intense que nécessaire.

Il faut, c'est une vérité historique d'évidence, être deux pour faire la paix. Mais, chaque fois qu'un partenaire s'est manifesté dans le monde arabe, Israël a répondu présent. Et il le fera de nouveau s'il se présente un partenaire crédible.

Le Président Edouard Balladur a remercié l'ambassadeur pour ses réponses à la fois directes, ouvertes et sincères. Cela fait quelque soixante ans, hélas, que dure ce conflit dont le monde entier subit les conséquences, et dont on recherche toujours la solution. Il ne peut y avoir de paix durable hors le respect des droits légitimes de chaque peuple. Tout le malheur vient de ce que les différentes parties n'ont jamais pu s'accorder sur le contenu de ces droits légitimes, ni sur celui des garanties à leur apporter.

Sans doute tout passe-t-il par la résolution du problème palestinien, car c'est lui qui cristallise la solidarité du monde arabe, et même musulman. Parce que les voies d'un accord paraissent bouchées, Israël a emprunté celle d'un retrait unilatéral, mais elle semble à son tour être une impasse, tout comme la politique du fait accompli. Force est donc d'en revenir au dialogue bilatéral avec les Palestiniens. La communauté internationale est tout à fait disposée à y aider, mais il faut que chacun fasse des concessions, Palestiniens comme Israéliens – notamment sur le tracé des frontières, ce que la politique de colonisation rend, il est vrai, chaque jour plus difficile. La France fera tout ce qu'elle peut faire, même si elle est parfois soupçonnée, en Israël, de partialité en

faveur des Palestiniens et des Arabes en général. Chacune des parties peut compter sur la compréhension par la France de ses légitimes aspirations.

Le Président Edouard Balladur a remercié M. Daniel Shek pour la qualité de son intervention.

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mercredi 4 octobre 2006**

*Présidence de M. Guy Teissier, président
Puis de M. Michel Voisin, vice-président*

Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2007.

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341).

Le président Guy Teissier a fait valoir qu'en 2007, le budget de la défense, qui assure une nouvelle fois la réalisation de la loi de programmation militaire 2003-2008 (LPM), progresse de 2 points, alors que la hausse du budget de l'État est limitée à 0,8 point.

Il s'est félicité du financement conséquent des opérations extérieures (OPEX) dès la loi de finances initiale avec une inscription de 375 millions d'euros. Nos armées sont maintenant engagées de façon continue sur des théâtres extérieurs, il est normal que le Parlement soit saisi du coût de ces opérations en amont. C'est une étape importante d'un combat mené de longue date par la commission de la défense. Il a enfin souhaité que la ministre apporte des précisions sur la revalorisation des retraites des anciens combattants qui devrait prendre effet au 1^{er} janvier 2007.

Mme Michèle Alliot-Marie a souligné que la loi de programmation militaire 2003-2008 est respectée pour la cinquième année consécutive, ce qui constitue une première depuis plus d'un quart de siècle.

Les engagements pris par le Gouvernement ont été tenus et la loi de programmation militaire votée par le Parlement a servi de référence, chaque année, pour l'établissement des budgets. Au total, comme prévu, 75 milliards d'euros de crédits d'équipement auront été ouverts, ainsi que le montre le rapport d'information au Parlement présentant l'exécution de la loi de programmation militaire de 2003 à 2006.

La loi de programmation militaire est respectée aussi parce qu'il n'est plus demandé au ministère de la défense de payer avec ses crédits de paiement des dépenses qui ne le concernent pas.

Elle est respectée, enfin, parce que les crédits sont disponibles et consommés. Les reports de crédits, qui préoccupaient nombre de députés de la commission il y a un an, devraient passer de 2 milliards d'euros à 1,2 milliard en fin d'année 2006 et seront totalement résorbés en 2007, grâce à trois mécanismes : le ministère dépensera 650 millions d'euros en plus de la loi de finances initiale et des fonds de concours ; 180 millions d'euros de reports de la précédente loi de programmation militaire (1997-2002) pourront être utilisés pour financer les OPEX ; enfin, le projet de loi de finances pour 2007 contient une disposition dérogatoire au plafonnement de principe des reports de crédits à 3 % des dotations ouvertes en loi de finances initiale.

La loi de programmation militaire 2003-2008 sera donc intégralement exécutée alors que, entre 1997 et 2002, 13 milliards d'euros avaient manqué pour l'exécution effective de la précédente loi de programmation militaire.

Les crédits sont désormais répartis entre quatre missions : « Défense », « Sécurité », « Recherche et enseignement supérieur » et « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

Pour 2007, 48 milliards d'euros sont prévus en faveur de la défense, soit 2 % de plus qu'en 2006. Cet effort se traduit par des mesures importantes dans beaucoup de domaines.

La ministre a précisé que la provision pour les OPEX serait doublée : elle s'élèvera à 375 millions d'euros, ce qui permettra de financer environ les deux tiers des surcoûts occasionnés par les opérations extérieures. Cette ligne budgétaire prévue pour les OPEX, créée grâce notamment aux demandes de la commission de la défense, évitera aux armées la menace d'une cessation de paiements susceptible de survenir très tôt dans

l'année. En 2007, la provision concernera également la gendarmerie – qui intervient de plus en plus en OPEX –, à hauteur de 15 millions d'euros. Son rôle se révèle en effet indispensable comme force dédiée aux missions intermédiaires entre les missions à haute intensité militaire et les missions de police. Les dépenses d'opérations extérieures prévues pour cette année seront compensées dans leur intégralité par un décret d'avance devant être publié vers le milieu du mois d'octobre 2006. Leur coût devrait atteindre 630 millions d'euros, dont 46 millions au titre du Liban, avec l'opération Baliste et le renforcement des moyens de la FINUL. L'abondement de la ligne budgétaire dédiée aux OPEX permet d'éviter de ponctionner les crédits d'équipement, comme cela se faisait avant 2002.

La ministre a observé que le budget d'équipement était sanctuarisé, donnant ainsi aux armées les moyens de réaliser les programmes actuels tout en préparant l'avenir. Avec 16 milliards de crédits de paiement (CP) et 15,6 milliards d'autorisations d'engagement (AE), auxquels s'ajouteront les 3,6 milliards de reports de 2006 sur 2007, les crédits d'équipement permettent de poursuivre la réalisation du modèle d'armée 2015. La loi de programmation militaire est arrivée au stade où les montants des AE et ceux des CP se croisent : en début de programmation, les autorisations d'engagement sont normalement plus élevées que les crédits de paiement ; inversement, en fin de période, l'achèvement des programmes exige davantage de CP que d'AE.

Les commandes prévues sont donc passées : le début de la réalisation du second porte-avions (PA2) ; 117 véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI) ; 12 hélicoptères de transport NH 90 ; 50 missiles de croisière navals SCALP ; 5 000 systèmes de combat d'infanterie FELIN ; 78 véhicules blindés pour la gendarmerie. Par ailleurs, le contrat de commande des sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda sera signé avant la fin de l'année 2006.

S'agissant des moyens pour préparer l'avenir, la ministre a annoncé que les commandes d'études amont s'élèveraient à 700 millions d'euros en 2007. Avec les dotations consacrées au développement des programmes, le ministère de la défense dépensera ainsi 3,5 milliards pour la recherche et le développement (R&D). Le résultat d'un très haut niveau de technologie dans le domaine militaire sert également l'activité du secteur civil, car de très nombreuses études donnent lieu à des applications civiles.

Le maintien en condition opérationnelle des matériels étant une préoccupation constante et une priorité, elle a indiqué que les crédits augmenteraient de 10 % pour atteindre un total de 3,4 milliards. Cet effort financier s'accompagnera d'une modernisation des matériels, des techniques et des procédures. Des progrès sensibles ont été enregistrés pour le maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels aéronautiques et le MCO des matériels navals. Un audit examine actuellement le MCO des matériels terrestres qui reste un point faible pour l'armée de terre.

La ministre a par ailleurs confirmé « le coup d'accélérateur » pour l'application de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002. Pour les dépenses d'investissement, 220 millions d'euros sont ouverts, soit 10 % de plus qu'en 2006. Au total, depuis 2003, 700 millions auront été ouverts à ce titre. En outre, 400 millions d'euros supplémentaires financeront les opérations d'infrastructure menées selon les dispositifs innovants prévus par la LOPSI. Pour accueillir les personnels recrutés dans la gendarmerie, il faut en effet construire, rénover, agrandir des locaux de travail et des logements, en partenariat avec les collectivités territoriales.

Abordant les effectifs, elle a précisé qu'ils augmenteraient dans trois secteurs. Le service de santé des armées (SSA) tout d'abord puisqu'il a des besoins importants. Il joue en effet un rôle essentiel en opérations extérieures, non seulement pour le soutien des forces armées, mais également au service des populations civiles locales. Les médecins militaires sont alors les ambassadeurs de la France.

La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) bénéficie aussi d'emplois nouveaux pour augmenter son expertise face au risque terroriste et aux menaces de prolifération nucléaire.

La gendarmerie, enfin, avec 950 nouveaux emplois, compte 6 050 créations d'emplois au total depuis 2003. Par ailleurs, la réserve, qui revêt une grande importance dans une armée professionnelle, en apportant des renforts quantitatifs et qualitatifs, mais aussi en contribuant au maintien du lien entre l'armée et la nation, sera renforcée, avec l'ouverture de 19 millions d'euros supplémentaires. Le nombre d'engagements dans la réserve sera porté à 62 000.

Avec 66 millions d'euros, le plan d'amélioration de la condition du personnel militaire et le fonds de consolidation de la professionnalisation sont pleinement mis en œuvre. Cet effort est indispensable pour

fidéliser le personnel militaire, notamment dans certaines spécialités professionnelles recherchées. Ils sont complétés par 15 millions d'euros de mesures en faveur des personnels civils. Depuis 2002, ces derniers auront obtenu annuellement, pour chaque exercice budgétaire, ce qu'ils obtenaient auparavant en cinq ans, sur l'ensemble de la programmation. Les personnels, dans leur ensemble, se sentent également davantage pris en considération, d'autant qu'ils ont également les moyens d'être mieux entraînés, avec des matériels plus modernes et plus disponibles. C'est un élément essentiel pour stimuler leur motivation.

La ministre a souhaité, en conclusion, se tourner vers l'avenir. La place de la France dans le monde est étroitement liée à la puissance de sa défense. Elle n'est écoutée et ne peut agir pour faire respecter ses principes et ses valeurs que si elle a les moyens, le cas échéant, d'intervenir par les armes. La montée des risques est une réalité : il y aura de plus en plus de crises dans un monde moins sûr qu'auparavant. Le devoir des responsables politiques est donc de veiller à la protection des citoyens, premier devoir de l'État et au rétablissement de la paix. La loi de programmation militaire 2003-2008 a contribué à redresser l'effort de défense et doit être prolongée. Il faut vingt ans pour mettre sur pied une armée forte mais on peut la faire décliner en cinq ans de manière irréversible. Il est donc indispensable, par-delà les sensibilités, que chacun ait conscience de la nécessité d'une action commune. Les Français ont d'ailleurs pris conscience de ces enjeux : 80 % d'entre eux considèrent que l'effort financier consacré à la défense est légitime et plus d'un quart d'entre eux souhaiteraient son accroissement.

La ministre s'est engagée à poursuivre l'effort accompli pendant cinq ans pour construire une défense forte et s'est félicitée que sa volonté soit partagée par les membres de la commission, compte tenu de l'enjeu de la politique de défense : la sécurité des Français et l'intérêt de la France.

Le président Guy Teissier s'est interrogé en premier lieu sur la commande d'hélicoptères de transport NH 90 réduite à 12 dans le projet de loi de finances pour 2007 au lieu des 34 appareils prévus, faisant valoir que le parc des hélicoptères Puma est à bout de souffle. N'aurait-il pas mieux valu, il y a quelques années, acheter de nouveaux appareils au lieu de compter sur une prolongation maximale de leur utilisation ?

Faisant part de l'incertitude qui pèse sur les capacités de l'armée de terre en matière d'aéromobilité au-delà de 2008, il a rapporté que M. Louis Gallois, coprésident d'EADS, auditionné récemment par la commission, avait laissé entendre qu'une commande réduite aurait des conséquences sur le prix unitaire des hélicoptères. L'armée de terre et la marine nationale ne risquent-elles pas de passer au second rang, compte tenu de la nécessité d'Eurocopter de satisfaire aussi les clients étrangers ?

Se félicitant de l'engagement du Président de la République sur la mise à niveau des pensions des anciens combattants ressortissant des anciens territoires sous souveraineté française, il a souhaité savoir comment serait financée cette « décrystallisation » d'un coût de 110 millions d'euros.

Il a enfin demandé des précisions sur la politique de recherche et développement (R&D) du ministère de la défense.

Mme Michèle Alliot-Marie lui a apporté les réponses suivantes.

— 27 hélicoptères NH 90, dans la version navale (NFH), ont été commandés au profit de la marine nationale. Une nouvelle commande, en version terrestre (TTH), est prévue en 2007 au profit de l'armée de terre. Elle portera sur un seul marché, avec une part ferme de 12 appareils et une option sur 22 appareils supplémentaires à affermir en 2008. 34 appareils seront commandés d'ici 2008, ce qui est parfaitement conforme à la loi de programmation militaire. Les livraisons interviendront à partir de 2011, comme prévu. Les retards que l'on rencontre dans ce programme ne sont pas du fait du gouvernement mais du fait de l'industriel lui-même, qui éprouve parfois des difficultés à satisfaire en temps utile les commandes passées par le ministère de la défense. Le découpage en une partie ferme et une partie optionnelle ne modifie nullement le délai de livraison et ne génère aucun surcoût financier. Cette distinction est uniquement motivée par le souci de gérer les autorisations d'engagement le plus finement possible.

— La « décrystallisation » des pensions d'anciens combattants des colonies a été engagée en 2003-2004. Dans un premier temps, elle a consisté à revaloriser la retraite des soldats devenus ressortissants d'États étrangers sur la base d'une parité de pouvoir d'achat. Il s'était agi de réévaluer les pensions en considération du pouvoir d'achat du pays de résidence de l'ancien combattant, et non au niveau des pensions servies aux anciens combattants français. Le Président de la République, dans son entretien avec la presse du 14 juillet 2006, a annoncé qu'un effort supplémentaire serait accompli au titre de la reconnaissance due par la France à ses

anciens combattants étrangers : la parité numérique pure et simple des pensions de retraite et d'invalidité servies en France et à l'étranger. Cette mesure, évaluée pour 2007 à 110 millions d'euros, sera inscrite au budget de l'État par un amendement gouvernemental présenté lors du débat au Parlement. Afin de ne pas obérer l'équilibre général du budget, chaque ministre sera mis à contribution pour fournir des économies correspondantes réparties sur plusieurs missions ; pour le ministère de la défense, la quote-part du « gage » devrait s'élever à 11 millions d'euros.

— Après une longue période durant laquelle les retraites militaires n'avaient pas été revalorisées, le Gouvernement a décidé d'accomplir un effort en 2006 et de le poursuivre en 2007. L'augmentation de deux points d'indice PMI de la retraite du combattant sera financée dans le cadre du programme 169, « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». Le coût de cette majoration représente environ 40 millions d'euros, ce qui portera la dotation budgétaire pour 2007 de la retraite du combattant à un total de 755 millions d'euros.

Après avoir indiqué que le groupe socialiste souhaitait obtenir des précisions supplémentaires avant de se prononcer sur le projet de budget, **M. Jean-Michel Boucheron** a observé que les effectifs de la défense seraient réduits de 3 000 personnes, dont 2 000 parmi les militaires du rang. Est-ce compatible avec la satisfaction des besoins importants occasionnés par les opérations extérieures et ces prévisions sont-elles en adéquation avec le format prévu pour l'armée de terre ?

Par ailleurs, il s'est interrogé sur la part des rémunérations et charges sociales (RCS) dans le budget de fonctionnement, les parts respectives des dépenses ordinaires (titre III) et des dépenses d'équipement (titre V), et la part des crédits d'équipement, qui ont atteint un niveau d'étiage pour satisfaire les besoins de la professionnalisation, estimant qu'elle devrait être redressée.

Il a demandé quel était l'état d'avancement du *Memorandum Of Understanding* (MOU) lequel doit sceller, avec les Britanniques, l'entente en vue de construire le deuxième porte-avions (PA2). Le mécanisme de financement du deuxième porte-avions permettra-t-il, de façon irréversible, sa réalisation sans qu'elle puisse être remise en cause après mai 2007 ?

Il a souhaité enfin des indications sur les discussions avec les autorités russes au sujet de l'actionnariat d'EADS ? Sur quels sujets peut-on développer une coopération ? Quels sont les termes de la négociation ?

Mme Michèle Alliot-Marie a alors donné les précisions suivantes.

— Sous le nouveau régime de la loi organique relative aux lois de finances, la comptabilisation budgétaire des effectifs a changé : il n'est plus question d'emplois budgétaires mais de plafonds d'emplois, dans le cadre desquels les gestionnaires bénéficient d'une grande liberté. En 2007, le ministère de la défense aura économisé 1 169 emplois, grâce notamment à la politique de modernisation, de mutualisation des actions et de meilleure utilisation de l'informatique. L'analyse des emplois doit se fonder sur l'approche capacitaire. Or les armées considèrent que les réductions d'emplois permises par ces réformes n'affectent nullement leur capacité opérationnelle et qu'elles tendent même, au contraire, à améliorer le service en matière de soutien. Ces économies permettent également de financer 1 012 créations d'emplois : 950 gendarmes, 47 personnels au service de santé des armées et 15 à la DGSE. En outre, certains emplois supprimés en 2006 étaient vacants depuis de nombreuses années. De ce point de vue, la LOLF est très intéressante puisqu'elle fait disparaître la notion d'effectifs budgétaires : à l'intérieur de son enveloppe de 24 milliards d'euros, le ministère peut financer 430 000 emplois tout en procédant à des promotions et à des améliorations de situations. Les tensions sur les effectifs qui peuvent apparaître à cause des OPEX sont à relativiser. Des améliorations s'imposent encore en ce qui concerne la répartition des personnels entre les forces projetables et les forces de soutien administratif, qui mobilisent encore trop de militaires.

— Les crédits d'équipement (l'équivalent du titre V) s'élèveront en 2007 à environ 16 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,9 % par rapport à 2006. Ils représentent un peu plus du tiers des dotations et il serait souhaitable de renforcer leur poids. Il faut aussi tenir compte de la professionnalisation et des charges de fonctionnement. C'est ainsi que l'augmentation du prix du baril de pétrole a imposé des ouvertures de crédits supplémentaires importantes et induit l'adaptation des achats aux variations des cours. Une augmentation des crédits est souhaitable tant en ce qui concerne les équipements que la R&D, alors que la France figure déjà parmi les meilleurs pays européens quant à son effort d'équipement militaire. Nombre de nos voisins consacrent 90 % de leur budget de défense au fonctionnement, ce qui les prive de toute capacité d'équipement et pose en outre des problèmes d'interopérabilité entre alliés.

— Une revue de conception a constaté la bonne marche des travaux préparatoires à la définition du second porte-avions : 80 % des 90 % de points de convergence recherchés sont atteints. Une proposition technique et commerciale comportant un engagement des industriels est attendue pour la fin de 2006. Mais certains d'entre eux donnent l'impression de vouloir ralentir le processus en espérant de meilleures conditions commerciales... Or il faut profiter de la conjoncture et de la volonté politique convergente de la France et du Royaume-Uni pour faire avancer ce projet et le rendre irréversible. La notification du contrat de réalisation doit intervenir en 2007, et le plus tôt sera le mieux. C'est pourquoi il sera proposé au Parlement d'inscrire 700 millions d'euros d'autorisations d'engagement au titre du projet dans le projet de loi de finances pour 2007. Ce deuxième porte-avions est indispensable pour garantir la permanence à la mer, nécessité du monde actuel, compte tenu de la localisation des risques : les avions français pourront décoller de cette plate-forme pour se déployer partout, quel que soit l'environnement politique des pays environnant le théâtre d'opérations. Un seul porte-avions ne sert à rien sans permanence à la mer. Certains imaginent à tort que les crédits économisés par un éventuel abandon du projet pourraient être redéployés. En fait, si le PA2 ne voit pas le jour, il risque d'y avoir une diminution de moyens sur l'ensemble du budget de la défense.

— S'agissant d'EADS, il convient de distinguer la coopération politique et la répartition de l'actionnariat. Les Russes possèdent une vraie expertise en matière aéronautique et une meilleure coopération pourrait être intéressante pour le développement de certains projets. En revanche, il n'est pas question de modifier le pacte d'actionnaires d'EADS, qui est clair et stable.

M. Yves Fromion s'est félicité que la majorité, avec le concours actif du Président de la République et de la ministre de la défense, ait tenu ses engagements pendant cinq ans.

Le Gouvernement annonce 3,5 milliards d'euros de crédits de R&D, somme tout à fait convenable. Or, en crédits de paiement, pour le « maintien des capacités technologiques et industrielles », c'est un montant de 966 millions qui apparaît dans le budget. Avant la loi organique relative aux lois de finances, les crédits de recherche et technologie (R&T), hors nucléaire et budget civil de recherche et développement (BCRD), étaient clairement identifiés. Est-il possible de savoir comment ont évolué, à périmètre constant, les crédits de R&T, depuis plusieurs années ?

D'aucuns craignent qu'une menace pèse sur l'institution des Invalides, qui ne conserverait que son activité de maison de retraite. Ces rumeurs sont-elles fondées ?

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que les 3,5 milliards d'euros de crédits de R&D se décomposaient en : 700 millions pour les études amont ; 700 millions pour les autres crédits de recherche, parmi lesquels le BCRD, dont la dotation est désormais affectée sur des recherches duales et 2,1 milliards pour le développement des programmes. La progression régulière de ces crédits permet de satisfaire les objectifs de la loi de programmation militaire.

Elle a ensuite affirmé qu'il était hors de question de toucher à l'institution des Invalides, lieu d'accueil et de recherche indispensable.

M. Jean Lemière a rappelé que la signature du contrat de commande des SNA Barracuda engagerait la France jusqu'en 2026. Comment faire en sorte que cette démarche à long terme soit menée à bonne fin ?

Mme Michèle Alliot-Marie a répondu qu'il n'existait pas de moyens juridiques de garantir la bonne fin du contrat Barracuda, mais seulement des moyens politiques. Les lois de programmation militaire, établies pour cinq ans, traduisent une volonté politique, qui s'appuie sur l'opinion publique et doit par conséquent être transparente, afin que les Français se l'approprient. Une fois qu'une action est lancée, il est beaucoup plus facile de continuer que de s'arrêter. L'enjeu, pour le Barracuda, est de ne pas répéter l'expérience du Rafale : le premier a volé en 1985 et il aura fallu attendre près de vingt ans pour que les armées commencent à en être dotées.

M. Gilbert Le Bris s'est interrogé sur la réalité des efforts accomplis par le Gouvernement en matière d'espace. La loi de programmation militaire n'avait sans doute pas intégré l'intérêt que prendrait la politique spatiale dans les années suivant son élaboration. Par ailleurs, des structures dédiées à ce domaine ont disparu, en particulier le bureau espace auprès de la délégation générale pour l'armement (DGA) et l'emploi de l'officier général chargé de l'espace a été supprimé.

Il a ensuite exprimé la crainte que la réalisation de l'avion de transport futur (ATF) A400M soit obérée par les turbulences traversées par EADS avec Airbus.

Il a enfin demandé des précisions sur les déclarations récentes de M. Jean-Marie Poimboeuf, président de DCN, s'agissant de la capacité de DCN à satisfaire la demande concernant le second porte-avions.

Mme Michèle Alliot-Marie a sur ce dernier point réitéré ses propos sur la nécessité pour les industriels de chercher davantage à coopérer avec les gouvernements.

Elle a ensuite fait valoir que les crédits consacrés à l'espace pour 2007 atteindraient 521 millions en autorisations d'engagement (AE) et 469 millions en crédits de paiement (CP) : dans ce domaine, les AE restent donc encore plus importantes que les CP. Ces crédits permettront de continuer la réalisation des programmes Syracuse 3 et Hélios 2 : pour Syracuse 3, le déploiement des stations sol se poursuivra ; il est prévu de lancer Hélios 2B en 2009. Ils permettront également de réaliser les études nécessaires au lancement de programmes futurs de télécommunication et d'observation : fin 2006 ou début 2007, la DGA devrait notifier une étude d'architecture du système post-Hélios. La prochaine loi de programmation militaire devra prendre totalement en compte cette nécessité de maîtrise de l'espace, l'un des critères de puissance d'une nation ou d'un groupe de nations comme l'Europe.

D'après l'audit réalisé sur l'ATF A400M, l'avance qui existait sur ce programme a disparu mais sa réalisation demeure inscrite dans les délais prévus. La situation est tout à fait différente de celle de l'A380, qui se heurte à des problèmes de réalisation industrielle ; ce qui n'est pas le cas pour l'ATF A400M.

M. René Galy-Dejean a abondé dans le sens des déclarations de la ministre sur la nécessité de préserver le rang de la France dans le monde.

La Grande-Bretagne, pays qu'il est intéressant de comparer au nôtre en matière de défense, semble privilégier l'équipement des forces sur les effectifs. Si la contrainte financière contraignait à stopper la progression du budget de la défense, quel serait le choix stratégique : donner la priorité à l'équipement des forces ou au maintien du format ?

M. Jérôme Rivière a souligné que la gestion des autorisations d'engagement était fondamentalement différente de celle des autorisations de programme dans la mesure où les AP en réserve, avant la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, auraient permis de passer toutes les commandes de NH 90 en une seule tranche. Ces changements sont-ils pris totalement en compte dans la passation de contrats globaux ? Il faut bien constater que les commandes d'armement imposent des « bosses » d'AE pour lesquelles l'inscription de crédits donne lieu à négociation avec le ministère du budget.

Par ailleurs, il semble ne pas exister d'instance d'arbitrage entre les programmes ; le conseil des systèmes de forces n'apparaît pas le lieu où s'effectue l'arbitrage entre acquisition et possession. Sur ces deux aspects, la LOLF peut-elle être améliorée ?

La France cherche à imposer un standard européen de drones et le système intérimaire de drones MALE (SIDM) entre dans la phase opérationnelle. Mais la nouvelle formule d'EuroMALE ne fait plus appel au transfert de technologie à partir d'Israël. Quelles sont les conséquences de ce choix ?

Mme Michèle Alliot-Marie a expliqué que la part du budget militaire français consacrée aux équipements depuis cinq ans se rapprochait de celle de la Grande-Bretagne, qui tendait à diminuer. S'agissant des nouveaux porte-avions, par exemple, le gouvernement britannique a amené la Royal Navy à réduire ses prétentions.

Si une réduction des crédits de défense survenait, toutes les cotes seraient mal taillées : des hommes sans équipements ou des équipements sans hommes ne serviraient à rien. La France ne serait plus en mesure d'intervenir sur des théâtres nécessitant des équipements importants, elle perdrait son rôle sur la scène internationale, alors qu'elle dispose d'un siège permanent au conseil de sécurité de l'ONU.

Les arbitrages sont le fait, pour l'essentiel, du ministre et de son cabinet. La gestion est compliquée, même maintenant que la LOLF s'applique, compte tenu des caractéristiques des programmes d'armement, qui s'étalent sur des périodes très longues et coûtent extrêmement cher, qu'il s'agisse du coût d'acquisition comme du coût de possession. Une solution consisterait à acheter les heures d'utilisation potentielle auprès de l'industriel. Placer dans un seul bloc le coût de l'acquisition et celui de la possession exigerait de relever considérablement les montants d'AE, en opposition avec la politique du ministère du budget. Cette politique est

parfois à très courte vue et conduit au total à des dépenses bien plus importantes qu'elles ne devraient l'être, l'effort budgétaire ne pouvant être exercé au moment adéquat.

EADS doit veiller à ce que les Israéliens puissent soutenir le projet SIDM dans la durée. Le produit étant intéressant à l'exportation, les coopérations qui ont été établies fonctionnent dans l'intérêt des deux parties.

M. Jean-Yves Le Drian s'est enquis de l'avenir du fonds pour les restructurations de la défense (FRED) et de la possibilité d'inclure son action dans le cadre des contrats de projet.

Il s'est par ailleurs interrogé sur le déroulement du programme des frégates multi-missions (FREMM) après les difficultés manifestes rencontrées avec les Italiens et a souhaité connaître le calendrier du déroulement du projet « Convergence » de rapprochement de Thalès et DCN.

Mme Michèle Alliot-Marie lui a apporté les réponses suivantes.

— Le FRED a été beaucoup utilisé pour accompagner la professionnalisation et les restructurations des armées : au total, sur dix ans, plus de 100 millions d'euros ont été dépensés efficacement et ont évité des drames. Avec la fin de la professionnalisation, le mouvement est pratiquement achevé et le montant du FRED est ramené à quelque 10 millions d'euros par an. Il peut faciliter de nouveaux aménagements à la marge, mais ne sera pas associé à quelque autre structure, compte tenu de ses spécificités.

— Le programme FREMM se déroule tout à fait normalement. Au demeurant, le contrat a été passé de telle sorte que les choix de l'Italie n'aient aucune conséquence pour la France, tant en ce qui concerne le rythme de production que les effets financiers.

— La « Convergence » entre Thalès et DCN procède d'une volonté politique forte. Pour résister à la concurrence mondiale, l'État doit aider les entreprises françaises à acquérir une taille européenne. Il faut commencer par conforter les entreprises nationales ; puis favoriser leur regroupement avec des partenaires européens. En l'occurrence, il s'agit de rassembler l'ensemble des forces françaises de l'industrie navale afin de mettre un terme à la concurrence franco-française et de consolider notre industrie. Le projet est dans sa phase finale, en dépit des discussions sur la valorisation des apports des uns et des autres – ils seront réglés par une commission dont c'est le métier d'estimer les apports avec compétence, objectivité et sérieux. Il convient d'agir le plus vite possible pour passer à la deuxième phase, préparée depuis des années : rapprocher le secteur naval de ceux des Espagnols, des Portugais et peut-être des Italiens, puis des Allemands, avec lesquels l'ensemble français sera en position de force. Les retards, imputables à la position de certains syndicats, sont regrettables. Des garanties ont pourtant été apportées aux personnels concernant les statuts et la réalisation du plan d'entreprise. Le processus doit maintenant s'accélérer ; il faut savoir saisir les opportunités au bon moment.

M. Philippe Folliot a approuvé la création de 950 emplois dans la gendarmerie, très attendus dans les brigades et autres services, ainsi que les progrès en matière de réserves et l'affectation de 15 millions d'euros pour la projection de forces de gendarmerie en OPEX. Les forces de police à statut militaire sont indispensables sur les théâtres extérieurs, comme le démontre la situation en Irak.

Selon quel échéancier les 78 véhicules de l'avant blindé de maintien de l'ordre (VABMO) seront-ils livrés ? Combien sont prévus pour 2007 ?

L'aéromobilité de la gendarmerie est cruciale, notamment en Guyane. Quel sera le rythme de livraison des hélicoptères EC 145 et combien seront disponibles en 2007 ?

La disponibilité moyenne des hélicoptères de gendarmerie nationale est de 85 % et l'objectif pour 2008 est de 75 %. Pourquoi fixer un objectif inférieur aux résultats actuels ?

Les 400 millions d'euros prévus pour des opérations d'infrastructure innovantes sont-ils compris dans l'enveloppe de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et seront-ils concentrés sur l'exercice 2007 ? La réponse est importante car l'immobilier, d'un point de vue budgétaire, est en quelque sorte le seul système d'arme de la gendarmerie.

Mme Michèle Alliot-Marie a apporté les réponses suivantes :

— Tous les engagements de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure sont tenus. Cependant, du terrain remonte l'impression que la réalité ne correspond pas à l'effort annoncé. Il existe un décalage qui s'explique dans certains cas par la nécessité de former les nouveaux recrutés. Il est en revanche anormal que, pour certaines affectations, les états-majors ou l'administration centrale soient privilégiés par

rapport aux gendarmeries de terrain. Les postes nouvellement créés doivent l'être au plus près des citoyens pour garantir leur sécurité.

— Ce sont bien 78 véhicules blindés qui seront livrés.

L'aéromobilité continue à s'améliorer. Certains matériels peuvent également être utilisés conjointement, notamment par la gendarmerie et l'armée de terre. C'est le cas du GIGN avec l'héliport de Villacoublay.

— L'objectif de disponibilité pour 2008 a été fixé en 2005 et a été maintenu en fonction des règles prévues par la LOLF. Le taux de disponibilité est un taux plancher. En outre, pour un hélicoptère, qui demande un entretien très régulier, un taux de disponibilité de 75 % s'analyse comme permettant une disponibilité quasi permanente.

— Enfin, les 400 millions d'AE évoqués sont inscrits hors du périmètre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mercredi 4 octobre 2006***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président*

En préalable, le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué qu'il convient de mieux valoriser les travaux effectués par les membres de la Commission et rappelé les missions d'information en cours. MM. Yves Censi, Marc Le Fur et Daniel Garrigue ont constitué un groupe de travail sur la revalorisation des petites retraites agricoles. Il serait souhaitable que les conclusions de ce groupe soient reprises par le Gouvernement à l'occasion de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

M. Daniel Garrigue a précisé que ce travail, mené en concertation avec la profession agricole et le ministère de l'Agriculture à partir du débat budgétaire de l'an dernier, a expertisé des mesures qui doivent permettre aux exploitants qui n'ont pas été pris en compte par les plans successifs de revalorisation des retraites agricoles d'obtenir des droits identiques à ceux qui ont été concernés par ces plans. Le coût total de ces mesures avoisine 300 millions d'euros pour 300.000 pluri-pensionnés et épouses d'exploitants agricoles. Il faut rappeler qu'il y a plus de 2 millions de retraités agricoles.

Les trois mesures proposées sont les suivantes : appliquer les coefficients de minoration des revalorisations en tenant compte de 37,5 années d'assurance tous régimes confondus, diminuer progressivement le seuil d'accès aux revalorisations pour les retraités d'avant 2002 ayant eu des carrières agricoles courtes et mettre en place des coefficients de revalorisation linéaires, tous régimes confondus. Le Premier ministre a annoncé avoir noté ces revendications ; il reste encore aujourd'hui à les concrétiser.

M. Marc Le Fur a estimé qu'il s'agit de propositions d'équité concernant principalement les femmes, injustement laissées pour compte des différents plans de revalorisation. Les systèmes techniques de coefficient de minoration pour le calcul de leur pension sont en effet fortement pénalisants. Il n'est cependant pas possible aux parlementaires de proposer eux-mêmes ces mesures, compte tenu de l'article 40 de la Constitution.

Le Président Pierre Méhaignerie a alors donné lecture d'un communiqué à la presse sur ce sujet, qu'il souhaite diffuser à titre personnel.

M. Jean-Louis Dumont s'est interrogé sur la représentation de la commission des Finances dans les organismes extraparlementaires. Ainsi, l'AFD doit connaître une réforme statutaire conduisant à transformer le conseil de surveillance en conseil d'administration. Comment se passera le renouvellement des parlementaires dans le nouvel organisme ? Quelles en seront les modalités ?

*

La commission des Finances a commencé l'examen de la *seconde partie* du projet de loi de finances pour 2007 par le budget des **Affaires européennes** sur le rapport de **M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur spécial**.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur spécial, a rappelé que le prélèvement sur recettes en 2007 s'élève à 18,7 milliards d'euros en 2007. Après une stagnation sur la période 1998-2002, qui reflète en particulier la sous-consommation observée sur les fonds structurels, le budget communautaire connaît à nouveau une progression nette. Cette évolution devrait se poursuivre au cours des prochaines années, après l'accord du 17 mai 2006 sur les perspectives financières 2007-2013, qui permet de financer la solidarité nécessaire envers les nouveaux États membres, tout en préservant l'essentiel des politiques communautaires.

Le projet de budget communautaire pour 2007 inaugurera les nouvelles perspectives financières et concernera, très probablement, une Union européenne élargie à 27, avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie le 1^{er} janvier prochain. Les nouvelles perspectives financières stabilisent le budget communautaire à environ 1 % du PIB annuel de l'Union. La Commission européenne avait initialement proposé un budget total européen atteignant 1,26 % du revenu national brut (RNB) annuel de l'UE, soit 1.024 milliards d'euros, en prix

2004, sur sept ans. La France s'était alors jointe à cinq autres gros contributeurs nets pour demander un budget limité à 1 % du RNB communautaire annuel. Le paquet finalement adopté par le Conseil européen de décembre 2005 prévoit des dépenses à hauteur de 1,045 % du RNB communautaire (862,4 milliards d'euros sur sept ans).

Le Conseil a introduit une « clause de réexamen » pour lancer une réflexion approfondie sur les finances communautaires en 2008 - 2009, et notre pays devra s'y préparer. Cette clause couvre l'ensemble du budget communautaire, en dépenses et en recettes ; elle mentionne explicitement la PAC et le chèque britannique, sans toutefois lier les deux sujets. Une ambiguïté persiste également sur la période de mise en œuvre, avant ou après 2013 ; en tout état de cause, le Conseil, statuant à l'unanimité, gardera un rôle central.

S'est engagé, au début de 2006, un « trilogue » entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen. Ce dernier était très déçu du manque d'ambition du budget communautaire. La présidence autrichienne a alors laissé au Parlement européen une marge de manœuvre de 2 milliards d'euros, ce qui, en définitive, aboutit à un total de 864,3 milliards d'euros en crédits d'engagement (prix 2004) sur la période 2007-2013. Le résultat de ce « trilogue » est le signe d'une tendance de fond des institutions européennes vers une montée en puissance du Parlement européen. Cette évolution contribue à la résorption du « déficit démocratique » de l'UE si souvent décrié, et il faudra la consolider.

Ce budget manque singulièrement d'ambition pour l'Europe. Il faut reconnaître les limites des calculs en termes de « retour », qui ne prennent pas en compte les dynamiques communautaires. Mme Catherine Colonna, ministre déléguée aux Affaires européennes, déclarait le 29 août dernier, devant les ambassadeurs, qu'« *on ne devient pas une puissance en y consacrant 1 % de son PIB* ». Face à l'opposition unanime au maintien du chèque dont bénéficie le Royaume-Uni, la présidence britannique a accepté la remise en cause partielle de ce système. Au cours de la période 2007-2013, le Royaume-Uni devra verser au budget communautaire une contribution complémentaire dont le montant « *ne devra pas être supérieur à 10,5 milliards d'euros* ». La nouvelle décision sur les ressources propres devra faire l'objet d'un traité qui sera soumis à ratification des États membres, selon leurs procédures constitutionnelles nationales.

Le projet de budget pour 2007, issu du Conseil du 14 juillet 2006, prévoit en crédits d'engagement 125,8 milliards d'euros, soit 1,08 % du RNB de l'Union à 27 (+ 3,7 %), et en crédits de paiement, 114,6 milliards d'euros, soit 0,98 % du RNB (2,3 %). La France, quoi qu'elle ait appuyé les orientations générales de la Commission, n'a cependant pas souhaité, à ce stade, donner son accord, compte tenu du niveau d'économies jugé trop important sur les dépenses agricoles. La Commission s'oppose très fortement au compromis du Conseil, en particulier sur les économies qu'il entend réaliser sur les dépenses administratives, ce dernier proposant de supprimer la moitié des postes vacants à la suite des départs en retraite. Les parlementaires européens dénoncent, de leur côté, le calibrage restrictif des crédits de paiement.

Les contrôles sur les fonds communautaires sont traités cette année dans un chapitre spécifique de l'annexe jaune. En France, les contrôles sur les fonds structurels sont effectués par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC - fonds structurels). Pour les subventions agricoles, ils sont effectués par les offices agricoles eux-mêmes, en liaison avec les services du ministère de l'Agriculture et sous la coordination de la CICC - FEOGA garantie. On peut s'interroger sur l'efficacité des contrôles de ces fonds, afin d'en améliorer l'utilisation, en particulier en Corse et dans les collectivités d'Outre-mer. Le secrétariat de la CICC - FEOGA garantie sera assuré par le ministère des Finances à partir du 1^{er} janvier prochain, alors qu'il l'était jusqu'à maintenant par une émanation des offices agricoles, et les contrôles devraient ainsi gagner en indépendance. Le nouveau règlement financier agricole prévoit la mise en place, à partir de 2007, d'une déclaration d'assurance signée par les organismes payeurs ; pour ce faire, ils devront tous mettre en place un système d'audit interne. Les contrôles seront allégés sur les dépenses de développement rural. Le nouveau système évitera donc les redondances et renforcera l'efficacité des contrôles.

La Cour des comptes européenne estime que les dépenses agricoles sont toujours affectées d'un taux d'erreur significatif, en France comme dans plusieurs autres États membres. La Commission européenne elle-même effectue des missions d'enquête dans les États membres. En matière agricole, les refus d'apurement à la charge du budget de l'État français constituent une charge annuelle de plus de 100 millions d'euros en moyenne depuis 1996 et un montant de 126 millions d'euros pour l'année 2006. Une correction de 118,3 millions d'euros a été décidée en 2006 au titre de la programmation du FSE. En outre, la France est concernée par 22 procédures devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Les nouvelles rubriques de dépenses ne bouleversent pas la structure du budget communautaire.

La rubrique *Compétitivité pour la croissance et l'emploi* concentre les crédits affectés à la stratégie de Lisbonne. Ces dépenses d'avenir, qui incluent, au premier chef, la recherche et l'innovation, mais aussi l'éducation et la formation et les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, ont malheureusement constitué une variable d'ajustement de la négociation. De 114,6 milliards d'euros en crédits d'engagement proposés initialement par la Commission européenne, l'enveloppe est ramenée à 74,1 milliards d'euros en prix 2004 sur la période 2007-2013.

Deuxième poste en dépenses du budget communautaire, la politique régionale s'est vue affecter une enveloppe de 308 milliards d'euros, en prix 2004, sur la période 2007-2013, soit 36,5 % du budget communautaire en crédits d'engagement. Les crédits sont réorientés vers les priorités de la stratégie de Lisbonne (entre 60 et 75 % des crédits devront leur être affectés). La grande différence est la suppression de tout zonage, qui était source de difficulté de gestion et de complications administratives. La France devrait bénéficier de 12,7 milliards d'euros, en prix 2004, de retours sur la période 2007-2013, à comparer aux 15,7 milliards qu'elle avait reçus au cours de la précédente période 2000-2006.

Le Comité interministériel sur l'aménagement et la compétitivité des territoires du 6 mars dernier a arrêté le cadre dans lequel va s'inscrire l'utilisation des fonds structurels en France. Un Cadre de référence stratégique national, en cours de concertation, servira de matrice à l'élaboration de Programmes opérationnels, qui devront être définis pour chacune des régions françaises. Le Gouvernement a malheureusement pris la décision de maintenir la gestion des fonds structurels au niveau de l'État, c'est-à-dire des préfets de région. Seule la région Alsace continue à mener une expérience de gestion décentralisée. Dans les autres régions, des délégations de crédits pourront être accordées aux conseils régionaux, dans la limite de 40 % des enveloppes globales. Le Gouvernement envisage seulement de porter ce pourcentage à 50 %.

Ce maintien est contraire à la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004. Certes, certaines régions ne veulent pas assumer la gestion des fonds structurels, mais le Gouvernement aurait pu se montrer moins centralisateur, dans la mesure où, depuis de nombreux mois, les conseils régionaux ont fait la preuve de leur compétence. La Commission européenne elle-même incite d'ailleurs les États membres à favoriser l'implication des régions dans la gestion des fonds structurels, et plusieurs États le font. Le Gouvernement a décidé de faire coïncider la programmation des fonds structurels européens avec les contrats de projet État-régions pour la période 2007-2013. Si cette décision se justifie par un souci de cohérence, elle laisse craindre que les fonds européens ne suppléent les manques de crédits de l'État dans le financement des contrats de projet. Cette tentation, qui jusqu'à présent est restée marginale, est contraire aux règlements communautaires en matière d'additionalité, et pourrait être sanctionnée. En outre, le Gouvernement devra faire en sorte que la nouvelle programmation évite les « coups d'accordéon » que l'on a connus entre 2000 et 2006, tout autant que le saupoudrage des crédits, en privilégiant les grands projets structurants.

La nouvelle rubrique 2 *Conservation et gestion des ressources naturelles* permet d'assurer le regroupement de l'ensemble des dépenses relatives à la PAC, au secteur de la pêche et à l'environnement. Si l'enveloppe des dépenses de marché est conforme aux conclusions de l'accord de Bruxelles d'octobre 2002, les dépenses de développement rural ont été fortement réduites par rapport aux propositions initiales de la Commission européenne.

Plusieurs pistes sont évoquées pour la quatrième grande réforme de la PAC après la « clause de réexamen » en 2008 - 2009 : découplage par rapport à la logique productiviste, diversification économique, soutien de la qualité, protection sanitaire, respect de l'environnement... Il faudra, en particulier, renforcer la sécurité alimentaire à nos frontières, pour faire face aux conséquences économiques de la multiplication des risques sanitaires et écologiques, dioxine et PCB notamment. La France reste le premier bénéficiaire de la PAC, avec des retours de 10 milliards d'euros en 2005, qui ne devraient pas beaucoup baisser, en volume, jusqu'en 2013.

Sur la période 2007-2013, le plafond de la sous-rubrique 3A *Liberté, sécurité et justice* s'élève à 6,6 milliards d'euros en prix 2004, ce qui permet une progression en termes réels de 15 % par an en moyenne, la plus importante de toutes, soulignant ainsi la priorité nouvelle accordée à cette politique, en particulier son volet gestion des flux migratoires. La sous-rubrique 3B *Citoyenneté* recouvre principalement des programmes destinés à soutenir la culture et les médias, la jeunesse, ainsi que la santé et la protection des consommateurs. On peut s'interroger sur la capacité de l'Europe à financer ses ambitions en la matière.

La nouvelle rubrique 4 dénommée « *L'Union européenne en tant que partenaire mondial* » regroupe l'ensemble des actions extérieures de l'Union. Les instruments financiers ont été rationalisés, selon une logique géographique : pré-adhésion, voisinage, coopération au développement, PESC. L'Union européenne devrait mieux mobiliser ses moyens pour mieux assurer son rayonnement international.

La limitation du budget communautaire à environ 1 % du PIB marque une certaine frilosité de l'Europe. Même si cette idée doit être repoussée à d'autres horizons, il faudra bien un jour que l'Europe se dote d'un budget digne de ce nom, afin de porter de véritables projets à la hauteur de ses ambitions. Parallèlement, il faut réfléchir, dès 2007, à l'instauration d'un volet recettes qui ne soit plus l'addition de contributions des États membres, avec les mécanismes de correction que l'on connaît, mais soit constitué de vraies ressources européennes représentatives de la richesse de l'espace européen. Il s'agit de marquer une volonté politique de développement et de solidarité et, au-delà des aspects financiers, d'affirmer un élément essentiel de la citoyenneté européenne.

M. Augustin Bonrepaux a estimé ne pas pouvoir voter le prélèvement européen, car cela signifierait accepter la limitation du budget communautaire et l'utilisation des crédits qui en est faite. Le Rapporteur spécial ne souhaite bien évidemment pas paralyser le fonctionnement de l'Europe, mais il explique bien en quoi un budget communautaire d'à peine plus de 1 % du RNB de l'Union européenne jusqu'en 2013 est largement insuffisant alors que le nombre de pays membres augmente. Cela risque d'avoir des conséquences sur l'aménagement du territoire et le développement rural en France, qui connaissent déjà aujourd'hui un manque de crédits. La décision du Gouvernement de coupler la programmation des fonds structurels et des contrats de projets État-régions risque d'exclure complètement les territoires ruraux des subventions publiques. Les financements vont se concentrer sur les pôles de compétitivité, plutôt situés dans des zones qui se développent naturellement, et non plus sur les zones les plus défavorisées du territoire français.

M. Daniel Garrigue a précisé que la fixation du budget communautaire à 1 % du RNB tient compte de la progression globale du PIB communautaire, avec l'arrivée de nouveaux États. Par ailleurs, la totalité des crédits de la précédente programmation financière, pourtant inférieure, n'a pas été consommée. Il convient donc, d'abord, de mieux définir les objectifs et les projets précis qu'entend conduire l'Union européenne, avant de se mettre d'accord sur une progression du budget communautaire conforme à ses légitimes ambitions. Il ne faut pas non plus faire de procès d'intention au Gouvernement en ce qui concerne les contrats de projets, car le couplage avec la programmation des fonds européens permettra une plus grande transparence des procédures. Ce souci de transparence est louable.

M. Alain Rodet a considéré qu'il y a peu de risque de fraudes aux fonds européens en France, compte tenu des contrôles menés par l'administration, notamment dans le domaine agricole. Les risques de dérives sont très rares. On peut se demander s'il en est de même en Italie du Sud par exemple, où par exemple la culture de tomates s'est développée en faisant appel à des travailleurs polonais, grâce à la PAC.

M. Pierre Hériaud a rappelé que la programmation financière 2007-2013 permettra de sanctuariser les dépenses du premier pilier de la PAC, ce qui est une garantie forte pour la France. Afin de bien prendre la mesure du budget communautaire, il convient de distinguer les sommes consacrées à l'ensemble de la programmation budgétaire de celles concernant les budgets annuels. Quel est le niveau de référence du PIB choisi : ainsi, le chiffre de 1.024 milliards d'euros en « prix 2004 » est-il pertinent ?

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que le taux de 1 % correspond à un accord des différents peuples européens, compte tenu de leurs sensibilités propres. Il n'est pas possible de le remettre en cause dans un Parlement national. En revanche, on doit s'interroger sur l'utilisation des crédits européens en France, qui devrait être plus concentrée plutôt que saupoudrée sur de trop nombreux projets, parfois cofinancés à plus de 80 %. Si, en matière de politique régionale, les retours à destination de la France vont diminuer de 15,7 à 12,7 milliards d'euros, cela reflète la nécessaire solidarité qui doit exister au sein de l'Europe en faveur des nouveaux entrants d'Europe centrale et orientale, qui doivent aujourd'hui bénéficier de davantage de soutien. Les retours de la PAC à 10 milliards d'euros sont cependant sanctuarisés, ce dont il faut se féliciter, mais on peut aussi s'interroger sur la gestion de cette enveloppe, en menant des comparaisons entre un système centralisé comme c'est le cas en France et une régionalisation des enveloppes comme en Allemagne, ce qui permettrait peut-être plus de flexibilité. Il serait intéressant de travailler sur ces sujets au moment où le ministère de l'Agriculture développe une réflexion sur ces thèmes.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur spécial, a estimé que la concordance entre la programmation des fonds structurels et des contrats de projets sera une bonne chose, si cette transparence accrue permet de cofinancer des investissements structurants. Les conditions de réussite de cette approche nécessitent à la fois un accord entre la Commission européenne et le Gouvernement français sur les objectifs des politiques à mener, ainsi qu'un accord entre le Gouvernement et les différentes régions sur les projets précis entrant dans le cadre de ces objectifs. Les dépenses agricoles sont très contrôlées, car elles sont encadrées financièrement. Les erreurs rencontrées en France résultent pour l'essentiel de la complexité des dossiers de subvention liée à la conditionnalité des aides. Un meilleur travail en commun entre les Cours des comptes européenne et française sur ce sujet permettrait d'éviter trop d'apurements.

La Commission a ensuite, sur proposition du Rapporteur spécial, *adopté* le budget des affaires européennes.

*

Puis, **M. Daniel Garrigue** a rappelé que le Gouvernement devra remettre, le 15 octobre prochain, un rapport sur le programme national de réforme, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne révisée. Cette stratégie, adoptée par le Conseil européen en 2000, a pour objet d'établir en Europe l'économie la plus compétitive du monde à l'horizon 2010. Elle se décline en objectifs extrêmement ambitieux en matière de compétitivité, d'emploi et de protection de l'environnement, notamment. En réalité, il ne s'agit pas vraiment d'une stratégie commune, car l'Union européenne s'en remet à chaque État membre pour la mettre en œuvre. Le groupe de travail mis en place en 2004 a recommandé de mieux centrer les objectifs en privilégiant la croissance et la compétitivité. Chaque État membre a établi un « programme national de réforme » pour l'application de la stratégie européenne. Les premiers programmes nationaux de réforme ont été présentés à l'automne 2005, puis ont fait l'objet d'une évaluation par la Commission européenne au début de l'année 2006. Les États membres doivent désormais élaborer un rapport de suivi annuel.

Le programme national de réforme français paraît mal articulé avec la stratégie de Lisbonne, tant sur son appareil conceptuel que sur son vocabulaire. La Commission européenne a considéré que s'il s'inscrit bien dans la stratégie de Lisbonne, il manque toutefois d'objectifs clairs en matière de déficit public, de concurrence et d'ouverture des marchés et d'investissement dans le capital humain ; la Commission européenne a, en outre, regretté l'absence de véritable bilan sur l'utilisation des fonds structurels.

Le rapport de suivi du programme, adressé à la commission des Finances, constitue un progrès. Il comporte une amorce de bilan des fonds structurels, et présente des résultats qui vont bien au-delà des objectifs fixés l'an dernier dans le programme national de réforme. En particulier, la Commission européenne devrait mettre un terme à la procédure de déficit public excessif engagée contre la France.

L'intérêt du programme national de réforme est de mettre en perspective les politiques publiques par rapport aux objectifs, fonction que remplissait autrefois le Plan. À ce titre, il gagnerait à être largement diffusé.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que ce document, bien qu'intéressant, faisait montre d'un peu d'autosatisfaction alors que, sur le terrain, l'appréciation est plus nuancée. Il devrait comporter un jugement plus critique, avec un *benchmarking* comparant, pour chacune des lignes directrices de la stratégie de Lisbonne, les résultats de la France avec ceux des autres États membres.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur spécial, a confirmé ce sentiment, qui ressort de la lecture du document. On peut cependant estimer que la Commission européenne devrait lever certaines des observations formulées à l'encontre de la France. La commission des Finances pourrait élaborer un document synthétique présentant sa position sur ce sujet.

Le Président Pierre Méhaignerie a conclu que le rapport de suivi du programme national de réforme devrait désormais se concentrer davantage sur ses aspects les plus importants. Il a enfin indiqué que M. Jean-Pierre Brard lui a fait connaître, par écrit, son désaccord avec ce rapport, en particulier sur les aspects relatifs du fonctionnement du marché du travail.

*

La commission des Finances a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Alain Rodet, Rapporteur spécial**, les crédits de la mission « Outre-mer » ainsi que **l'article 50**, rattaché à ce budget.

M. Alain Rodet, Rapporteur spécial, a indiqué que le projet de loi de finances prévoit 1.963 millions d'euros de crédits de paiement pour la mission Outre-mer, contre 1.898 millions d'euros en 2006. Les dépenses de personnel (titre 2), qui représentent 7,8 % de ces crédits, devraient s'élever à 153,5 millions d'euros en 2007. Avec 49,9 millions d'euros, les dépenses de fonctionnement (titre 3), en représenteraient 2,5 %. Les dépenses d'investissement (titre 5) devraient s'élever à 16 millions d'euros en 2007, soit 0,8 % de la mission. Les dépenses d'intervention (titre 6), qui composent l'essentiel des crédits de la mission, représentent 1.743,5 millions d'euros. Celles-ci comprennent principalement les subventions obligatoires et facultatives aux collectivités territoriales, les crédits attribués au Fonds pour l'emploi dans les DOM, à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon et les crédits attribués à l'action sociale, culturelle et de coopération régionale. Elles comprennent également les crédits affectés à la politique du logement, les subventions au Fonds d'investissement des DOM, et au Fonds d'investissement pour le développement économique et social. Les crédits de la mission ne retracent qu'une partie de l'effort financier de l'État pour l'outre-mer, lequel, y compris les dépenses fiscales, s'élève à environ 13 milliards d'euros en 2007.

En ce qui concerne l'emploi outre-mer, l'essentiel des crédits servant à financer des dispositifs en faveur de la création d'emplois et de la création d'entreprises est affecté au « Projet initiative jeune » (12 millions d'euros) qui permet d'aider les jeunes de moins de 30 ans à créer leur propre entreprise. L'ensemble des mesures en faveur de l'emploi fait l'objet d'une évaluation triennale. Les frais de fonctionnement du service militaire adapté atteignent 15,6 millions d'euros et les frais de transport se fixent à 4,3 millions d'euros. Les dépenses d'équipement et d'infrastructure seront de 8,1 millions d'euros. Une dotation de 8,17 millions d'euros sera versée à l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT), opérateur spécifique du ministère de l'outre-mer, au titre de ses charges de service public. Le budget total de l'agence atteindra 29,8 millions d'euros, contre 27 millions d'euros en 2006.

S'agissant des dispositifs destinés au secteur marchand, le contrat d'accès à l'emploi (CAE) est la principale mesure. Les CAE du secteur marchand seront dotés de 16,6 millions d'euros. Le congé solidarité, qui a pour objectif de favoriser l'embauche de jeunes de moins de 30 ans par la cessation d'activité de salariés âgés de plus de 55 ans, devrait mobiliser 28,7 millions d'euros en crédits de paiement. Le soutien à l'emploi des jeunes diplômés, qui concerne les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon devrait absorber 0,76 million d'euros. Les dotations de l'allocation de retour à l'activité, destinée à encourager le retour à l'activité des bénéficiaires de minima sociaux, atteindront 7,6 millions d'euros.

Dans le secteur non-marchand, la loi de programmation de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a permis la mise en place du CAE depuis le 1er janvier 2006. Son financement s'élève à 67,9 millions d'euros.

Globalement, l'effort en faveur du logement est de 175,75 millions d'euros en crédits de paiement. L'engagement de ces crédits est parfois difficile. La mobilisation des ressources foncières est particulièrement délicate en Guadeloupe et à la Martinique. Les dotations versées aux collectivités territoriales pour la résorption de l'habitat insalubre dans les DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi qu'au titre de la participation à l'aménagement des quartiers, atteindront 34,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Les actions d'aménagement du territoire seront dotées de 101 millions d'euros. Au titre de la continuité territoriale, 52,5 millions d'euros sont inscrits, 16 millions d'euros devraient financer le passeport mobilité.

Le dispositif d'allocation vieillesse en place à Saint-Pierre-et-Miquelon représentera une dépense de 900.000 euros. Le financement de la protection sociale dans le Pacifique justifie une dépense de 22,7 millions d'euros. Le financement de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna atteindra 21,7 millions d'euros. Les dotations aux collectivités territoriales atteindraient 313,3 millions d'euros.

La loi de programme de 2003 a renforcé le dispositif de défiscalisation au profit de l'outre-mer. La durée de validité du dispositif a été portée de 5 à 15 ans, au 31 décembre 2017. Le total des dépenses fiscales atteindrait donc 2.524 millions d'euros en 2007, contre une évaluation de 2.458 millions d'euros en 2006.

M. Jean-Louis Dumont a attiré l'attention de la Commission sur la question du logement. Depuis 1999, les crédits correspondants sont en constante augmentation. Malgré cela, un grand nombre d'acteurs se plaignent de l'inefficacité de cette politique. Manifestement, elle n'est pas en mesure de garantir le droit au logement. Le

transfert des crédits du ministère du Logement vers le ministère de l'Outre-mer était pourtant censé en améliorer l'efficacité.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que les crédits du logement doivent être considérés dans leur ensemble, dépenses fiscales comprises. Par ailleurs, il existe localement des goulets d'étranglement, notamment dans le bâtiment. Les mesures mises en œuvre peuvent nuire à l'emploi ou à l'équité.

M. Alain Rodet, Rapporteur spécial, a convenu que les résultats en matière de logement, sont décevants surtout aux Antilles. Des particularités locales peuvent expliquer certaines difficultés.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué que le Groupe socialiste ne votera pas les crédits de la mission Outre-mer.

Le Rapporteur spécial s'en remettant à la sagesse de la Commission, celle-ci a *adopté* les crédits de la **mission Outre-mer**.

La Commission a ensuite examiné l'article 50, rattaché à ce budget.

Article 50 : « *Ressources du fonds intercommunal de péréquation des communes de Mayotte* ».

M. Alain Rodet, Rapporteur spécial, a indiqué que cet article rattaché permet de proroger en 2007 un dispositif fiscal en faveur des communes de Mayotte, dans l'attente de l'application du code général des impôts. Il s'agit, d'une part, du versement de la dotation de rattrapage et de premier équipement et, d'autre part, de proroger, pour un an, la perception de centimes additionnels à l'impôt sur le revenu au profit des communes de Mayotte.

Sur la proposition du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* cet article, sans modification.

Informations relatives à la Commission

La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a reçu, en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret de transfert à divers ministères des crédits reportés de 2005 sur 2006 sur le programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » au titre des cessions de véhicules dont la vente a été réalisée par le service des domaines pour le compte de différents ministères pour un montant de 1.106.031 euros.

– un projet de décret de virement de 1,7 million d'euros relatif au financement de visas biométriques.

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

Mercredi 4 octobre 2006

Présidence de M. Philippe Houillon, président

COMPTE RENDU N° 1

(Application de l'article 46 du Règlement)

SOMMAIRE

Informations relatives à la Commission

En réponse à une question de **M. Jean-Pierre Blazy**, le **Président Philippe Houillon** a précisé que le projet de loi sur la prévention de la délinquance serait examiné en commission à la mi-novembre en vue de son passage en séance publique à la fin du mois de novembre ou au début du mois de décembre.

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné *M. Philippe Houillon*, rapporteur sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la prévention de la délinquance (n° 3338).

La Commission a désigné *M. Gérard Menuel*, rapporteur sur la proposition de résolution de M. Christian Philip sur les droits fondamentaux dans l'espace européen (n° 3331).

COMMISSION D'ENQUÊTE
RELATIVE À L'INFLUENCE DES MOUVEMENTS À CARACTÈRE SECTAIRE
ET AUX CONSÉQUENCES DE LEURS PRATIQUES SUR LA SANTÉ PHYSIQUE ET MORALE DES MINEURS

Mardi 3 octobre 2006

Auditions de :

- Maître Line N’Kaoua, avocate ;*
- Mme Françoise Andro-Cohen, magistrate chargée de formation à l’École nationale de la magistrature ;*
- M. Michel Duvette, directeur de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.*

Mercredi 4 octobre 2006

Auditions de :

- M. Jean-Olivier Viout, procureur général près la cour d’appel de Lyon ;*
- Docteur Dominique Dehaut, conseiller titulaire du conseil départemental de l’ordre des médecins de la Vendée.*

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

Mardi 3 octobre 2006

Examen et vote du rapport.

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

Mardi 3 octobre 2006

– Audition de Mme Jacqueline Gourault, sénatrice, première vice-présidente de l'Association des maires de France (AMF), sur le thème de la parité.